

REFORMA AGRÁRIA COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO COM SOBERANIA ALIMENTAR

Paulo Roberto Rosa¹
Munir Jorge Felício²

Resumo

A humanidade precisa encontrar ou criar caminhos para outro modelo produtivo que lhe permita romper com a ditadura da mercadoria imposta pelo modelo produtivista-consumista do capital, que lhe solapa o tempo destinado ao lazer, à família e outras atividades não laborais; corrói os laços sociais e de solidariedade, bem como tem degradado e levado os recursos naturais à exaustão. Esse texto objetiva contribuir nas reflexões sobre a atualidade da reforma agrária e o importante papel que ela representa como estratégia para engendrar um modelo alternativo de desenvolvimento, que rompa com a lógica do modelo produtivista-consumista do capital e promova a soberania alimentar. Trata-se de um estudo teórico de caráter qualitativo, realizado mediante revisão bibliográfica e almejando enfatizar temáticas específicas. Para efetivamente contribuir com o desenvolvimento do país faz-se necessário uma política que reforme profundamente a estrutura fundiária e ataque as raízes da pobreza, da fome e das desigualdades, além de promover o jeito camponês de fazer agricultura.

Palavras-chave: Reforma agrária, Desenvolvimento, Soberania alimentar.

Introdução

A lógica do lucro que guia as opções do modo de produção capitalista gerou desenvolvimento e subdesenvolvimento, concentrou a riqueza nas mãos de poucos, agravou as assimetrias entre continentes, países, regiões e cidades, dividindo-as entre os que tem e os que não tem. A reestruturação produtiva e a mundialização do capital promove a concentração da riqueza e dos recursos nas mãos de uma minoria, enquanto cria uma periferia marginalizada, super explorada e miserável, que tem de desenvolver estratégias para resistir e lutar pela sobrevivência e contra exclusão e exploração. A humanidade precisa encontrar ou criar caminhos para outro modelo produtivo que lhe permita romper com a ditadura da mercadoria imposta pelo modelo produtivista-consumista do capital, que lhe solapa o tempo destinado ao lazer, à família e outras atividades não laborais; corrói os laços sociais e de

¹ Doutorando em Geografia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), Presidente Prudente/SP. Docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) - campus de Presidente Epitácio. Integrante do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA) e do Núcleo de Estudos Ambientais e Geoprocessamento (NEAGEO). E-mail: paulorosapp@hotmail.com.

² Docente do Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Integrante do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA) e do Núcleo de Estudos Ambientais e Geoprocessamento (NEAGEO). E-mail: munir@unoeste.br.

solidariedade, bem como tem degradado e levado os recursos naturais à exaustão (AMIN, 1976, 2006; SMITH, 1988; SANTOS, 2004).

Esse texto objetiva contribuir nas reflexões sobre a atualidade da reforma agrária e o importante papel que ela representa como estratégia para engendrar um modelo alternativo de desenvolvimento, que rompa com a lógica do modelo produtivista-consumista do capital e promova a soberania alimentar. Trata-se de um estudo teórico de caráter qualitativo, realizado mediante revisão bibliográfica e almejando enfatizar temáticas específicas.

Precedido por esta nota introdutória e sucedido por considerações finais, o texto encontra-se organizado em três partes. A primeira aborda a sociedade capitalista e os desafios por ela apresentados ao desenvolvimento. Na segunda parte busca-se analisar como se dá a apropriação do processo de concepção e implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural por diferentes modelos de desenvolvimento da agricultura. A terceira e última parte busca demonstrar como e porque a reforma agrária pode ser uma estratégia extremamente viável para se alcançar o desenvolvimento com soberania alimentar.

Sociedade capitalista e desafios ao desenvolvimento

As relações sociais de produção atuais são predominantemente capitalistas, hegemônicas, mas não únicas. Segundo Smith (1988, p. 130), "é a totalidade das relações espaciais organizadas, num grau maior ou menor dentro de padrões identificáveis, que adequadamente constituem a expressão da estrutura e do desenvolvimento do modo de produção". Para Hirsch (1979, p. 171), "o capitalismo de mercado nunca constitui a base exclusiva da economia política, em nenhum país e em nenhum momento". Segundo o autor, "a economia capitalista compreende a organização da produção, acumulação e troca, por indivíduos privados, que operam isoladamente ou em grupos, e que agem livremente à base de contratos comerciais, motivados pelos lucros pecuniários" (HIRSCH, 1979, p. 173).

Tradicionalmente, o capital se define como riqueza acumulada na forma de investimentos, fábricas e equipamento. Na realidade, uma economia requer quatro tipos de capital para funcionar adequadamente:

- o capital humano, na forma de trabalho e inteligência, cultura e organização
- o capital financeiro, que consiste em dinheiro, investimentos e instrumentos monetários
- o capital manufaturado, inclusive a infra-estrutura, as máquinas, as ferramentas e as fábricas
- o capital natural, constituído de recursos, sistemas vivos e os serviços do ecossistema (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007, p. 3-4).

Para Amin (2006, p. 3), "[...] o capitalismo sempre foi, desde suas origens, um sistema polarizante por sua própria natureza, [...] ou seja, a formação simultânea de centros dominantes e de periferias dominadas [...]". Em outras palavras, a sociedade capitalista divide-se entre uma minoria que se apropria da renda da sociedade e uma massa de trabalhadores que vende a sua força de trabalho por um mísero salário. Essa polarização se expressa, no caso deste trabalho, através do modelo de desenvolvimento capitalista do agronegócio, baseado nas monoculturas de exportação, e do modelo de desenvolvimento camponês, pautado em uma diversidade de culturas voltadas, prioritariamente, à alimentação humana.

A busca desenfreada pelo lucro a qualquer preço, resultante das relações de produção e consumo, constitui a essência do capitalismo. No modo de produção capitalista, segundo Marx apud Hirsch (1979, p. 95), "[...] a produção não só cria um objeto para o sujeito, mas também um sujeito para o objeto". Nesse sentido, Rosa (2016, p. 43) compreende que "é a produção e não o consumo quem dirige a expansão do capital". É pela sua dinâmica que a produção se torna a principal fonte do capital, permitindo ao capitalista apropriar-se da mais-valia.

É inegável que o capitalismo proporcionou à humanidade um progresso tecnológico sem precedente e substancial elevação no nível de bem-estar da população, dentre outros benefícios. "A revolução industrial que deu origem ao capitalismo moderno expandiu extraordinariamente as possibilidades de desenvolvimento material da humanidade. E continua expandido-as até hoje, se bem que a um custo elevadíssimo" (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007, p. 2). Um paradoxo do modo de produção capitalista é a desigualdade com que tais benefícios são socialmente distribuídos ou apropriados. Ao colocar as pessoas para competirem entre si para manter os benefícios conquistados, ou então para ampliá-los, o modo de produção capitalista engendra o individualismo e exerce sobre essas pessoas "[...] a pressão de fazer mais coisas no mesmo tempo, e ao mesmo tempo [...]" (HIRSCH, 1979, p. 110).

As duas fontes de maior pressão de tempo identificadas [...] - o tempo adicional necessário para o consumo e a renda adicional necessária para manter a posição em seu sentido amplo - ajudam a explicar outro fenômeno observado nas economias modernas, e para o qual uma solução econômica habitualmente não existe: o declínio da sociabilidade e, especificamente, da cordialidade. A cordialidade consome tempo e, portanto, pode ser economizada (HIRSCH, 1979, p. 116).

Como consequência do avanço capitalista a sociabilidade foi corroída e vários problemas de organização econômica e social foram intensificados. Segundo Hirsch (1979, p. 121), "[...] o contato humano nas economias adiantadas é cada vez mais desejado, e dada vez menos conseguido". Para o autor "é a ação individual para otimizar os objetivos individuais que é o problema" (HIRSCH, 1979, p. 122). O enfraquecimento da capacidade para estabelecer vínculos sociais acabou se tornando um fator limitante nas ações voltadas ao desenvolvimento, uma vez que "essa orientação individualista tem prejudicado o bom funcionamento e o crescimento continuado das economias, sob um impulso predominantemente capitalista [...]" (HIRSCH, 1979, p. 169). Essa é uma das muitas razões pelas quais, segundo Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 4), "o capitalismo, tal qual vem sendo praticado, é um aberração lucrativa e insustentável do desenvolvimento humano". Nas palavras de Smith (1988, p. 217), "[...] o capital é como uma praga de gafanhotos. Eles se estabelecem em um lugar, devoram-no e então se deslocam para praguejar outro lugar".

Considerado um fenômeno complexo e contraditório, o desenvolvimento "[...] é um reflexo das melhores aspirações humanas e, exatamente porque grandes ideias formam a base do poder, é objeto para a mais *intensa manipulação e passível de ser usado para propósitos que invertem o seu ideal original*" (PEET apud GIRARDI, 2016, p. 12, grifo do autor). As análises realizadas até aqui demandam uma reflexão acerca do conceito de desenvolvimento para que se possa avançar e discutir os desafios na concepção de políticas públicas que sejam capazes de transpor os desafios e alavancar o desenvolvimento em uma economia capitalista.

A insuficiência explicativa e a insustentabilidade da dimensão econômica isolada no processo de desenvolvimento estão presentes nas análises de Rattner (1999), Sen (2010) e Girardi (2016), e apontam no sentido da necessidade de se romper com a tendência de algumas visões reducionistas em restringir o conceito do desenvolvimento ao âmbito do crescimento econômico. Rattner (1999, p. 23) aponta que "[...] o crescimento econômico não leva, necessariamente, à redução da pobreza, sobretudo quando combina uma distribuição flagrantemente desigual do produto social com o uso predatório e devastador dos recursos naturais". Para Girardi (2016),

A essência do crescimento econômico puro é que ele não coloca em questão e não tem como objetivo final a melhoria das condições gerais de vida da população e alguma forma mais incisiva de divisão da riqueza; ele é o objetivo final. A melhoria de vida da população pelo aumento das rendas médias pode ser uma consequência

do crescimento econômico de um país, mas não é o objetivo final das ações do Estado na condução da economia e da sociedade (GIRARDI, 2016, p. 12).

Segundo Peet apud Girardi (2016, p. 12), "o desenvolvimento diferencia-se do crescimento econômico porque preocupa-se com as condições de produção, por exemplo, os efeitos ambientais da atividade econômica, e as consequências sociais, por exemplo, a distribuição da renda e o bem-estar social". Para Sen (2010) o desenvolvimento só existe de fato quando ele não só permite às pessoas participarem do processo como também amplifica as liberdades existentes e/ou resulta em novos espaços de participação social. Se não houver um resgate da liberdade em todas as suas manifestações e da efetiva participação social não há que se falar em desenvolvimento. Por essa razão, no entender de Sen (2010) a liberdade está no meio e no final do processo de desenvolvimento, como ele explica:

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento (SEN, 2010, p. 10, grifo do autor).

A liberdade deve ser compreendida como condição *sine qua non* à realização humana, principal meta almejada pelo desenvolvimento. É importante ressaltar que Sen (2010), ao discorrer sobre as condicionantes do desenvolvimento como liberdade e abordar a realidade de alguns países e/ou regiões, coloca a oportunidade de participação social como uma das condições necessárias ao desenvolvimento. O desenvolvimento como condição para a efetivação da liberdade torna-se, então, uma meta a ser perseguida constantemente.

A humanidade precisa encontrar o caminho para um modelo de desenvolvimento que lhe permita romper com a ditadura da mercadoria imposta pelo modelo produtivista-consumista do capital, que lhe solapa o tempo destinado ao lazer, à família e outras atividades não laborais; corrói os laços sociais e de solidariedade, bem como tem degradado e levado os recursos naturais à exaustão. A política pública ocupa um lugar central no processo de desenvolvimento e, por essa razão, sua concepção deve ser guiada por uma outra racionalidade. No entanto, os grupos hegemônicos tendem a opor-se radicalmente a essa nova forma de pensar e conceber a política pública, a todo e qualquer movimento antagônico que coloque em risco sua posição dominante.

O embate entre modelos antagônicos de desenvolvimento da agricultura pela apropriação das políticas públicas de desenvolvimento rural

Segundo Rodrigues (2014, p. 152), "[...] as políticas públicas são construídas a partir de questões elaboradas e reconhecidas como públicas e a partir do confronto de interesses e de projetos divergentes, em recortes territoriais bem definidos e identificáveis". Para Grisa e Schneider (2014, p. S127), "as políticas públicas refletem [...] o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição". No entanto, tende a prevalecer e transparecer o entendimento dos grupos hegemônicos na concepção das políticas públicas.

O embate entre o capital, através da bancada ruralista, e aqueles que defendem uma política mais inclusiva, ilustra esse processo onde a construção da política pública "[...] é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores envolvidos [...]" (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. S128). Secchi (2012, p. 47, grifos do autor) estabelece a presença de dois paradigmas inerentes ao processo de pensar, conceber e instituir uma política pública: o "modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas" e o modelo "modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de **burocratas** e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas".

É importante ter em conta que as políticas públicas, como estabelece Rodrigues (2014, p. 155), "[...] devem estar por princípio orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente". A necessidade de uma mudança paradigmática na perspectiva de concepção das políticas públicas de desenvolvimento é hoje praticamente um consenso. Tradicionalmente tais políticas foram concebidas sob uma perspectiva setorial, ou seja, para atender as necessidades e expectativas de um setor específico da economia. São as políticas, segundo Secchi (2012), do tipo *top-down*, ou seja, pensadas e instituídas de cima para baixo, sem levar em consideração as reais necessidades dos atores sociais e se caracterizam por serem "[...] políticas que não levam em consideração as peculiaridades regionais, e nem a participação das populações beneficiárias, justificadas pela simplificação da concepção de desenvolvimento" (OLIVEIRA, 2002, p. 8).

A nova forma de se pensar e conceber uma política pública segue uma perspectiva territorial. Segundo Favareto (2009/2010, p. 59), "[...] a essência da idéia do desenvolvimento territorial está na articulação das forças vivas dos territórios em torno de projetos capazes de diversificar suas economias, alavancando novas vantagens comparativas, transformando-as em vantagens competitivas". As políticas concebidas sob essa perspectiva são classificadas por Secchi (2012) como *bottom-up*, ou seja, conquistadas de baixo para cima, "[...] pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço" (OLIVEIRA, 2002, p. 9).

Pensar a política pública de forma territorial requer considerar as especificidades de cada território, as assimetrias entre diferentes territórios, os atores sociais presentes nesses territórios, as relações intra e inter-territoriais, os fatores culturais, os recursos naturais etc. Para isso, o território deve ser considerado "[...] como uma construção social, por natureza conflituosa; uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. O território é unidade privilegiada de reprodução social" (BRANDÃO, 2008, p. 154). Dentre os elementos presentes no território, merece atenção especial os atores sociais e seus relacionamentos, tanto entre si quanto influenciando e articulando os demais elementos.

A abordagem territorial do desenvolvimento deve promover o diálogo entre os atores sociais, induzindo-os a participar do processo e a assumir compromissos na implantação e gestão da política pública. Não é algo construído individualmente, mas fruto de uma ação coletiva. Faz-se necessário, para isso, a criação de instituições que fomentem e garantam a participação de todas as partes interessadas. Segundo Brandão (2008, p. 146) as

[...] ações coletivas pelo desenvolvimento, ao assumirem integralmente a natureza e a dinâmica do processo de transformações multidimensionais, devem ser promovidas, simultaneamente, em variados contextos (tecnológico, produtivo, social etc), coordenando diferentes níveis de governo (local, micro e meso regional, nacional etc), e tendo por base múltiplas institucionalidades. (BRANDÃO, 2008, p. 146).

As transformações estruturais necessárias para levar a cabo um projeto de desenvolvimento somente serão alcançadas com o efetivo envolvimento das forças sociais responsáveis por mobilizar os recursos, materiais e imateriais, de forma conjunta e articulada, buscando maximizar as potencialidades de obter ganhos para todos. Para pensar o desenvolvimento rural sob a perspectiva territorial é necessário romper com a ideia de que ele

estaria necessariamente atrelado a um setor específico, no caso a agricultura, bem como a dissociação entre rural e urbano. Para Favareto (2009/2010),

A nova visão do desenvolvimento rural [...] toma estes espaços em suas múltiplas dimensões: como espaço de produção, de vida, de moradia; e enquanto tal, como resultado de processos sociais e econômicos que não se restringem a um único setor econômico [...]. (FAVARETO, 2009/2010, p. 58).

Cada vez mais a agricultura vem perdendo sua hegemonia no campo, não que ela vá desaparecer ou tornar-se irrelevante. Nesse sentido, Oliveira (2002, p. 7) afirma que "[...] apenas com o desenvolvimento agrícola não se atinge o desenvolvimento rural. O rural é mais que o agrícola, e as políticas aplicadas ao seu desenvolvimento devem considerar outros elementos, atores e atividades [...]". Ainda segundo o autor,

[...] mais que as mudanças que vem ocorrendo no meio rural, as mudanças na forma de entender e enquadrar o desenvolvimento e os espaços rurais têm efeitos importantes na elaboração de políticas públicas, voltadas ao seu desenvolvimento. As mudanças nas políticas aplicadas ao desenvolvimento rural acompanham as mudanças na forma de entender o próprio desenvolvimento daqueles espaços. Assim, a elaboração e a implementação das políticas dependem fortemente da forma como os espaços rurais são entendidos e enquadrados. No Brasil, onde as políticas voltadas ao desenvolvimento do meio rural têm um viés fortemente setorial-agrícola, os espaços rurais também vêm sofrendo transformações e acarretando mudanças, tanto na forma de analisá-las quanto nas políticas voltadas a eles. (OLIVEIRA, 2002, p. 7-8).

A agricultura contemporânea é caracterizada pela presença e polarização de dois modelos de desenvolvimento: o agronegócio e o camponês. Segundo Fernandes (2017, p. 1), "o agronegócio é o modelo de desenvolvimento da agricultura capitalista". "O agronegócio (agribusiness) é uma expressão das mudanças estruturais na produção agrícola da nova fase do capitalismo hegemônico pelo capital financeiro e corporações transnacionais que irrompe na década de 1980" (LEON, 2015, p. 1, tradução nossa). No entanto, assim como sinalizou Hirsch (1979) no que se refere ao capitalismo, apesar da sua hegemonia, o agronegócio

[...] não é o único modelo do mundo. A agricultura familiar ou camponesa é um modelo de desenvolvimento da agricultura que existe desde antes da criação do agronegócio. A diferença estrutural desses modelos são as classes sociais que produzem diferentes relações e territórios (FERNANDES, 2017, p. 1).

Apesar da mentalidade hegemônica do agronegócio esforçar-se para manipular a mente das pessoas e demonstrar que a agricultura é uma só, que tudo é agronegócio, é importante frisar que, segundo Fernandes (2017, p. 1), "[...] agricultura familiar e agronegócio são modelos distintos de desenvolvimento". Para explicitar características a diferenciar tais modelos de desenvolvimento, Fernandes (2014, p. 48) ressalta que, para o camponês, "[...] a terra é lugar de produção e moradia, para o agronegócio, a terra é somente lugar de produção". Em outras palavras, "[...] a maior parte das pessoas que trabalham na agricultura camponesa vive no campo e [...] a maior parte das pessoas que trabalham no agronegócio vive na cidade" (FERNANDES, 2014, p. 48).

Enquanto a agricultura camponesa é voltada prioritariamente à subsistência, produzindo de forma diversificada os alimentos consumidos tanto no campo quanto na cidade; o agronegócio é voltado para a produção de *commodities* destinadas ao mercado externo, através de monoculturas em larga escala. No Brasil, a agricultura camponesa, apesar de ocupar apenas 24% das terras agricultáveis, responde por aproximadamente 75% das ocupações rurais e produz mais de 70% dos alimentos consumidos na cidade e no campo (FERNANDES, 2014; GOMES; GOMES JR., 2014; LEÓN, 2015; MATTEI, 2014b).

Apesar de sofrer perdas de renda e ter dificuldades de acesso aos benefícios das políticas públicas, esta é uma forma de produção que procura estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção da democratização do acesso à terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável (MATTEI, 2014b, p. 73).

Já o agronegócio, trata-se de um projeto hegemônico que,

[...] articulado externamente pela "reprimarização" do comércio exterior brasileiro, organiza-se internamente como pacto de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia) [...]. Conta também com uma sólida bancada ruralista [...] (DELGADO, 2014, p. 33-34).

A hegemonia do agronegócio no desenvolvimento da agricultura no Brasil é apontada por Fernandes (2014) como responsável por engendrar as profundas desigualdades que caracterizam esse país de dimensões continentais. A aliança de poder entre capital, latifundiários e Estado conduziu à cooptação deste e possibilitou que as agroindústrias controlassem

[...] as políticas de desenvolvimento da agricultura, ficando com a maior parte dos recursos do crédito agrícola, monopolizando os mercados em todas as escalas e dirigindo a produção de tecnologias destinadas à qualificação da produção agropecuária. Produzindo predominantemente commodities, o agronegócio no Brasil também se constitui em um poder hegemônico que determina o planejamento da agricultura e subalterniza os camponeses responsáveis pela maior parte [da] produção dos alimentos destinados à economia doméstica (FERNANDES, 2014, p. 47).

Apesar do protagonismo histórico de resistência e luta das organizações camponesas contra o capital, pela manutenção da autonomia nos meios e modos de produção, atualmente se veem forçadas a submeter-se aos projetos e políticas pensados e impostos por um Estado a serviço do capital (FERNANDES, 2014). Apesar de ter experimentado, num passado recente, um período com governos relativamente progressistas, a hegemonia do agronegócio na agricultura prevaleceu.

É na perspectiva da promoção da autonomia e emancipação do campesinato - entendido aqui como aqueles que praticam a agricultura camponesa ou familiar e sendo o grupo composto por pequenos produtores rurais, assentados, trabalhadores rurais assalariados e aqueles que lutam por terra -, da potencial capacidade para restaurar os vínculos sociais, contribuir na preservação dos recursos naturais e na construção de um futuro com soberania alimentar que se apresenta a reforma agrária. Para Sen (2010), historicamente, a realização de reformas agrárias eficazes apresenta-se como uma das estratégias que alavancaram o desenvolvimento dos atuais países ricos, êxito este alcançado num passado recente por alguns países localizados leste e sudeste asiático.

Desenvolvimento com Soberania alimentar: o caminho passa pela reforma agrária

A abordagem da temática reforma agrária requer igual procedimento para outra temática precedente e diretamente relacionada: a questão agrária. Vinculadas diretamente a estrutura agrária, são expressões interdependentes, mas, simultaneamente, autônomas (DELGADO, 2014). A questão agrária é complexa e conflituosa, tem sua origem nas contradições estruturais do capitalismo e caracteriza-se pela disputa entre o campesinato e o capital pelo domínio dos meios - terra, trabalho e tecnologia - e modos de produção (DELGADO, 2014; FELICIO, 2011; FERNANDES, 2008). “Por essa razão, a questão agrária gera continuamente conflitualidade, porque é movimento de destruição e recriação de relações

sociais: [...] de monopólio do território camponês pelo capital” (FERNANDES, 2008, p. 177).

Como proposta política para desconcentração dessa estrutura agrária tem-se a reforma agrária, a qual, almejando transformar-se em uma política de desenvolvimento para o país, necessita avançar para além das políticas compensatórias, produtivas e assistencialistas (DELGADO, 2014; MATTEI, 2014a). Em que pese a relevância das atuais políticas de assentamento, segundo Fernandes (2010, p. 192), "no Brasil, a reforma agrária não desconcentra terra. Ela só minimiza a intensidade da sua concentração. Esse é o novo conteúdo da questão agrária nesta primeira década do século XXI".

A realização de uma reforma agrária efetiva é parte integrante do rol de estratégias engendradas pelos países que alcançaram o desenvolvimento, como compreendem Sen (2010) e Mattei (2014a). Do contrário, a sua não realização torna-se um elemento que obstaculiza o desenvolvimento equilibrado e nega a soberania alimentar no Brasil. A preservação da estrutura fundiária concentrada resulta de ações políticas e econômicas nas mãos do capital, o qual utiliza o Estado e toda sua estrutura jurídica/administrativa, retirando qualquer oportunidade para melhorar as condições de acesso à terra e promover uma distribuição justa de renda (CARVALHO, 2014; GOMES, GOMES JR., 2014; MATTEI, 2014a).

Em que pese a importância da desapropriação de latifúndios e realização de assentamentos, que deve levar em conta a quantidade e a qualidade da terra designada a cada produtor, a política de reforma agrária deve ser parte de um conjunto amplo de políticas. Nesse conjunto merecem destaque aquelas voltadas à pesquisa, assistência técnica e extensão rural, "[...] uma política de crédito e um fundo de apoio à reforma agrária para garantir a sustentabilidade desse processo reformador" (MATTEI, 2014a, p. 98).

A concepção dessas políticas e os recursos necessários a sua efetiva implementação são objeto do embate entre dois modelos de produção presentes no campo. De um lado o camponês, para o qual a terra é lugar de moradia, produção e reprodução familiar, possui uma lógica fundada, principalmente, no uso da mão de obra familiar, na harmonia com a natureza e na produção diversificada de alimentos saudáveis, em pequena escala, para autoconsumo e/ou fornecimento ao mercado interno. De outro lado o capitalista, onde a terra é lugar apenas de produção e tem a perspectiva de negócio, cuja lógica é voltada ao uso de mão de obra assalariada e à produção em larga escala através do monocultivo de *commodities* para exportação (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2014; ROSA, 2016).

Os processos de reestruturação produtiva e mundialização do capital representam novos desafios e obstáculos à reforma agrária no Brasil, uma vez que promovem a ampliação da concentração fundiária mediante a aquisição - direta ou indireta - de terras por empresas estrangeiras. Apesar das limitações impostas pela legislação num passado recente - cuja tendência atual aponta no sentido da minimização dessas barreiras -, a estrangeirização de terras no Brasil é um processo histórico e que coloca em risco a própria soberania nacional, requisito fundamental para alcançar a soberania alimentar e nutricional (CARVALHO, 2014; MATTEI, 2014a).

Isso implica colocar a oferta de alimentos sob o controle oligopolista de grandes conglomerados transnacionais, que passam a deter domínio - direto ou indireto - sobre toda a cadeia produtiva e de distribuição (CARVALHO, 2014). As análises de Castro (1955, 1984) já apontavam a fome como um problema social, que envolve a ausência - quantitativa ou qualitativa, total ou parcial - de alimentos, mas sobretudo a forma como se organiza e controla a produção e distribuição. Neste sentido, para Chonchol (2005, p. 40), "[...] a fome de milhões de seres humanos não poderá ser superada enquanto se considerar que o funcionamento dos mercados e dos intercâmbios internacionais por si só pode resolver esse problema".

Os camponeses, assim como outros povos tradicionais - indígenas, ribeirinhos, quilombolas, dentre outros -, através de seu jeito peculiar de fazer agricultura, alicerçado nos fundamentos da soberania alimentar, representam um modelo alternativo de desenvolvimento. São eles que hoje, apesar de ocuparem apenas 24% das terras agricultáveis, respondem por aproximadamente 75% das ocupações rurais e produzem mais de 70% dos alimentos consumidos na cidade e no campo. Como principais produtores de alimentos, podem contribuir sobremaneira para que o país alcance a soberania alimentar e nutricional (CARVALHO, 2014; FERNANDES, 2014; GOMES; GOMES JR., 2014; LEÓN, 2015; MATTEI, 2014a).

Reivindicando o princípio que a alimentação é um direito humano e não mais uma mercadoria, o movimento internacional Via Campesina propõe a noção de *soberania alimentar* como alternativa político-estratégica ao agronegócio e sua matriz socialmente injusta; economicamente inviável; subordinada a grandes corporações (cujo propósito é maximizar seus lucros), insustentável ambientalmente; e cuja produção de alimentos traz graves consequências para a saúde (ALAI, 2016, p. 2, grifos do autor, tradução nossa).

No entanto, a mídia - sob o controle do capital - procura manipular a opinião pública e transferir o protagonismo na produção de alimentos para o agronegócio, apresentando essa produção como segura e sustentável. A hegemonia do agronegócio engendra mecanismos que

desestimulam, dificultam e até impedem os camponeses de industrializarem sua produção, introduz as agroindústrias processadoras e conduz a uma realidade onde, segundo Fernandes (2014, p. 46), "[...] a maior parte da riqueza produzida é desviada para as corporações que industrializam e comercializam os produtos camponeses".

As soberanias nacional, alimentar e nutricional apresentam-se, dessa forma, como "[...] pontos intrínsecos à questão agrária atual, e [...] constituem fortes argumentos na defesa da necessidade e da atualidade da reforma agrária" (GOMES, GOMES, p. 124, grifos nossos) no Brasil. Guiado por uma outra racionalidade - centrada nas reais necessidades humanas e na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais -, a produção camponesa de alimentos diversificados, saudáveis e produzidos de forma agroecológica, apresenta-se como o caminho para uma sociedade mais justa e sustentável, com soberania alimentar e nutricional.

Especificamente, para a Via Campesina, a soberania alimentar é o direito da população de produzir e consumir comida saudável e culturalmente adequada, produzida através de métodos ecologicamente sustentáveis; o que só é possível quando se fortalece a agricultura camponesa e seus sistemas de produção. Nesse sentido, inclui e extrapola o conceito de segurança alimentar estabelecido pela FAO - que faz referência apenas a disponibilidade e acesso aos alimentos para combater a fome - e o direito a alimentação. Ou seja, não se trata unicamente de produzir uma quantidade de alimentos que permita alimentar o conjunto da população, tal como se define na segurança alimentar, mas contempla também a qualidade dessa produção, quer dizer, definir o que, onde, como e quanto se produz, que são as perguntas a serem respondidas através da construção da soberania alimentar. Por isso, a soberania alimentar incorpora o direito dos povos em definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população [...] (ALAI, 2016, p. 2, tradução nossa).

O fortalecimento da agricultura camponesa como requisito para se alcançar a soberania alimentar passa, segundo León (2015), pelo estabelecimento de políticas públicas visando: *uma reforma agrária popular e integral*; a formação de estoques reguladores; uma política de preços mínimos; a assistência técnica; a concessão créditos subsidiados para a produção de alimentos; a proteção dos direitos camponeses; uma legislação específica para a produção, industrialização e comercialização de alimentos pelos camponeses; a educação camponesa; o acesso dos camponeses aos mercados institucionais; o uso de insumos naturais; a transição para a produção agroecológica, o apoio a processos de cooperação e o reconhecimento do modo camponês de fazer agricultura. A realização de uma reforma agrária popular e integral encabeça o rol dessas políticas públicas e seus pilares são: democratização do acesso à terra e aos recursos naturais, organização e priorização da produção de alimentos,

desenvolvimento de uma nova matriz tecnológica de produção e distribuição da riqueza na agricultura, industrialização e política agrícola, educação e luta (SANTOS, 2015).

A Reforma Agrária Integral e Popular é uma concepção de Reforma Agrária que interessa não só aos camponeses mas também ao conjunto da classe trabalhadora, especialmente aos trabalhadores e trabalhadoras que vivem nos grandes centros urbanos [...]. Esta proposta de Reforma Agrária e Popular requer amplas medidas, que vão além da distribuição da terra e sintetizam um [...] novo modelo de agricultura, centrado nas necessidades das pessoas (SANTOS, 2015, p. 6, tradução nossa).

O duplo desafio a ser enfrentado para se alcançar a soberania alimentar no Brasil envolvem a resistência e enfrentamento da concentração fundiária e "[...] do controle oligopolista da oferta e comercialização de alimentos" (CARVALHO, 2014, p. 89). Segundo Castro (1955, p.), "o problema da fome mundial não é [...] um problema de limitação da produção [...]; é antes um problema de distribuição". Ao estabelecer o vínculo entre a fome, o latifúndio e a monocultura, Castro (1955, 1984) possibilita compreender que esse problema transcende a distribuição propriamente dita dos gêneros alimentícios produzidos e envolve diretamente a distribuição da terra que possibilita a produção de alimentos, além do que e quanto de cada cultura nela se produz.

Para Gomes e Gomes Jr. (2014, p. 125), "a reforma agrária permanece, na atualidade, como peça essencial no complexo jogo da questão social e agrária do nosso país". É por essa razão que a política de reforma agrária necessita extrapolar as ações de desapropriação e assentamento - paliativas e que não desconcentram a propriedade da terra -, avançando para tornar-se uma política efetiva de desenvolvimento do país, combate a pobreza e às desigualdades, que promova a emancipação dos sujeitos sociais do campo (MATTEI, 2014a).

O fortalecimento dos mercados locais, mediante uma produção prioritariamente voltada ao atendimento das necessidades também locais e o desenvolvimento de uma mentalidade que privilegie o consumo desses gêneros em detrimento de outros produzidos externamente, é um dos caminhos no enfrentamento ao controle oligopolista dos alimentos. Além disso, o fomento e suporte a atividades de economia solidária - associações e cooperativas guias por uma racionalidade não capitalista - possibilitará, de forma gradativa, a ruptura desse controle. A integração entre esses mercados e a criação de redes de iniciativas solidárias, guiadas por uma mentalidade que privilegie aquisições no âmbito dessas redes, possibilitará a comercialização do excedente ou a aquisição de gêneros exóticos sob a perspectiva de uma localidade (MANCINI, 1999).

Considerações finais

Como apontam as análises de Castro (1955, 1984), fome é antes de tudo um problema engendrado pelo homem, não tendo qualquer origem em forças naturais, mas sim na forma como se organiza e distribui tanto a propriedade da terra quanto a produção de alimentos. Não tivessem os gêneros alimentícios, pela racionalidade que move o modo de produção capitalista, se tornado uma mercadoria - assim como a terra -, e que, portanto, devem produzir lucro; quando uma catástrofe natural atingisse determinada localidade bastaria a realocação temporária dos estoques de alimentos para contornar o problema da fome.

No entanto, como sistema polarizante, excludente e (re)produtor de desigualdades, assim como a renda, a terra e os alimentos tendem a ser apropriados e concentrados nas mãos de um reduzido número pessoas ou empresas. As análises de Sen (2010) e Mattei (2014a) indicam que no rol de estratégias adotadas pelos países que alcançaram um alto grau de desenvolvimento está a implementação, ainda no início, de uma efetiva política de reforma agrária visando promover a desconcentração da propriedade e consequente democratização do acesso à terra e aos recursos naturais.

Em que pese o papel desempenhado pelas políticas de reforma agrária já realizadas no Brasil, que não desconcentração a propriedade fundiária e serviram apenas como paliativo e reduziram temporariamente a tensão e o conflito no campo; o país carece de uma política que transcenda as ações de desapropriação de terras e criação de assentamentos rurais. Para efetivamente contribuir com o desenvolvimento do país faz-se necessário uma política que reforme profundamente a estrutura fundiária e ataque as raízes da pobreza, da fome e das desigualdades. Além disso, deve ser dotada de uma estrutura legal e institucional que possibilite às decisões sobre a produção - o que, onde, como e quanto produzir - e distribuição serem voltadas prioritariamente ao atendimento das necessidades e especificidades locais.

É nesse sentido que entende-se ser a reforma agrária uma estratégia que possibilitará ao Brasil trilhar os caminhos de um desenvolvimento multidimensional, extrapolando a dimensão econômica e ancorado também numa maior justiça social e na sustentabilidade ambiental. No entanto, é importante ressaltar, mais uma vez, que a reforma agrária é algo ainda por ser feito no Brasil, ou seja, o que se realizou até agora foi uma política de

distribuição de terras através desapropriações e criação de assentamentos rurais, apenas um paliativo que não atacou as raízes estruturais do problema.

Referências Bibliográficas

ALAI, America Latina en Movimiento. Los alimentos no son mercancía. **America Latina en Movimiento**, año 40, n. 512, p. 1-3, Abr. 2016.

AMIN, Samir. **O desenvolvimento desigual**: ensaios sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

AMIN, Samir. Geopolítica do imperialismo contemporâneo. **Novos Rumos**, Marília, ano 21, n. 45, p. 3-30, 2006.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 145-157, abr./jun. 2008.

CARVALHO, Horácio M. de. A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo. **Reforma Agrária**. Ano 35, v. 01, n. 02, p. 79-92, Out. 2014.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. 3. ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1955.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro - pão ou aço. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CHONCHOL, Jacques. **A soberania alimentar**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005.

DELGADO, Guilherme. Questão agrária hoje. **Reforma Agrária**. Ano 35, v. 01, n. 02, p. 27-40, Out. 2014.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial no desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2, e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun. 2010.

FELÍCIO, Munir J. **Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário**. 2011. 214 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista – Campus de Presidente Prudente.

FERNANDES, Bernardo M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antonio M. (Org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2008. p. 173-230.

FERNANDES, Bernardo M. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.) **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Unesp, 2010, p. 161-197.

FERNANDES, Bernardo M. Questão agrária e capitalismo agrário: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo. **Reforma Agrária**. Ano 35, v. 01, n. 02, p. 41-53, Out. 2014.

FERNANDES, Bernardo M. **O agronegócio não é o centro do universo**. UNASUL, 2017. Disponível em: <<http://redessan-unasul.com.br/opiniaio/o-agronegocio-nao-e-o-centro-do-universo/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GIRARDI, Eduardo P. **Relatório de pesquisa trienal - setor sucroalcooleiro paulista: importância econômica, internacionalização e impactos na questão agrária**. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2016.

GOMES, Renata M.; GOMES JR., Newton. Questão agrária atual: o agronegócio e o ataque à soberania e à segurança alimentar. **Reforma Agrária**. Ano 35, v. 01, n. 02, p. 113-127, Out. 2014.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, s. 1, p. S125-S146, 2014.

HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, L. Hunter. **Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial**. São Paulo: Cultrix, 2007.

HIRSCH, Fred. **Limites sociais do crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

LEÓN, Osvaldo. VI Congreso CLOC-VC - Para garantizar el derecho a la alimentación. **América Latina en Movimiento**. Ano 39, n. 502, p. 1-4, Mar. 2015.

MANCE, Euclides A. **A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MATTEI, Lauro. Teses favoráveis e contrárias à reforma agrária brasileira no limiar do século XXI. **Reforma Agrária**. Ano 35, v. 01, n. 02, p. 93-112, Out. 2014a.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 71-79, 2014b.

OLIVEIRA, Rodolfo O. de. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 12, p. 7-16, dez. 2002.

RATTNER, Henrique. **Liderança para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Nobel, 1999.

RODRIGUES, Juliana N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP - Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

ROSA, Paulo R. **Desenvolvimento, questão agrária e exclusão digital do campesinato: um estudo na Região do Pontal do Paranapanema/SP**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Marina dos. Los desafíos de la reforma agraria integral y popular. **América Latina en Movimiento**. Ano 39, n. 502, p. 5-8, Mar. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.