

TEMAS FUNDAMENTAIS DA
REFORMA SANITÁRIA

3 QUESTÃO AGRÁRIA E SAÚDE

Guilherme Delgado

Cidadania
para a saúde

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE (CEBES)

DIREÇÃO NACIONAL (GESTÃO 2011-2013)

NATIONAL BOARD OF DIRECTORS (YEARS 2011-2013)

Presidente: Ana Maria Costa
Primeiro Vice-Presidente: Alcides Silva de Miranda
Diretora Administrativa: Aparecida Isabel Bressan
Diretor de Política Editorial: Paulo Duarte de Carvalho Amarante
Diretores Executivos: Lizaldo Andrade Maia
Luiz Bernardo Delgado Bieber
Maria Frizzon Rizzotto
Paulo Navarro de Moraes
Pedro Silveira Carneiro

Diretor Ad-hoc: Felipe de Oliveira Lopes Cavalcanti
José Carvalho de Noronha

CONSELHO FISCAL / FISCAL COUNCIL

Armando Raggio
Fernando Henrique de Albuquerque Maia
Júlio Strubing Muller Neto

CONSELHO CONSULTIVO / ADVISORY COUNCIL

Ana Ester Maria Melo Moreira
Ary Carvalho de Miranda
Cornelis Van Stralen
Eleonor Minho Conill
Eli Iola Gurgel Andrade
Felipe Assan Remondi
Gustavo Machado Felinto
Jairnilson Silva Paim
Ligia Bahia
Lutz Antônio Silva Neves
Maria Fátima de Souza
Mario Cesar Scheffer
Nelson Rodrigues dos Santos
Rosana Tereza Onocko Campos
Sílvio Fernandes da Silva

EDITOR CIENTÍFICO / SCIENTIFIC EDITOR

Paulo Duarte de Carvalho Amarante (RJ)

EDITORA EXECUTIVA / EXECUTIVE EDITOR

Marília Fernanda de Souza Correia

SECRETÁRIO EDITORIAL / EDITORIAL SECRETARY

Frederico Tomás Azevedo

SECRETARIA / SECRETARIES

Secretaria Geral: Gabriela Rangel de Moura

Pesquisador: José Maurício Octaviano
de Oliveira Junior

Assistente de Projeto: Ana Amélia Penido Oliveira

JORNALISTA / JOURNALIST

Priscilla Faria Lima Leonel

EXPEDIENTE

Organização: Ana Maria Costa
José Carvalho de Noronha
Paulo Duarte de Carvalho Amarante

Edição: Marília Correia

Diagramação e Capa: Paulo Vermelho

G352q

Delgado, Guilherme.
Questão Agrária e Saúde / Guilherme Delgado. Rio de Janeiro: CEBES, 2012.

68p.; 14 X 21cm.

ISBN

1. Saúde Pública - História. 2. Questão Agrária. I. Título.

CDD - 362.10981



QUESTÃO AGRÁRIA E SAÚDE



Guilherme Delgado

projeto
FORMAÇÃO EM CIDADANIA PARA SAÚDE:
TEMAS FUNDAMENTAIS DA REFORMA SANITÁRIA

QUESTÃO AGRÁRIA E SAÚDE

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

Rio de Janeiro

2012

Sumário

Introdução | 7

Questão agrária e saúde: contextualização | 11

Fundamentos históricos e evolução | 13

Estrutura Agrária e condições de vida da população | 39

Controvérsia política atual: desafios e perspectivas | 62

QUESTÃO AGRÁRIA E SAÚDE

7

Guilherme Delgado*

INTRODUÇÃO

Este texto contém material didático de um minicurso sobre Questão Agrária e Saúde, dividido em cinco tópicos, incluindo esta Introdução.

Inicia-se pela Contextualização do tema (seção 2), na qual de certa forma demarcamos e explicitamos a noção de conflito agrário na história social do Brasil, para tardiamente (meados do século XX) revelar uma Questão Agrária politicamente proposta na agenda do Estado nacional.

* Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas (SP), Brasil. Professor colaborador da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – Uberlândia (MG), Brasil.

Por sua vez, a ligação da questão agrária então proposta com as condições de vida da população, relação que nos é cara face ao tema deste curso, é parte integrante do debate agrário dos anos 50 e 60 do século. XX, mas não é foco principal do debate agrário da época.

Na seção 3, que também é a mais longa deste texto, apresenta a fundamentação histórica e conceitual do conflito social latente na estrutura agrária brasileira, centrada no caráter excludente dos direitos de propriedade fundiária. Faz-se uma breve síntese dos regimes fundiários brasileiros, desde o período colonial até a Constituição de 1988, constitutivos de direito, da estrutura agrária contemporânea.

Conquanto tenhamos estrutura agrária fortemente desigual e conflitiva às relações de posse e uso da terra, somente nos meados do século XX ensejará uma questão política nacional – a Questão Agrária; e uma proposta conexa de Reforma Agrária.

O debate agrário da época irá reunir de um lado distintas vertentes político-ideológicas à esquerda do patronato rural (Partido Comunista, Partido Trabalhista Brasileiro, setores da Igreja Católica, Movimento Camponês em formação – Ligas Camponesas, e até mesmo alguns setores liberais do espectro ideológico do período), que encaravam o problema ora como obstáculo ao desenvolvimento capitalista, ora como questão de justiça social.

Por outro lado, à direita desse debate político e também teórico colocavam-se os defensores da modernização técnica da agricultura brasileira, sem reforma da estrutura agrária.

O golpe militar de 1964 não encerra imediatamente o debate teórico – o Estatuto da Terra é editado em novembro de 1964, mas derrota politicamente as forças políticas do campo reformista e significa de fato a vitória da tese da ‘modernização conservadora’ da agricultura brasileira.

Esse projeto é implementado no período dos governos militares, claramente configurado no governo militar do general Costa e Silva e do seu Ministro Delfim Neto. Funcionou e ainda funciona como paradigma do pensamento conservador rural no Brasil.

O fim do regime militar e o período da Assembleia Constituinte posterior relançam o debate da Questão Agrária em novo contexto histórico. Nos embates políticos de então produz-se um texto constitucional, que em grande parte recepciona os princípios de direito agrário do Estatuto da Terra, frutos de lutas políticas pretéritas.

Por outro lado, o processo de acumulação de capital na agricultura, intensificado na década dos 2000, sob a denominação de agronegócio, retomará com força a tese da modernização técnica sem reforma social, constituindo uma espécie de pacto de economia política hegemônico até o presente.

A seção 4 dedica-se diretamente a tratar das condições de vida da população no presente. Analisa determinados aspectos ou consequências da expansão capitalista recente sobre as condições de trabalho e saúde da população e das conexões da estrutura agrária com o meio ambiente.

A análise das condições de vida, com foco especial na saúde, objeto deste texto, enfatiza custos sociais extraordinários do estilo de acumulação de capital em curso, com evidência de: 1 – surtos epidemiológicos nas condições de trabalho; 2 – forte emissão de poluentes do efeito estufa; 3 – evidências de contaminação química dos alimentos; 4 – evidência de contaminação de águas superficiais e aquíferos; 5 – perda de biodiversidade nos diversos biomas nacionais; 6 – evidência de descumprimento da legislação florestal vigente; e 7 – evidência de manutenção dos elevados índices de concentração fundiária.

A seção 5 retoma a problematização colocada na seção anterior, para concluir que a provável piora nas condições de vida e de trabalho, levantadas anteriormente, é caldo de cultura para um aumento do conflito agrário, muito além de suas características tipicamente rurais. Mas a transformação desse conflito potencial ou explícito em uma questão agrária nacional ainda não amadureceu politicamente. Serão certamente temas recorrentes em várias agendas setoriais – saúde, meio ambiente, mudanças climáticas etc., sem ainda lograr afetar o cerne do problema – os direitos de propriedade privada estritamente mercantis sobre o território e suas implicações sociais e políticas de direito público. Isto somente poderá de fato ocorrer quando o próprio processo de acumulação de capital na agricultura for realmente objeto de uma nova estruturação, baseada na função social da propriedade da terra.

QUESTÃO AGRÁRIA E SAÚDE: CONTEXTUALIZAÇÃO

A estrutura agrária de um país não se resume à estrutura de posse e uso da terra (estrutura fundiária), mas é a partir desta que normalmente se inicia a abordagem da primeira.

A história agrária brasileira se constitui desde os primórdios como história de conflito. De um lado, os habitantes originais, que com a terra mantinham relações de convívio, subsistência e interação, à imagem de uma mãe natureza. De outro, os protagonistas de uma verdadeira idolatria da conquista patrimonial, apoiadas pelas armas e pelas Leis das Sesmarias, instituídas pelo Estado-Nação colonizador.

A história da colonização portuguesa do Brasil – um capítulo da expansão mercantil europeia, sob hegemonia ibérica desde o século XIV – irá construindo seu legado de conquista territorial, impondo às populações indígenas a escravização e a perda da terra até então habitada. Institui em seu lugar as sesmarias, de direito um instituto que justificava a conquista pela ocupação e exploração produtiva das terras. Mas esta instituição, aplicada à imensidão territorial da Colônia, não terá o significado original do direito agrário aplicado ao território de Portugal. Significou para o Brasil a origem da grande propriedade territorial, pela conquista e submissão das populações originárias.

Conquista territorial e conflito agrário andam juntos na história, sendo muito mais pelas armas do Estado e das

milícias privadas a origem de fato da apropriação das terras. O direito agrário, conquanto justificador *de jure* dos direitos da propriedade no moderno Estado-Nação, evoluiu dos conceitos de sesmaria (regime colonial) – posse precária (1822-1950) – terra mercantil (Lei da Terras 1850-1984) para terra bem social (Estatuto da Terra e Constituição de 1988), sem que de fato ao longo desses mais de cinco séculos de conquista patrimonial se tenha revertido o caráter central da grande propriedade territorial na estrutura fundiária brasileira.

É relativamente fácil demonstrar a prevalência do latifúndio na estrutura agrária brasileira – da história colonial longínqua aos tempos presentes. Também é bem documentada a história do conflito agrário, ainda que não enfatizada pela versão oficial. Mas há duas ligações conceituais, não tão explícitas, necessárias a se fazer neste texto: 1) a passagem de uma situação tácita ou explícita de conflito agrário para uma Questão Agrária política; 2) a relação desta com a problemática das condições de vida e especificamente de saúde no Brasil contemporâneo.

Esses esclarecimentos conceituais são imprescindíveis: 1) do conflito à questão agrária, há uma passagem essencial que este texto se propõe esclarecer; 2) outra ligação relevante é de que a estrutura agrária que sustenta a economia do agronegócio enseja relações de trabalho e relações de posse, uso (e dilapidação) de recursos naturais, susceptíveis de provocar graves danos à vida e à saúde humana. Sua contextualização atual contém elementos de conflito agrário, latentes e explícitos, suscetíveis de relançar

uma questão agrária nacional de implicações gerais. Mas esse conflito, relativamente às condições de vida, não está ainda politicamente evidente e maduro, de sorte a provocar uma questão agrária nacional, susceptível de afirmar um projeto político de desenvolvimento alternativo ao modelo agrário hegemônico.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO

Do Conflito à Questão Agrária¹

Problemas agrários e conflitos sociais envolvendo populações rurais, grandes proprietários de terras e poderes de Estado são tão antigos no Brasil quanto a História Colonial, iniciada pela ‘ocupação legal’ e fora da lei das terras e escravização dos índios.

A história da ocupação de terras no Brasil e da luta pela sobrevivência dos homens que nela vêm de longa data convivendo e trabalhando testemunha uma batalha desigual. De um lado, os protagonistas de uma verdadeira idolatria da conquista patrimonial. De outro, a identidade e a cultura dos povos e grupos sociais que vivem da terra e com ela convivem à imagem e semelhança de uma mãe natureza.

A História Social registra graves situações de conflito social, de repercussão nacional, em Canudos (1893-1898), Contestado (1912-1916) e Juazeiro-CE (1889-1934), situações sociais críticas em diferentes regiões do país, que

¹ A Seção 3.1 reproduz, do autor em coautoria, a seção Do Conflito à Questão Agrária de CNBB (2009, p. 25-27).

apresentaram em comum o apelo místico, em ambiente de forte exclusão social, nos marcos da sociedade oligárquica da República Velha.

Mas, tanto os conflitos de repercussão nacional quanto os inúmeros conflitos locais pela posse e uso da terra não foram resgatados pela leitura política da República como questões sociais objeto de ação reformadora. Ao contrário, os problemas agrários de então foram enfrentados pelas armas, seja das milícias privadas (coronéis), seja das polícias estaduais ou, em última instância, do Exército Nacional (Canudos e Contestado), sem quaisquer apelos subsequentes à reforma da estrutura agrária. De qualquer forma, os conflitos e os problemas agrários revelavam a marcha contínua da formação do campesinato brasileiro.

Entretanto, uma Questão Agrária Nacional, caracterizada como um problema político em aberto na agenda do Estado brasileiro, é fato social bem mais recente – anos 60 do século XX. Para tal, contribuíram fortemente, e por diferentes caminhos, a Igreja Católica e os partidos de esquerda, então influenciados teórica e politicamente pelo Partido Comunista. E, sobretudo, pelas lutas e ações políticas dos camponeses no movimento das Ligas Camponesas em meados do século passado.

A transição do estado de conflito agrário para uma agenda política de reforma social é no Brasil um problema ainda não resolvido, fato que reflete também no presente um peso extraordinário do conservadorismo agrário na elite do poder. Ainda que se tenha no início dos anos 60 do

século XX agendado uma Questão Agrária nas prioridades do Executivo e do Congresso Nacional de então, tal avanço não impediu o retrocesso, pela sua explícita interdição durante o regime militar posterior. Mesmo atualmente, sob a égide da Constituição de 1988, tem havido não poucas tentativas dos poderes públicos e das mídias conservadoras de apelar à tradição do conflito agrário, qual seja a de tratar como meras questões de criminalidade os problemas agrários em aberto na agenda política do Estado brasileiro.

De qualquer forma, no interregno de meio século que media a formação política de uma Questão Agrária, até os dias atuais, o tema entrou e saiu na agenda do Estado, de diversas maneiras. De forma abrupta em 1964, quando de fato foi banido da política, ainda que de direito figurasse nos compromissos e conceitos estabelecidos pelo Estatuto da Terra (novembro de 1964).

Em 1984, a aliança política que se propôs substituir o Regime Militar, como de fato o fez no ano seguinte com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, comprometeu-se com a realização da Reforma Agrária através do I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, de vida efêmera e resultados precários. Sua proposta de assentar 1,4 milhão de famílias redundou em pouco mais de 100 mil famílias assentadas.

Mas foi na Constituinte de 1987/88 que se deu o embate político mais forte entre defensores e oponentes da Reforma Agrária, refletindo nessas posições leituras completamente opostas do que seja uma Questão Agrária Nacional.

No fundo, o debate da Questão Agrária compreende em sua raiz muito mais que uma questão setorial. Essencialmente, tem a ver com as concepções antinômicas da ‘terra de trabalho’ e ‘terra de exploração’ ou de negócio, magistralmente conceituadas no documento da Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) de 1980 – *Igreja e Problemas da Terra* (CNBB, 2010, p. 29).

Breve História dos Regimes Fundiários no Brasil

O regime fundiário em cada período histórico é a base jurídico-política que fundamenta o direito de propriedade fundiária e, por esse, legitima *de jure* as relações de apropriação, posse, uso das terras e dos recursos naturais superficiais e por via de consequência das relações sociais das populações aí conviventes.

Antes de entrar propriamente no debate da Questão Agrária, historicamente localizado, convém fazer uma síntese geral dos regimes fundiários que construíram ao longo da história brasileira a estrutura agrária atual:

1. o Regime de Sesmarias, vigente no período colonial até 1822;
2. a posse como prática corrente de ocupação privada das terras (1822-1850);
3. a propriedade privada mercantil e o sistema estatal de terras públicas devolutas ou não (1850-1964) – Lei de Terras (Lei 601/1850);

4. o estatuto jurídico da terra como bem social (SUJEITO A UMA FUNÇÃO SOCIAL) – Do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) à Constituição de 1988.

Esse 4º regime jurídico, instituído pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), foi recepcionado em sua essência pela Constituição de 1988 (Art. 5º - XXIII e Arts. 184 a 186). De direito, promoveu uma mudança de concepção no estatuto jurídico da Lei de Terras de 1850, calcado no primado de terra de propriedade privada como domínio estritamente mercantil, enquanto somente sobre as terras de domínio público (terras devolutas) vigoraria por hipótese o princípio da destinação social (planejada à época para propiciar a imigração).

Todos esses regimes jurídico-políticos, de posse e uso da terra, são objeto de considerações sintéticas neste texto, cujo propósito específico é o de resgatar características essenciais que ajudem a compreender o regime atual.

O Regime das Sesmarias

O Regime das Sesmarias no período colonial caracterizou-se pela separação jurídica do domínio e da posse das terras, sendo todo domínio de propriedade da Coroa, enquanto as posses foram concedidas aos donatários (no caso das capitâneas hereditárias), ou aos sesmeiros, através do estatuto das sesmarias (Lei de 1.375 e Ordenações Afonsinas, de 1446, Manuelinas, de 1521, e Filipinas, de 1603). Essas

sesmarias, em geral, eram de grandes dimensões territoriais², podendo ser subconcedidas. Albergavam numerosa e desconhecida população indígena, que o sesmeiro poderia escravizar (a escravidão indígena vigorou até os anos 70 do século XVIII), ou submetê-la a algum tipo de controle social no espaço da sesmaria.

Todas essas concessões conservavam o domínio das terras em nome da Coroa portuguesa, enquanto o direito de posse era concedido, no pressuposto de que o concessionário fizesse dessa titularidade um instrumento de uma ‘terra de exploração’.³ As ‘terras de trabalho’ que se constituíram sob jurisdição da sesmaria eram em geral terras marginais à ‘grande lavoura escravista’, sob posse mansa e pacífica de parceiros e/ou posseiros da agricultura de subsistência, conforme assim conceitua a história econômica do período.⁴

Já na pecuária ultraextensiva, dominava o principal regime de trabalho não escravo, sob o qual coexistiu e se expandiu ilegalmente o domínio territorial dos sesmeiros. A legislação da sesmaria proibia a ocupação das terras fora de seu marcos, portanto, a posse livre era proibida. Entretanto, foi essa forma subversiva (MARTINS, 1980) aquela utilizada pelas elites para se apossarem ilegalmente, segundo as Leis de Sesmaria e os Tratados internacionais então

² Esta seção reproduz, do autor em coautoria, a seção Regimes Fundiários em Sucessão, de CNBB (2009, p. 28-32).

³ O instituto das sesmarias, como o interpreta o jurista e historiador Raimundo Faoro, “transportou inteiramente a propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo”, cf. FAORO (2000, p. 123).

⁴ Para uma análise histórica do setor de subsistência na História Econômica ver DELGADO, 2005a.

vigentes, de vastas extensões de terras dominadas por Portugal ou mesmo pela Espanha. Dessa forma, a apropriação privada ilegal das terras brasileiras está na raiz do processo histórico da formação territorial do país.

O Regime de Transição (1822-1850)

Extinto de direito o Regime das Sesmarias a partir de 1822 (Resolução 76 – suspensão das concessões de sesmarias, Constituição Imperial de 1824 – garantia do direito de propriedade), o direito de propriedade se exercitou na prática, entre 1822 e 1850, pelo domínio de fato dos ‘coronéis’ do 1º Império, herdeiros das possessões territoriais legais e ilegais. Foi através da Lei 317/1843 e do Decreto 482/1846 que se estabeleceu o Registro Geral das hipotecas nos livros cartoriais, passando, assim, a se exigir contrato para transmissão ou oneração de imóveis (hipotecados).

Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las ou delimitá-las como posse de grandes dimensões constituiu o principal instituto de direito agrário no período posterior à independência, já então sem quaisquer deferimentos pela Coroa portuguesa.

O fator limitante da expansão agrícola nesse período era a mão de obra escrava, sendo a terra disponível para imediatos usos agrícolas submetida à posse compulsória, sem restrições legais, de conformidade com o poder econômico dos senhores de terras e escravos.

Cabe esclarecer que, nessa época, o poder econômico

era medido pela massa de escravos negros sob controle da grande propriedade. E foi a partir da escassez do trabalho escravo, imposto pela proibição do tráfico de escravos pela Marinha britânica, que, passadas quase três décadas, o patronato rural estabeleceu, de direito, um novo regime jurídico para a terra, substituindo aquele vigente na Colônia.

A Lei de Terras de 1850

A Lei de Terras de 1850 veio suprir em parte certo vácuo jurídico prevalecente desde 1822. Também, em parte, reservou-se à função de viabilização da imigração estrangeira, para o que se estabeleceu uma separação entre terra apropriada (privadamente) e terra pública, que planejadamente deveria se destinar aos imigrantes.

Nela, não havia lugar pra os futuros escravos livres e, às poses mansas e pacíficas das zonas marginais, admitia-se reconhecimento, desde que previamente registradas nos registros paroquiais. A ideia de terra de trabalho era, assim, concebida como ultramarginal.

No contexto da Lei de Terras, a Igreja do Padroado foi utilizada como agência de registros paroquiais, depois transferidos aos cartórios das comarcas pela Lei 1237/1864. Esta reformou a legislação hipotecária, estabeleceu as bases das sociedades de crédito real e criou os primeiros Registros Públicos no país. Foram esses dois tipos de registros, feitos declaratoriamente pelos antigos sesmeiros e apropriadores de terras devolutas ou excepcionalmente por pequenos

posseiros, a fonte original do moderno direito de propriedade capitalista da terra no Brasil. Na República Velha a jurisdição desses registros passou aos estados por determinação da Constituição de 1891. Os estados, em sua grande maioria, tenderam a ser flexíveis com os prazos de registros previstos pela Lei de Terras (que se estenderam até os anos 30 do século passado) e, também, com o tamanho desses imóveis, em grande medida de terras ‘griladas’ do patrimônio público.⁵

Em essência, os regimes jurídicos da Lei de Terras e das Sesmarias se diferenciaram nos seguintes aspectos. Nesse último, todo o domínio territorial era formalmente público, já que não havia propriedade que não pertencesse à Coroa. Já na Lei de Terras estabeleceu-se a propriedade privada absoluta sobre a terra apropriada (registrada nas paróquias e cartórios), sobre a qual vigorava um princípio de propriedade mercantil, como se a terra apropriada fosse uma mercadoria como outra qualquer.

Por sua vez, a Lei de Terras instituiu o domínio público sobre as terras devolutas (a esmagadora maioria do território), que, presumivelmente, deveriam ter outra destinação. Mas foi nas áreas das terras públicas devolutas, sem qualquer controle coercitivo estatal, que se imiscuiu o tão conhecido instituto da ‘grilagem’ de terras. Este é, até hoje, a grande alavanca que, na prática, privatiza terras públicas à margem de qualquer consideração sobre os direitos preferenciais à ‘terra de trabalho’.

⁵ Ver a esse respeito SILVA, L. O. (2008, p. 252-253).

Regime jurídico da terra como bem social x práxis da terra mercantil

Por último, o Estatuto da Terra, mediante classificação de toda a terra apropriada nos conceitos de ‘Minifúndio’, ‘Módulo Rural’, ‘Empresa Rural’, ‘Latifúndio por Dimensão’ e ‘Latifúndio por Exploração’, impõe o princípio da função social a toda terra apropriada; mas, na prática, tanto a Lei do Estatuto quanto as normas que o sucederam – a Constituição de 1988 e a Lei Agrária que a regulamentou (Lei 8.629/1993) – não foram eficazmente aplicadas em dois aspectos essenciais:

1. aplicação do Conceito Múltiplo da Função Social: (I) utilização adequada, (II) preservação ambiental, (III) observância das relações legais de trabalho, (IV) bem-estar do proprietário e do trabalhador;
2. destinação e controle de terras públicas devolutas ou distribuídas aos índios, às reservas naturais, áreas de conservação etc., até hoje objeto de sistemática ‘grilagem’.

Decorridos atualmente quase meio século da edição do Estatuto da Terra e mais de duas décadas da Constituição de 1988, a inovação do direito de propriedade fundiária preconizado em ambos, ou seja, a função social da propriedade, continua mera figura de retórica, sem aplicação no mundo jurídico real. Essa inovação, que no fundo foi uma tentativa de conciliar os princípios da ‘terra de trabalho’ e

‘terra de exploração’ a critérios universalmente aceitos de justiça social, tem sido confrontada pela absoluta prevalência do princípio do capital. Este se propõe somente a reconhecer todas as terras sob a forma de objetos mercantis como outros quaisquer. Isso, na prática, se impõe pelo poder econômico dos proprietários de fato, apoiados por políticas públicas e estratégias privadas, que, contudo, atropelam a própria ordem jurídica vigente, desde a edição do Estatuto da Terra de 1964, como pretendemos demonstrar na sequência.

*O Debate Histórico da Questão Agrária Brasileira.*⁶

A construção teórica e política da ‘questão agrária’ no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da Reforma Agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja Católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate certamente mais preocupados com o tema da industrialização.

⁶ Esta seção 2.3 reproduz do autor parte de: DELGADO, G. C. Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um estudo de reflexão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, set./dez. 2001.

Em 1960, Caio Prado Jr. publicou sua Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil, complementada, em 1962, com a Nova Contribuição à Questão Agrária no Brasil.

Em 1961, Ignácio Rangel lançou o livro *Questão Agrária Brasileira*. Prado Jr. e Rangel, nesses citados trabalhos, destacaram aspectos distintos daquilo que se viria convencionar à esquerda como cerne da crise agrária, justificadora da Reforma Agrária. Para Caio Prado Jr. (1962),

... o que se entende e deve entender por 'reforma agrária' nas atuais circunstâncias do país é a elevação dos padrões de vida da população rural, sua integração em condições humanas de vida, o que não é e está longe de ser o caso em boa parte do Brasil.

Ao problema agrário geral nos termos aí pressupostos propôs uma estratégia explícita de reforma agrária que continha duas vertentes principais, para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também às iniquidades da estrutura agrária:

trata-se, de um lado, da extensão da legislação social – trabalhista para o campo, isto é, de proporcionar ao trabalhador rural proteção legal adequada que lhe assegure melhores condições de vida, tal como vem sendo praticado de vinte e tantos

anos para cá, com relação ao trabalhador urbano da indústria e do comércio. De outro lado, prevê-se a modificação da estrutura da propriedade fundiária no sentido de corrigir a extrema concentração que caracteriza essa propriedade, a fim de proporcionar aos trabalhadores rurais maiores oportunidades de acesso à posse e utilização de terra em proveito próprio (PRADO JUNIOR, 1962, p.89-90).

No trabalho de Rangel (1961), a crise agrária está referida à superprodução ou escassez crônicas de produtos agrícolas e à superpopulação rural,

... desdobrando-se a primeira nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda em desemprego urbano ... neste contexto define-se uma questão agrária quando o setor agrícola ... ou não libera mão de obra necessária à expansão dos demais setores, ou, ao contrário, a libera em excesso (p.73).

Ainda segundo Rangel (1961), a crise agrária assim definida comportaria duas ordens de soluções que o autor mais adiante denominaria de soluções aos problemas propriamente agrários ou impropriamente agrários, a saber:

(a) mudança na estrutura agrária, com o fito de criar condições mais próprias para expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por uma família camponesa, o que permitiria o aumento de famílias no setor agrícola, sem concomitante aumento da oferta agrícola e sem quebra, antes com elevação do nível de vida dos nossos camponeses; (b) incremento, alternativo ou concomitante, do comércio exterior e da procura urbana de mão de obra com objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural (p.73).

Por sua vez, Prado Jr. (1960) destacou o acentuado dualismo que caracterizava a atividade rural brasileira: de um lado, a que objetivava um produto de alta expressão comercial, do outro, as atividades subsidiárias, sobretudo as que visavam a produção de gêneros de subsistência à população local.

A tese central da CEPAL neste período, protagonizada aqui no Brasil pela contribuição de Celso Furtado e diagnosticada no Plano Trienal 1963-1965, destacou o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo.

O pensamento católico sobre a questão agrária foi menos estruturado no debate teórico do período, pelo fato de não se exprimir pela voz dos seus intelectuais orgânicos, mas por meio das declarações dos seus bispos; e em Cartas Pastorais e declarações de caráter social doutrinário das Encíclicas sociais. Mas, certamente, exerceu grande influência política e social no período – e mesmo na atualidade –, tendo grande peso na mudança de mentalidade dos católicos relativamente à Reforma Agrária. O foco da questão agrária nas Cartas Pastorais e manifestações do episcopado nos anos 50/60 foi a tentativa de aplicação da Doutrina Social da Igreja em contraste a uma realidade agrária de grave injustiça e exclusão social, então denunciadas pelo episcopado.

Por outro lado, pesou fortemente no discurso e na prática eclesial uma disputa de espaço com a esquerda protagonizada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), cujas estratégias de organização dos trabalhadores rurais e defesa da Reforma Agrária foram assumidas competitivamente pelo episcopado.

Nesse contexto político e social, a Igreja Católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimada em sua doutrina social pelo princípio da função social. Este princípio, que não era exclusivo da Doutrina Social, inscreveu-se de direito nas normas do Estatuto da Terra de 1964 e, mais tarde, na Constituição Federal de 1988, substituindo *de jure* a velha tradição do direito de

propriedade, proveniente da Lei de Terras de 1850, que tratava a terra como uma mercadoria como outra qualquer.

Ainda neste debate da questão agrária dos anos 60, Delfim Netto (1963) compareceu com vários textos publicados entre 1962 e 1965, escolhendo simultaneamente um foco para ataque, uma leitura para a Reforma Agrária e uma proposta de modernização agrícola que mais adiante dominaria o debate agrário dos anos 70 e 80.

A tese cepalina de rigidez da oferta agrícola, explicitada no Plano Trienal de 1963, foi escolhida por Delfim Netto como ‘hipótese refutável’. Esta, uma vez derrubada com base em argumento estatístico, revelaria a inconsistência da ‘questão agrária’, proposta pelo debate político da época. Neste sentido, Delfim Netto e toda uma geração de economistas e econometristas da (Universidade de São Paulo) demonstram a tese da resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda, tentando desta forma desmontar o argumento implícito da rigidez da oferta agrícola, qual seja, a inadequação da estrutura agrária que, ao não responder às pressões da demanda, provocaria tensões inflacionárias e crises recorrentes de abastecimento.

Observe-se que a ‘questão agrária’ que estava sendo enfrentada por Delfim não era aquela proposta por Caio Prado Jr., mas provavelmente a tese do Plano Trienal, e em parte o argumento secundário de Ignácio Rangel relativo aos chamados problemas ‘impróprios’ da questão agrária, ambos calcados numa visão das funções da agricultura no desenvolvimento econômico. Tampouco as questões ético-sociais presentes na doutrina da Igreja Católica ou mesmo

na visão humanista de Caio Prado Jr. foram enfrentadas pelos economistas da USP.

O argumento-chave deste grupo negava a existência de uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como um problema econômico relevante, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas às funções da agricultura no desenvolvimento econômico, a saber:

- liberação de mão de obra, a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos;
- criação de mercado para os produtos da indústria;
- expansão das exportações;
- financiamento de parte da capitalização da economia (DELFIN NETTO, 1963).

Neste ponto, o debate agrário de Delfim Netto já se deslocava para uma outra abordagem, qual seja a do lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra.

A tese da modernização técnica, sem reforma agrária, cuja expressão síntese mais apropriada é ‘modernização conservadora’ da agricultura, se imporá pela força militar em 1964. Sob sua égide se consolidará um capitalismo agrário brasileiro nas décadas de 1965 a 1985. Esse processo histórico concreto terá consequências políticas sobre o significado da questão agrária, em termos contemporâneos, que perduram até os dias atuais.

Esclarece-se, por oportuno, que esta tese da ‘modernização sem reforma’ foi também o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964 que, dentre outras coisas, cortaria a efervescência do debate agrário, tentando encerrá-lo pelo ‘argumento’ da força.

A Modernização Conservadora – 1965-1980: Mudança no Eixo do Debate Agrário

Os interlocutores da ‘questão agrária’ até 1964, com a exceção notável de Caio Prado Jr., debatiam indistintamente ‘problemas propriamente agrários’, no dizer de Ignácio Rangel, ou seja, aqueles que diziam respeito às relações de produção e à estrutura fundiária, e suas consequências sociais, econômicas e políticas. Mas debatiam também as questões relativas à oferta e à demanda de produtos agrícolas, e seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, como se estivessem também tratando da ‘questão agrária’, aqui vista de outro ângulo, qual seja, ainda no dizer de Rangel, dos problemas ‘impropriamente agrários’ ou externos às relações de produção, mas que, contudo, a co-determinavam.

A partir do golpe de 1964, o debate político foi cortado, e lentamente o pensamento conservador foi impondo o debate exclusivo em torno do segundo eixo da questão agrária, em prejuízo do primeiro. Posteriormente, quando esse projeto de modernização entrou em crise, houve o retorno do debate agrário clássico, mas já em outro contexto

histórico, diferente do que ora tratamos (veja-se o próximo tópico).

O resgate das teses modernizantes de Delfim Netto e de seu grupo iniciou-se no governo Castelo Branco, como reação ao Estatuto da Terra. Manifestou-se como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967 e começou a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.

As questões postas no debate agrário ficaram inteiramente dominadas pela agenda oficial, que promoveu uma aparente metamorfose da ‘questão agrária’, realizando uma solução ‘b’, na linguagem de Ignácio Rangel, qual seja “o incremento, alternativo ou concomitante do comércio exterior e da procura urbana de mão de obra, com objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural” (RANGEL, 1961, p.73).

A crítica que os intelectuais agrários à esquerda fizeram a estrutura agrária como obstáculo ao desenvolvimento das chamadas forças produtivas do capital foi de certa forma superada pelo projeto aplicado de modernização conservadora da agricultura. Mas teria sido por este projeto conservador resolvida desta forma ou superadas de qualquer forma as diferentes visões da Questão Agrária?

Esse período histórico (1965-1980) constituiu-se, com muita clareza, na idade de ouro de desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte

mediação financeira do setor público. Mas é importante não omitir sua matriz agrária.

É relevante ter em conta que a chamada ‘modernização conservadora’ da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela Reforma Agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dos anos 50, dominada excessivamente pela prioridade do Instituto Brasileiro do Café (IBC) à valorização cafeeira e ao regime cambial então vigente. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase 20 anos no nível de US\$ 1 a 1,5 bilhão por ano.

A integração técnica da indústria com a agricultura, que se dera nos EUA e na Europa Ocidental ainda no início do século XX, ocorreria no Brasil somente nas décadas de 60 e 70, se bem que a mudança na base técnica de produção da agricultura paulista tivesse antecedido um pouco ao período que estamos aqui considerando (anos 50).

Contudo, foi apenas com a articulação, pela União, do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1965, que ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos Institutos por produto (Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café, Centro do Trigo Nacional/Departamento do Trigo, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, etc.) e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor.

Perseguiu-se na política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (riscos de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da ‘Revolução Verde’, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediante a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras.

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 60 para o estilo de modernização agrícola que ora estamos analisando encontra-se fortemente documentada na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural) e, ainda, o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (Sistema Nacional de Crédito Rural, Política de Garantia de Preço, Programa de Apoio da Atividade Agropecuária, Pesquisa e Extensão Rural etc.).

De fato, no período analisado houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, e significativa alteração no padrão técnico do setor rural.

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira – do ponto de vista técnico, social e regional – foi preservado e

até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial. Regionalmente identificado com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 nos institutos federais de fomento e defesa setoriais, ou reassimilado em programas e projetos especiais, o latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural.

Evolução Histórica Recente do Capital na Agricultura e Implicações sobre a Terra

No final dos anos 50 e início dos 60 do século passado, forjaram-se condições internas e externas para que os históricos problemas da estrutura agrária e do conflito social no meio rural viessem a ter um tratamento político de reforma social, encerrando aparentemente a tradição do tratamento da questão pelas armas da República ou dos 'coronéis'.

De diferentes procedências doutrinárias e institucionais, emergiu a consciência de uma Questão Agrária, ainda que com diferentes formulações teóricas⁷. Esta tem por denominador comum reconhecer-se como problema político uma estrutura de posse e uso de terra fortemente desigual

⁷ Para uma análise das formulações teóricas e políticas da Questão Agrária no período, ver DELGADO, 2005b.

e autorreprodutiva; com consequências sociais de extrema pobreza rural e obstáculo à justiça social.

Havia na época uma formulação teórica peculiar a alguns teóricos do Partido Comunista de que essa estrutura agrária representasse obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo na agricultura; mas a história posterior desmentiu essa tese.

Na formulação da Questão Agrária do início dos anos 60, a Reforma Agrária estava presente como solução a problemas declarados de distintas perspectivas e leituras teóricas, por vários setores – partidos de esquerda, sob hegemonia do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e na ilegalidade sob influência teórica do Partido Comunista; Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); setores liberais de vários partidos; e uma forte corrente eclesial, bafejada pelos ventos do Concílio Ecumênico Vaticano II. O governo Goulart fez eco à tese da Reforma Agrária, enviando proposta de Emenda Constitucional a dispositivo da Constituição de 1946, que impedia intervenção no mercado de terras que não fosse precedida de “prévia e justa indenização em dinheiro”, princípio esse que se origina da Lei 601/1850, então plenamente vigente. O destino da proposta de Reforma Agrária do governo Goulart de 1962 foi a antirreforma imposta pelo golpe militar de 1964 e o triunfo político da tese muito cara aos setores conservadores, ancorados em várias instituições – Parlamento, academias, Forças Armadas, organismos patronais etc. – que impuseram, a partir de 1967, a práxis política da modernização técnica da agricultura brasileira, sem forma

social,⁸ à revelia do próprio Estatuto da Terra, promulgado no primeiro governo militar do general Castelo Branco.

Cerca de duas décadas de crescimento da agricultura e dos chamados complexos agroindustriais se deram sob influxo de altíssimos incentivos financeiros (crédito subsidiado), fiscais (incentivos tributários) e tecnológicos e de uma política fundiária altamente permissiva à ‘grilagem’ privada de terras (a essa época já regulada pelo Estatuto da Terra).

Passada a experiência da modernização técnica sem reforma social do governo militar (meados dos anos 80), doravante referida pela expressão ‘modernização conservadora’ da agricultura, retornaram aumentados os problemas da estrutura agrária, dantes denunciada e agora assumida como uma Questão Agrária. Esta é declarada pelos novos e antigos movimentos e grupos sociais estruturados em torno da luta pela terra e pela Reforma Agrária (Movimento Sindical Rural, Movimento dos Sem-Terra, Comissão Pastoral da Terra, Fórum Nacional de Reforma Agrária e, mais recentemente (meados dos anos 90), pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), dentre muitos outros).

A expressão formal e política da questão agrária nesse final do regime militar e prenúncio da Nova República explicitou-se em uma espécie de compromisso político da Aliança Liberal (1984), que lançou como tese política de transição o programa da Nova República à sucessão do regime militar e a convocação de uma Constituinte (1985-1988). Já no governo Sarney executou, com base nesse compromisso, o I Plano Nacional de Reforma Agrária

⁸ Para análise das políticas públicas do período, ver DELGADO, 1985.

(PNRA). Esse plano tentou recuperar em essência o conceito e os instrumentos da Reforma Agrária, preconizados e abandonados no Estatuto da Terra de 1964. Não houve tempo político e organização social para reestruturar o debate sobre a Questão Agrária, cortado que estivera por duas décadas de interdição militar dessa problemática.

O Direito da Propriedade da Terra na Constituinte

Na Constituinte, o debate jurídico-político da questão agrária centrou-se corretamente na conceituação do direito de propriedade fundiária, vinculado à sua função social. A articulação política dos partidos à esquerda, da CNBB, dos movimentos sociais e órgãos de assessoria agrária foi forte no sentido de imprimir status constitucional ao primado da função social da terra. Mas a reação dos setores organizados do patronato rural foi mais forte no sentido de impedir a recepção integral do conceito de função social, oriundo do Estatuto da Terra. Perdeu-se, nesse momento, o conceito de limite do tamanho da propriedade fundiária, permitido, acima do qual se incidia no conceito estatutário de ‘Latifúndio por Dimensão’, objeto de desapropriação. Isso na prática significou admitir dimensão ilimitada à ‘terra de exploração’. Atualmente, esse tema – o limite da propriedade fundiária – é objeto de uma iniciativa política e pastoral significativa, qual seja o plebiscito sobre tamanho da propriedade agrária.

A batalha político-jurídica da Constituinte continuou no período posterior da regulamentação, com características cada vez mais desiguais, por ações, omissões e obstrução, que adiaram até 1993 (governo Itamar Franco) a regulamentação do texto constitucional aprovado. Somente então se iniciaram os Programas de Assentamento Agrário, que desde então executam com todo constrangimento político o novo ordenamento de direito agrário.

Mas a reorganização do patronato rural, a mudança do papel da agricultura no mercado internacional e as novas alianças dos governos Fernando Henrique Cardoso I e II e Lula da Silva I e II, sob a etiqueta do agronegócio brasileiro, modificaram substancialmente os termos da problemática agrária denominada de ‘Questão Agrária’, expelindo de vez qualquer conotação de obstáculo ao desenvolvimento capitalista da agricultura.

A discussão atual da questão agrária atual, sob o enfoque das condições de vida da população, objeto da próxima seção, coloca-se essencialmente como problema resultante da intensificação da estratégia da modernização técnica da agricultura, sem reforma social. Esta é principalmente conduzida pelos setores representativos da grande propriedade rural e das cadeias agroindustriais, sob forte patrocínio das políticas de Estado. Inclui também uma parcela de pequenos proprietários. Detêm forte representação no Congresso a chamada Bancada Ruralista e uma bem organizada rede de apoiadores na mídia nacional e nas mídias regionais.

De fora desse arranjo de economia política – o agro-negócio -, embora sob sua dominação conflitiva, situam-se amplos e majoritários contingentes da população e do território, não beneficiados pela expansão do modelo, calcado na grande propriedade, monocultura de *commodities* e relações de trabalho precárias.

Essas populações e territórios, fora da lógica de expansão do modelo dominante – populações indígenas e outros povos da floresta, ‘quilombos’, pequenos agricultores, experiências agroecológicas, assentamentos de Reforma Agrária, ‘acampados à beira da estrada’, trabalhadores rurais volantes e um sem-número de formas regionais de campesinato (quebradeiras de coco, ‘faxinais’, posseiros e etc.) –, sofrem o drama da exclusão do sistema pela perda sistemática de territórios e condições de trabalho, imolados à expansão do capital e do dinheiro na agricultura, nos quadros da chamada ‘expansão primário-exportadora’.

ESTRUTURA AGRÁRIA E CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO

O debate atual da questão agrária deslocou-se inteiramente de qualquer conotação relativa à estrutura agrária como obstáculo à acumulação capitalista, tese que a história revelou equívoca, para centrar-se naquilo que sempre foi e continua sendo essencial: o obstáculo que essa estrutura agrária, já sob completo domínio do capital, impõe às condições de vida da população brasileira, em especial de sua

população rural. Já em pleno século XXI, sob total hegemonia da chamada economia do agronegócio, os problemas que hoje se revelam sob essa ótica são aqui enfocados sob o ângulo da saúde pública, sem embargo de que conflitos fundiários e trabalhistas continuam sendo frequentes e numerosos em todo o país.⁹

Nesta seção vamos nos concentrar especificamente no aspecto relativo à morbidade ligada às condições de trabalho e à saúde dos trabalhadores em geral, na seção abaixo, enquanto a subseção subsequente trata dos problemas ambientais mais propriamente relacionados à estrutura agrária.

Agricultura Moderna e Condições de Saúde no Trabalho

As pesquisas e informações mais específicas sobre saúde e agricultura a que recorreremos neste texto são em geral pistas incompletas sobre a situação epidemiológica, relacionada às condições técnicas da agricultura moderna. Essas pesquisas em princípio não tratam da Questão Agrária ou da Saúde, mas de determinados aspectos das condições de trabalho na agricultura, provocadoras de doenças, acidentes e outras incapacidades físicas. Todos os dados deste texto são obtidos da Pesquisa *Avaliação dos Benefícios por Incapacidade da Previdência Social* – Ipea (janeiro de 2007), (MENDES, 2007).

É da maior relevância o acervo de informações que se dispõe no Brasil, com periodicidade anual e cobertura atual

⁹ Os Relatórios Anuais da Comissão Pastoral da Terra, já com frequência de três décadas, são a principal evidência dos problemas específicos ligados à estrutura agrária.

de cerca de 2/3 da PEA, relacionadas à saúde nas condições de vida no trabalho. Esta é a estatística dos benefícios por incapacidade concedidos anualmente pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).

Observe-se que este dado, ainda que não expresse a situação epidemiológica de toda a população trabalhadora, reflete uma parcela hoje muito significativa, em particular no espaço rural, onde a proporção da PEA segurada pela Previdência Social é atualmente maior em relação à clientela urbana.¹⁰

Os dados anuais publicados de Auxílio-doença, Auxílio-acidente e Aposentadoria por Invalidez concedidos pelo INSS (ver tabela 1), conquanto sejam na sua forma pública apenas números globais relativos aos segurados – urbanos e rurais –, são pistas muito significativas, porque refletem o resultado de perícias médicas individuais, a partir das quais se aplica o Código Internacional de Doenças para justificar a concessão de benefícios previdenciários.

As perícias, que são as fontes primárias desses dados, identificam o indivíduo periciado segundo a categoria ocupacional a que está vinculado na sua atividade laboral e as respectivas doenças, acidentes ou causa de invalidez permanente, motivos de incapacidade física no trabalho. Essas perícias tentam direta ou indiretamente estabelecer nexos causais; diretamente nos casos do Acidente de Trabalho, por critério legal e indiretamente nos demais casos. Os dados daí resultantes, referidos a um período determinado,

¹⁰ Com a institucionalização da Previdência Social a partir de 1991 (Leis de Custeio e Benefício, que regulamentaram texto Constitucional), passaram à condição de segurados especiais os agricultores familiares $\pm 70\%$ da PEA rural, a que se adiciona o contingente dos trabalhadores assalariados formais já incluídos no sistema.

Tabela 1. Benefícios por incapacidade concedidos (milhares) - 2000, 2005 e 2009 - (TOTAL RURAL) – BRASIL

Anos	2000		2005		2009		Δ% 2009/2000	
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Benefícios	931,5	144,3	2.023,2	247,9	2056,7	218,4	120,1	51,4
(1) Auxílios-doença + Auxílios-acidente								
(2) Aposentadoria por Invalidez	148,4	20,6	269,2	33,2	187,3	21,0	26,2	1,91
Total (1+2)	1079,9	164,9	2292,4	281,1	2244,0	239,4	107,8	45,2

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

como considerado na Tabela 1 (página 42), são uma fonte informativa muito relevante para diagnosticar as condições epidemiológicas do mundo do trabalho.

Constata-se, pelos dados da Tabela 1, que ocorre nesta década um aparente choque epidemiológico no mundo do trabalho, segundo a avaliação da concessão de benefícios por incapacidade. Este dado pula do patamar de 1,1 milhão/ano em 2000 para 2,2 milhões no final da década, com incremento físico de 107%, enquanto que no mesmo período o salto no espaço dos segurados rurais vai de 165 mil em 2000 para cerca de 240 mil no final da década (2009) – 45%. Destaque-se que este movimento já claramente delineado nos meados da década (2005) mantém-se no final da década e atualmente com características e explicações a serem a seguir exploradas.

Observe-se que o salto de mais de 100% dos benefícios por incapacidade concedidos poderia estar refletindo vários fenômenos intercorrentes no tempo, como, por exemplo, aumento da massa de segurados do sistema, melhoria de eficiência do sistema de perícias e concessão de benefícios ou maior consciência de direito social dos trabalhadores, sem que necessariamente houvesse piorado a situação epidemiológica da população sob estudo. Essas hipóteses são trabalhadas com rigor no referido Relatório de Avaliação, até mesmo porque em parte explicam um componente do surto de auxílios-doença no período aos segurados urbanos.

Por sua vez, para a população dos trabalhadores rurais, que é objeto específico deste texto, não há evidência

significativa de aumento dos segurados especiais no total de segurados da Previdência, antes pelo contrário (a PEA agrícola cai no período 1996-2006) e o grau de formalização dos assalariados ainda é baixo, como também a melhoria específica da eficiência à concessão de benefícios por incapacidade. Mas há evidência de que os segurados especiais entre 1998 e 2002 que “requerem auxílio doença dobrou para os homens e triplicou para as mulheres” (MENDES, 2007, p. 33). Evidência essa, qualquer que seja a causa de sua incidência, que mereceria investigação dos nexos epidemiológicos associados.

Por outro lado, quando se investiga a mesma informação no Anuário da Previdência Social pela ótica dos auxílios-doença e auxílios-acidente concedidos no período, confrontados com esses mesmos benefícios em manutenção no período analisado, verifica-se que de fato há para o caso dos benefícios rurais um avanço menor da demanda por auxílios-doença (concessões). Mas ocorre permanência desses eventos (auxílios-doença rurais) por períodos mais longos, de sorte a elevar mais que proporcionalmente o estoque de benefícios emitidos em final de período, como se demonstra a seguir.

À Tabela 2 reunimos essa informação específica – Estoque de Benefícios em manutenção relativos aos segurados rurais e urbanos do sistema, verificando que as doenças incidentes nas duas esferas – rural e urbana –, permanecem por períodos mais longos no caso dos segurados rurais.

Tabela 2. Quantidade auxílios-doença e acidente em manutenção (emitidos em 31/12) 1998-2009 (mil unidades)

Auxílios-Doença e Acidente	Base Inicial: 1998/2000	2005	"H" de 2005 Base Inicial	2007/2009	"H" de 2007-2009 sobre Base Inicial
Rural	68,6	163,5	138,3	141,4	106,1
Urbano	744,1	1733,7	132,9	1465,3	96,9
Total	812,7	1897,2	133,4	1606,7	97,7%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 2009 e Suplemento Histórico – 1980-2008.

Tabela 3. Causas Apuradas de todos os Auxílios-doença e Acidente concedidos em dois anos – 1999 e 2005

Capítulos do CID.	Auxílios-doença		Auxílios-acidente	
	1999	2005	1999	2005
1) Doenças do sistema Osteomuscular (Cap. XIII) do tecido conjuntivo	19,2	31,5	15,6	16,1
2) Lesões por envenenamento e consequências de causas externas (Cap. XIX)	21,9	18,5	78,1	78,3
3) Transtornos Mentais e Comportamentais (Cap. V)	7,5	11,6	-	-
4) Doenças do Sistema Nervoso	2,3	3,0	1,2	1,4
5) Doenças do Aparelho Circulatório (Cap. IV)	12,8	10,3	-	-
6) Fatores que influenciam o Estado de Saúde (Cap. XXI)	12,9	2,7	1,5	1,0
Subtotal	76,6%	77,6%	96,4%	96,8%
7) Demais capítulos do CID	23,4	22,4	3,6	3,2
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tabelas 31 e 47 do Relatório Final – Avaliação dos Benefícios por Incapacidade MENDES, 2007.

A informação diferencial nesta Tabela 2 sobre ‘quantidade de Auxílios-doença e Acidente’ em manutenção é a situação dos benefícios rurais.

Estes estão mais acelerados em termos de crescimento no tempo, não obstante revelarem trajetória moderada de incremento nas concessões (Tabela 1), bem mais modestas, comparativamente às urbanas.

Essa informação indica provável maior período de permanência dos benefícios por incapacidade rurais e pode ser indicativa de morbidades mais graves ou com acesso e tratamento mais demorado no sistema de saúde.

Principais Fatores de Morbidade Revelados

As morbidades mais frequentes, provocadoras de auxílios-doença e auxílios-acidente incapacitantes ao trabalho, diagnosticados nas perícias médicas dos benefícios concedidos pelo INSS, do início ao final da década passada (incremento de mais de 100% [Ver tabela 1]), apresentam a seguinte configuração, segundo classificação dos capítulos do Código Internacional de Doenças (Tabela 3).

As informações da tabela 3, conquanto gerais, evidenciam que junto com o surto de benefícios por incapacidade, do início ao meio da década, configura-se um perfil novo de doenças do trabalho – ‘doenças do sistema osteomuscular’, ‘lesões, envenenamento e consequências de causas externas’ e ‘transtornos mentais e

comportamentais', que em conjunto saltam de 48,6% das causas apontadas nos laudos periciais de auxílio-doença concedidos em 2000 para 61,6% das concessões em 2005.

Por seu turno, quando é particularizada a clientela rural, das dez principais morbidades nos benefícios concedidos (Tabela 39 – MENDES, 2007, p. 71), sobressaem muito evidentes as doenças do sistema osteomuscular como campeãs do auxílio-doença no meio rural. Mas isto é apenas uma classificação médica. A causa real da morbidade deve ser buscada nas condições de trabalho daqueles setores que hoje são sinônimos de modernidade técnica do agronegócio. Vejamos estes dados específicos para o segmento em maior evidência de crescimento neste período – o setor sucroalcooleiro.

Condições de Morbidade Reveladas no Setor Sucroalcooleiro

A citada pesquisa conduzida pelo IPEA em interação com o Ministério da Previdência¹¹ avalia as causas do movimento recente de virtual 'explosão' do auxílio-doença no sistema de benefícios previdenciários do INSS, para o que concorrem vários fatores em vários setores de atividade. No que diz respeito especificamente ao setor

¹¹ Esta pesquisa avalia as causas da elevação significativa na demanda por auxílios-doença, auxílios-acidente de trabalho e aposentadorias por invalidez na Previdência Social, cuja concessão entre 2000 e 2005 cresceu respectivamente 143% e 79% (respectivamente para o auxílio-doença e para a aposentadoria por invalidez).

Tabela 4. Todos os trabalhadores empregados em alguma atividade relacionada à cana-de-açúcar que receberam auxílio-doença (fluxo anual em 2000 e 2005)

CLASSE – CNAE	2000	2005
01139 – Cultivos da cana-de-açúcar	2.300	6.257
0161-9 – Manutenção, plantio, benef. E serviços agrícolas*	779	3.639
015610 – Fabricações do açúcar	1.340	6.445
23400 – Fabricações do álcool	415	1.936
TOTAL	4.834	18.277

Fonte: MENDES, 2007 (Tabela não publicada).

Nota: * Esse código envolve várias atividades de manutenção, plantio, beneficiamento e serviços agrícolas, várias delas em atividades não relacionadas à cana de açúcar. Contudo, como parte desta classe Cnae contém os serviços de colheita da cana, mantivemo-la no total da tabela. Se excluirmos essa atividade, os totais respectivos passam a ser 4.065 auxílios-doença concedidos em 2.000 e 14.638 em 2005.

sucroalcooleiro, os dados dessa pesquisa revelam um afluxo quase epidêmico de auxílios-doença concedidos (após prévia e difícil marcação de perícia médica) aos segurados desta atividade econômica. Contudo, como houve nesta atividade aumento no ‘grau de formalização’, era de se esperar simetria na concessão de benefícios pelo INSS, com baixas carências.¹² Mas os dados da pesquisa, que cruza informações de concessão pelo INSS por ‘ramo de atividade’, segundo a classificação Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE),

¹² O auxílio-doença é benefício concedido a partir de 12º mês de carência do segurado, quando então interrompe o contrato de trabalho e o segurado passa a ser pago pelo INSS, de acordo com uma média do salário de contribuição, corrigido monetariamente.

utilizada simultaneamente pelo INSS e pelo Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, revelam informação significativamente mais alta nas atividades do setor sucroalcooleiro.

Como se observa pelos dados da Tabela 4, os auxílios-doença concedidos aos trabalhadores com carteira assinada na cana-de-açúcar (códigos Cnae 01139) saltaram do nível de 2.300 no ano de 2000, para 6.257¹³, aumento de 172%, enquanto que no trabalho industrial do açúcar e do álcool (códigos Cnae 05610 e 234000) a elevação foi de 1.755 para 8.381, ou seja, de 377% em cinco anos.

Observe-se que no período o trabalho formal na cana-de-açúcar está se ampliando em termos proporcionais (ver Tabela 3), moderadamente segundo a fonte Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), e mais acentuadamente segundo a fonte RAIS. Mas em quaisquer das duas fontes o 'emprego com carteira assinada' estará crescendo no máximo 5% a.a. no período 1999-2005, segundo o Rais. Já o auxílio-doença cresce de forma quase epidêmica, tanto no segmento agrícola, quanto de maneira ainda mais grave no segmento industrial.

A explicação relativamente aos aspectos de 'morbidade declarada' nas perícias médicas, constantes do referido Relatório de Avaliação, revelam indicadores gerais, que provavelmente se aplicam feito 'mão à luva' para o setor sucroalcooleiro.

¹³ Não estão computados neste total os auxílios-doença concedidos a trabalhadores autônomos, desempregados, segurados especiais e outras condições de segurados, por impossibilidade de cruzamento da informação do INSS com as respectivas classificações Cnae (Rais). Isto significa uma subestimação aproximada de 50% do total de auxílios-doença concedidos nesta atividade, visto que não é possível também computar os auxílios-doença concedidos às outras condições de segurados da 'atividade cana-de-açúcar'.

Analisando os dados primários do INSS de todo o auxílio-doença concedido ano a ano, a pesquisadora Luciana Mendes, responsável pelo referido relatório, conclui:

Na análise mais agregada, por capítulos de Código Internacional de Doenças (CID), é possível observar que as doenças osteomusculares aumentaram significativamente sua participação no período relativamente aos benefícios totais concedidos – de 19,2% em 1999 para 31% em 2005 (MENDES; PIOLA, 2007).

Neste referido cap. XIII do CID, onde se concentra praticamente 1/3 de toda a morbidade referida para o auxílio-doença, as dez principais doenças osteomusculares respondem por 78% das morbidades (do capítulo), destacando-se um subgrupo – ‘dorsalgias, outros transtornos de discos intervertebrais’, ‘sinovites’ e ‘tecnosinovites’, com 55% do total do capítulo. Conquanto esses dados reflitam a situação geral, é muito provável que reflitam com maior concentração a situação do setor sucroalcooleiro, em razão das características das jornadas de trabalho aí prevalentes.

Não é novidade que o ritmo e as jornadas de trabalho impostas aos trabalhadores da cana pelas metas de produção que se lhes impõem – 10 a 12 toneladas de corte de cana ao dia – importam em milhares de movimentos individuais diários de flexão, aplicação de

força física no corte e ajuntamento da cana que resultam, em última instância, em doenças osteomusculares praticamente certas, com o passar do tempo.

Observe-se que o aumento do 'grau de formalização' no setor sucroalcooleiro, que em outras circunstâncias poderia ser visto como um dado positivo de modernidade das nossas relações de trabalho agrário, esconde na verdade outras coisas que precisam vir à luz. O 'grau de morbidade' das relações de trabalho em cana-de-açúcar estivera em grande medida escamoteado às condições da informalidade no emprego e, portanto, não apareciam como problema de política social. Quando a formalidade avança, é possível detectar explicitamente o avanço (ou o reconhecimento) do grau de morbidade que essas relações de trabalho contêm.

Mas chama a atenção no relatório do Ipea que não é apenas alta a morbidade no emprego agrícola, também o é no emprego industrial. Neste último, nas atividades de fabricação do açúcar e do álcool, que são independentes da colheita da cana, a expansão do auxílio-doença é mais do que o dobro, relativamente à atividade agrícola. O tamanho do problema que esse Relatório de Avaliação revela clama por explicações setoriais mais acuradas. No geral apontam para um problema grave de reprodução de relações sociais iníquas no setor sucroalcooleiro, não obstante fortes indicadores de aumento da produção e da produtividade do trabalho.

Estrutura Agrária e Meio Ambiente

De diferentes formas o tema meio ambiente, com foco agrário, se coloca recorrentemente na agenda política da atualidade: 1) pela discussão parlamentar de revisão do Código Florestal; 2) pela pressão mundial ao controle da emissão de dióxido de carbono na atmosfera, provável provocador do efeito estufa; 3) pelas mudanças climáticas, cujos efeitos no regime das chuvas parecem evidentes à população em geral; 4) pela discussão e aplicação dos limites constitucionais à função socioambiental da propriedade fundiária (Art. 186, II); 5) pela disseminação do uso de agrotóxicos na agricultura e dos seus efeitos nocivos sobre os alimentos e a saúde dos trabalhadores.

Todos esses enfoques de tratamento da questão ambiental apresentam diversas peculiaridades, que para o tema que ora nos preocupa apresentam um foco comum: a consideração dos limites do direito da propriedade privada sobre o território (e dos seus recursos superficiais); e a paralela construção de ações políticas condizentes com o princípio de direito público – “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (Art. 186, II CF). Em síntese, qualquer que seja o enfoque da questão ambiental, ela necessariamente incidirá sobre o direito de propriedade fundiária, no sentido do domínio, posse e uso dos recursos naturais superficiais do território.

Segundo uma visão estritamente privada do direito de propriedade, para a qual a terra seria uma ‘mercado-

ria' como outra qualquer, competiria exclusivamente ao proprietário da mercadoria definir o uso, destino, forma de exploração ou não dos recursos naturais do território, à semelhança daquilo que o faz o proprietário de quaisquer mercadorias – meios de produção.

Por essa visão, não há um bem público autônomo a preservar – biodiversidade, solos, águas, clima, sanidade alimentar etc. – susceptível de impor limites de direito público à propriedade privada do território e à sua utilização econômica.

Por seu turno, a concepção da propriedade territorial, sujeita à função social e ambiental, que vigora de direito no Brasil, pelos menos desde a Constituição de 1988, ou mais remotamente desde o Estatuto da Terra (1964), impõe limites de direito público a esse direito privado – a função social da propriedade. Esta não tem sido valorizada e aplicada eficazmente ao longo de mais quatro décadas em que vigora como princípio orientador de políticas nas leis agrárias e no Código Florestal (1965).

A preocupação deste texto com as questões da saúde, vinculadas à problemática agrária, tem direta incidência com os enfoques de meio ambiente que tratam dos agrotóxicos; mas também com as questões relativas à biodiversidade e ao manejo de recursos naturais do território – águas, solos, florestas, fauna etc. –, tendo em vista sua utilização econômica.

Por sua vez, a discussão do efeito estufa, em relação ao qual o Brasil, pela intensificação recente dos processos de desmatamento e queimadas, caracteriza hoje as emis-

sões de dióxido de carbono de origem rural como mais importantes que as fontes poluidoras de origem urbana e industrial¹⁴, coloca em xeque a estratégia primário-exportadora de *commodities*, tratada na seção sobre *Modernização Conservadora*. Observe-se que, segundo dados oficialmente divulgados por ocasião da Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas (2009), o Brasil, não obstante apresente uma matriz energética relativamente limpa (do efeito estufa), é classificado hoje (2005) como o 7º maior emissor de dióxido de carbono na atmosfera, sendo os desmatamentos e queimadas rurais os principais componentes dessa contribuição negativa ao aquecimento global.

A Questão dos Agrotóxicos: Produção de Commodities x Agricultura Saudável

A Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA) é incumbida de cumprir o papel legal de controle dos agrotóxicos, desde o seu registro, comercialização, uso e prevenção de contaminações. Evidentemente, uma missão de tal amplitude, para ser exercida em todo o território nacional, que é 99,75% território rural, demandaria uma capacidade fiscalizadora enorme, sem que se pudesse garantir somente pelo papel da ANVISA a excelência da vigilância sanitária exercida.

Mas há em curso movimentos de disseminação da cultura da alimentação saudável, com prováveis efeitos pre-

¹⁴ Segundo o texto da CNBB – 211 *Fraternidade e Vida no Planeta* (p. 31), as emissões de dióxido de carbono de origem rural representariam cerca de 76% das emissões totais brasileiras, medidas no ano de 2005.

ventivos muito eficazes sobre a ‘alimentação livre de agrotóxicos’, com consequências também saudáveis à difusão das técnicas agroecológicas, em especial da chamada agricultura orgânica.

Por seu turno, a expansão acelerada da produção de *commodities* que o Brasil vem experimentando no último decênio, tendo em vista um explícito projeto de inserção primária no comércio exterior¹⁵, acelera também o uso de agrotóxicos (fungicidas, inseticidas, herbicidas) na agricultura, a ponto de sermos hoje o campeão mundial no consumo desses insumos químicos. Para atender a esse papel de grande abastecedor mundial de *commodities* (principalmente *feed-grains*, carnes, celulose de madeira e açúcar-álcool), a estratégia de expansão agrícola se apoia em dois pilares econômicos, de forte contradição com o meio ambiente: aprofundar a utilização dos agroquímicos em ritmo acelerado e expandir horizontalmente a área explorada dessas culturas¹⁶. As taxas anuais de incremento da área de lavouras foram ao redor de 4% a.a. no período intercensitário (1996-2006).

Por sua vez, em período mais próximo (2003-2009), a expansão do consumo dos agrotóxicos é muito mais rápida, sugerindo uma clara intensificação do pacote tecnológi-

¹⁵ As exportações médias de ‘manufaturados’ no período 1995/99 representavam 56%, da exportação total, sendo os restantes 44% de produtos ‘básicos’ e ‘semielaborados’, comumente classificados de ‘produtos primários’. Essa relação se inverte depois de nove anos: em 2008 os ‘primários’ representavam 57,1% da pauta exportada e os manufaturados, 42,9%. Esse movimento de inversão prossegue até o presente. (Cf. *Conjuntura Econômica* – março de 2010).

¹⁶ A expansão física das ‘Áreas de Lavouras’ entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006 varia de 41,79 milhões de ha para 59,9 milhões de ha (43,2%). Em período próximo (2003/2009), as vendas de agrotóxicos se elevam 128%, ou seja, houve crescimento médio anual de 15%.

Tabela 5. Venda de Venenos Agrícolas por Tipo – 2003-2009 (em bilhões de dólares)

ANOS \ CLASSES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Herbicidas %	48,2	40,7	41,0	42,7	42,9	-	-
Fungicidas %	22,7	30,9	25,7	23,4	23,5		
Inseticidas %	23,1	23,7	27,9	28,8	28,6		
outros	6,0	4,7	5,4	5,1	5,0		
TOTAL %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		
TOTAL (valor)	3,136	4,494	4,234	3,919,8	5,372	6,800	7,125

Fonte: Andef (Internet).

co da chamada 'Revolução Verde', segundo dados da indústria (Tabela 5). Estes dados revelam no período 2003/2009 um incremento real médio de vendas dos agrotóxicos de 128% em seis anos, o que significa taxa média de 15% a.a.

Esse ritmo de expansão das vendas e provavelmente do consumo agropecuário de agrotóxicos terá certamente consequências sanitárias praticamente incontroláveis do ponto vista burocrático (ANVISA); produz inevitáveis efeitos de contaminação dos alimentos, dos trabalhadores e dos recursos hídricos, superficiais e profundos (aquíferos). Essas situações vêm sendo crescentemente apuradas e denunciadas pelo Ministério Público e poderiam neste curso ser objeto de problematização-investigação pelos próprios participantes.

Finalmente, deve-se considerar uma contradição inevitável que a estratégia de expansão agrícola ora em curso impõe à sociedade brasileira: a forma de expansão agrícola calcada na utilização intensiva de agroquímicos e de abertura de novas áreas fundamenta-se em conceito de produtivismo agrícola, provavelmente incongruente com várias exigências civilizadas da saúde e sanidade dos alimentos e recursos naturais utilizados.

Esta é uma tese que fica em aberto à crítica, corroboração ou refutação neste Curso.

Expansão Agrícola Atual e Seus Custos Sociais

A expansão agrícola da última década é puxada basicamente pelas cadeias agroindustriais envolvidas com o comércio

mundial de *commodities* (produtos primários padronizados e armazenáveis, com mercados organizados à escala mundial). Seu crescimento, no ritmo acelerado em que se dá, pressupõe tanto a intensa utilização do pacote tecnológico dos agroquímicos (ver análise procedente na seção anterior, *A Questão dos Agrotóxicos*) quanto a ampliação das áreas cultivadas do tipo monocultura – soja, milho, cana-de-açúcar, florestas plantadas, carnes etc., principais produtos exportáveis cujo crescimento físico anual no período 2000-2008 varia entre 5 a 9% a.a. em média¹⁷.

A forma monocultora e de grande exploração contínua dessa expansão agrícola tem necessária implicação negativa sobre dois princípios de equilíbrio ambiental muito caros à ecologia – o princípio da biodiversidade e a contribuição negativa da agricultura moderna à emissão de dióxido de carbono na atmosfera.

Por sua vez, se combinarmos os efeitos da emissão de dióxido de carbono, redução de biodiversidade e expansão acelerada dos agrotóxicos, temos vários componentes de morbidade potencial, tanto ambiental quanto humana, que não entram no cálculo privado da produção agrícola, mas provocam evidentes custos sociais. Estes precisam ser conhecidos, avaliados e principalmente evitados.

As evidências empíricas sobre custos sociais ambientais de um dado padrão de exploração econômica são de difícil mensuração, até porque não entram no cálculo econômico privado. Mas há evidência indireta da incidência

¹⁷ A produção de carne bovina cresce no período 2000-2008 8,1% a.a.; a de carne de frango, 6,7% a.a.; a de soja, 7,8% a.a.; milho, 5% a.a.; e álcool, 9% a.a. (BRASIL, 2008, p. 28).

desses custos, que ao longo deste texto vimos referindo, e que não podem ser descartados. Sua explicitação, para investigação mais detida, compõe uma lista de evidências e fortes indícios de problemas à saúde pública, pendentes de pesquisas específicas:

1. A explosão constatada dos auxílios-doença e acidentes do INSS na década de 2000 (seção 4.1), com prevalência das morbidades do sistema osteomuscular, de envenenamentos e causas externas e de transtornos mentais (ver dados e análise da seção 4.1). Análises setoriais mais acuradas dependem do acesso público às perícias médicas do INSS – hoje fonte privilegiada da epidemiologia no mundo do trabalho;
2. Elevada participação das queimadas e desmatamentos na emissão de monóxido de carbono na atmosfera (ver seção 4.2), empiricamente revelada na Conferência de Copenhague e sua provável relação com a estratégia de expansão agrícola ora em curso;
3. Evidências de contaminação química dos alimentos, apuradas em pesquisas amostrais da ANVISA.¹⁸ A mesma evidência também se aplica aos trabalhadores, não obstante haja aparentemente forte subnotificação, de ma-

¹⁸ Dados divulgados pela ANVISA (www.anvisa.gov.br) sobre 17 produtos agrícolas analisados amostralmente em 2008 revelam produtos contaminados por agrotóxicos em 15,28% das amostras.

neira a não se refletir necessariamente sobre as estatísticas da saúde;

4. A contaminação das águas superficiais e aquíferos com agrotóxicos cujo grau de nocividade à saúde humana é suspeitada, mas infelizmente não conhecida em maior detalhe; para o que provavelmente a Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e a Anvisa precisariam ser cobrados;
5. Perda de biodiversidade dos ecossistemas territoriais dominados pela exploração agrícola monocultora, para o que é relevante a avaliação de suas consequências aos vários biomas nacionais e não apenas à Amazônia;
6. Há evidências de sistemático descumprimento dos limites de mata ciliar e conservação de cobertura florestal das encostas de morros, previstas no atual Código Florestal, motivos de sucessivas anistias das penalidades legais e pretexto ao relaxamento desses limites na atual discussão de revisão do Código;
7. Há evidências sistemáticas da concentração fundiária e grilagem de terras públicas, até mesmo com legalização posterior – caso da MP 458/2008, transformada em Lei, que propiciou legalização de ocupações de imóveis com

até 1.200 ha, propiciando regularização de 67,4 milhões de ha na Amazônia Legal.

Esses sete pontos listados de evidências factuais sobre custos sociais e ambientais do modelo de expansão agrícola do chamado agronegócio brasileiro são evidências também, em pelos menos três primeiros pontos, de pressões sobre os sistemas públicos de saúde SUS e sobre a Previdência Social. Tais situações acarretam custos fiscais mensuráveis e perdas humanas parcialmente mensuráveis, mas certamente evitáveis, desse estilo de atividade econômica.

Por sua vez, as evidências 4 a 7 – contaminação de águas, perda de biodiversidade, descumprimento dos limites do Código Florestal e grilagem de terras públicas – são também passíveis de explicitação quantitativa. Mas sua conversão direta em custo social, politicamente explicitado e tecnicamente definido, está a merecer mais atenção qualitativa sobre os danos reais e potenciais que tais fatos provocam à saúde humana e animal.

CONTROVÉRSIA POLÍTICA ATUAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A nova significação que a expressão ‘Questão Agrária’ adquire na atualidade tem conexão direta com o processo intensivo, ora em curso, de acumulação de capital na agricultura (e no setor primário em geral), que tem consequências ou custos sociais exacerbados sobre o mundo do trabalho

e o meio ambiente. Como tal, a saúde pública é afetada de diferentes formas, por vetores de morbidade, social e economicamente determinados. Estes vetores independem do sistema de saúde institucional, que não é capaz de atacar suas causas, mas estão na origem de determinadas tendências epidemiológicas da atualidade.

O desafio teórico e político deste debate (sistematizado neste minicurso) é de demonstrar a presença e relevância de custos sociais graves do estilo de expansão agrícola em pleno curso no Brasil, sob respaldo de virtual pacto de economia política hegemônica – o agronegócio.

Por sua vez, a expressão ‘Questão Agrária’ no passado esteve sempre diretamente associada a problema específicos da estrutura agrária, aparentemente equacionáveis com aplicação de medidas de distribuição e desconcentração fundiárias. O que estamos propondo à discussão é a ampliação deste debate e não sua supressão, até porque a concentração fundiária e a exclusão dos pequenos produtores ou novos camponeses continua a vigorar no modelo hegemônico da expansão agrícola vigente.

O que está em xeque do ponto de vista da saúde pública, como de diversos ângulos de tratamento das relações sociais afetados pelo processo de acumulação de capital no campo – relações de trabalho, meio ambiente, segurança alimentar, aquecimento global etc. –, é o próprio pacto de economia política das grandes proprietários, cadeias agroindustriais e o Estado, promovendo um estilo de expansão primária, insustentável socialmente em futuro próximo.

Essa visão que estamos em parte deduzindo da exposição do texto, em parte propondo como questão justificadora de mudanças políticas, é vista de maneira completamente distinta pelos protagonistas do agronegócio brasileiro, para os quais inexistente questão agrária a considerar.

Finalmente, se aprofundarmos a abordagem dos custos sociais e ambientais ora enfocados, haverá necessária recorrência às limitações do direito da propriedade sobre o território, baseado em critério estritamente mercantil privado.

Observe-se também que a perspectiva dos custos sociais e ambientais transporta a questão agrária para muito além do espaço rural. Os bens públicos a resgatar – saúde pública, meio ambiente, clima, alimentos saudáveis e equidade na estrutura agrária – são interesses gerais de toda a sociedade.

Como converter o debate dessa problemática agrária e ambiental em um debate político de reforma social não cabe nos limites deste texto explicitar. O que cabe destacar no debate de política pública contemporâneo é a inarredável relação dos custos sociais e ambientais às causas estruturais agrárias, que de longa data conformam a estrutura agrária brasileira. E como essa estrutura é hoje dominada por um determinado projeto de acumulação de capital, que reproduz essa estrutura e expande os custos sociais, depreende-se que seja necessário alterar substancialmente essas condições sociais e econômicas de exploração agrícola. A discussão das alternativas de desenvolvimento, ecologicamente sustentáveis e socialmente condizentes com a função social da terra, também é pertinente, mas já escapa aos limites deste texto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). *Abastecimento e Segurança Alimentar: O Crescimento da Agricultura e a Produção de Alimentos no Brasil*. Brasília: CONAB, 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). *Igreja e Questões Agrárias no Início do Séc. XXI*. Brasília, DF: Paulus, 2010. (Estudos CNBB, 99).

_____. *Fraternidade e Vida no Planeta*. Texto-base da Campanha da Fraternidade de 2011. Brasília, DF: Edições CNBB, 2011.

DELFIN NETO, Antônio. Problemas econômicos da agricultura brasileira. *Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP*, São Paulo, n.46, cad. XXV, 1963.

DELGADO, G. C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone UNICAMP, 1985.

_____. Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005b

_____. *Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um Estado de Reflexão Agrária*. São Paulo: USP, 2001. (Estudos Avançados, 43).

_____. O Setor da Subsistência na Economia Brasileira: Gênese Histórica e Forma de Reprodução. In: JACCOUD, L (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005a.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

MARTINS, J. S. Expropriação e Violência (*A Questão Política no Campo*). São Paulo: Huci-tec, 1980, p. 70-71.

MENDES, L.; PIOLA, S. *Estudo sobre Políticas e Programas Previdenciários: Avaliação dos Benefícios por Incapacidade – Relatório Final*. Brasília, DF: IPEA, 2007. No prelo.

MOTTA, M.; ZORTH, P. (Orgs.). *Formas de Resistência Campesina: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo de História*. São Paulo: UNESP, 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil. *Revista Brasiliense*, n.28, mar.- abr., 1960.

_____. Nova Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil. *Revista Brasiliense*, n.43, set.- out., 1962.

RANGEL, Ignácio. Questão Agrária Brasileira. In: GRAZIANO, José S. (Org.). *Questão Agrária, industrialização e Crise Urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS. p.49-120.

SILVA, L. O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. Campinas: UNICAMP, 2008.

