



## QUESTÃO AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: DEBATES E CONTROVÉRSIAS

*Sonia Regina de Mendonça*<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Início esta reflexão com uma pergunta: por que tem sido, nos últimos anos, tão freqüente - ao menos no meio acadêmico - a “confusão” entre significantes tão distintos quanto “reforma agrária” e “questão agrária”? Lembrando, com BOURDIEU (1989), que o poder simbólico é aquele que consegue transformar relações de dominação/submissão, em relações afetivas e que, quanto maior o sentimento mobilizado, maior o ocultamento das diferenças, sem que se evidencie a violência perpetrada, parto do princípio de que, no campo das ciências sociais, em particular, nenhuma escolha “de palavras” é ingênuo..

Meu objetivo é chamar atenção para o fato de que o *embroglio* entre ambas as noções visa desqualificar uma delas, requalificando, positivamente, a outra. No caso, me parece evidente que o objeto da desqualificação – promovida pelo discurso veiculado através de agências e agentes do Estado, bem como pela própria intelectualidade – é a noção de “questão agrária” que, sendo bem mais “remota” e abrangente, incide diretamente sobre uma longa história de lutas sociais, tão antiga quanto a conquista ultramarina de

<sup>1</sup> Dra. Em História, Associada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil e Pesquisador I do CNPq.

nosso território. A “reforma agrária”, ao contrário, consiste em designativo mais recente, podendo ser datado de meados dos anos 1950 e, mesmo partindo da confluência entre os movimentos sociais rurais e o discurso estatizado, acaba por induzir seus receptores a uma dada expectativa que materializaria, no presente, probabilidades de um futuro quase sempre tido como melhor, posto que não vivido.

Se a citada (con) fusão de noções interessa a alguém, por certo não é aos movimentos dos excluídos da terra. Recorrendo a FERNANDES lembro que a luta pela reforma agrária ganhou força com o advento das organizações políticas camponesas, sobretudo com o crescimento das Ligas Camponesas na década de 1950. “Todavia, a **luta pela terra é uma política que nasceu com o latifúndio**. Portanto, é fundamental distinguir **a luta pela terra** da **luta pela reforma agrária**. Primeiro, porque a luta pela terra sempre aconteceu, com ou sem projetos de reforma agrária. Segundo, porque a luta pela terra é feita pelos trabalhadores e na luta pela reforma agrária participam diferentes instituições. Na realidade, a diferenciação da luta pela terra, da luta pela reforma agrária é fundamental, porque a primeira acontece independentemente da segunda” (FERNANDES, 1998, p. 1).

Logo, todo o investimento de dominação simbólica promovido pelo discurso oficial junto à categoria “reforma agrária”, implica em tentar minimizar o papel historicamente fundamental de todos os agentes em luta pela terra no Brasil, há mais de quinhentos anos, sendo, assim, uma vez mais aprisionados, não só pelas cercas dos latifúndios, mas também por aquelas delimitadas pela “fala estatizada”, tida como “legítima” e neutralizadora/naturalizadora dos conflitos sociais. É sobre esta distinção, seus desdobramentos e influências junto aos sujeitos sociais mais diretamente envolvidos e/ou excluídos desses processos que versa o presente ensaio.

## **QUESTÃO AGRÁRIA E CAPITALISMO NO BRASIL**

A preponderância da noção de “reforma agrária” junto a foros tão distintos quanto o meio acadêmico ou a mídia, está eivada de equívocos e armadilhas políticas. Seus defensores, de um lado, elencam uma série de justificativas para sua realização. Ela implicaria no aumento da produção para o mercado interno; na dinamização do abastecimento alimentar; facilitando o acesso dos pequenos produtores à tecnologia moderna, além de aumentar a produtividade da exploração familiar. A reforma, enfim, acabaria com a “pobreza” no campo, noção esta, de contornos tão vagos quanto inócuos. Seus detratores, por outro lado, colecionam estatísticas e argumentos para desconstruir tais

justificativas, resultando num debate que se perde em meio a afirmativas e contra-afirmativas vãs, em boa medida resolvidas no espaço da “crença”.

O problema central que nenhum dos lados esclarece de modo suficiente é a necessidade de ver-se a “reforma agrária” como uma **decisão política emanada do Estado**, visando solucionar algo bem mais amplo, a **“questão agrária”**, obstáculo primordial ao desenvolvimento da **democracia**, ainda que não ao desenvolvimento do capitalismo. Separar o joio do trigo é pré-condição para avançar-se na reflexão, deixando claro no que consiste a chamada “questão agrária” ou o “problema do campo”, como o prefere um dos mais expressivos intelectuais orgânicos do Movimento dos Sem Terra, João Pedro Stédile <sup>2</sup>.

E aqui se está entendendo a “questão agrária” como o conjunto de inter-relações e contradições derivado de uma estrutura fundiária altamente concentrada que também determina a concentração de poder econômico, político e simbólico, criando estruturas de sujeição da população rural e uma cultura incompatível com o tipo de exploração racional da terra definido pela fala/práticas oficiais como a “mais adequada” ao desenvolvimento nacional. Logo, é possível afirmar que o desenvolvimento do país está entravado por uma “questão agrária” quando a tessitura das relações econômicas, sociais, políticas e culturais vigentes no campo produz uma dinâmica perversa que bloqueia, tanto o aumento da produção e da produtividade no campo, quanto as tentativas de melhorar o nível de vida da população rural e, sobretudo, seu grau de **participação no processo político democrático** (SAMPAIO & PRADO F<sup>o</sup>, 1998, p.3).

Essa “dinâmica perversa”, entretanto, não deve limitar-se a fatores puramente econômicos ou técnicos/tecnológicos. Em verdade, se está diante de um problema que também é de ordem **institucional**, ligado a mecanismos jurídicos, políticos e culturais recentemente formados no meio rural brasileiro e derivados de três processos interligados: a) o alto grau de concentração da propriedade; b) a existência de uma vasta população no campo destituída de terra e c) a chamada “juridicização” do “problema agrário”, sobretudo a partir da década de 1980. Assim, a “questão agrária” é uma **questão estrutural**, que não pode ser resolvida apenas com medidas de política agrícola ou

---

<sup>2</sup> Segundo Stédile, a tradição firmada pela produção especializada e pela pesquisa acadêmica em torno da nomenclatura “questão agrária”, permite que se isole uma questão quando, em realidade, falar de um “problema do campo” favorece o envolvimento do maior número de questões a ele imbricadas e que não se resumem, tão somente, à “reforma”. STÉDILE, 1994, p. 307

políticas sociais compensatórias, já que seus efeitos, fatalmente, serão neutralizados pela estrutura fundiária defeituosa - e preservada.

A construção histórica dessa “perversão” adquiriu novos contornos e intensidade a partir do golpe de 1964, quando a ditadura militar, a despeito de ter gerado o Estatuto da Terra, adotou como diretriz política para o campo – entre 1964-1984 – o fomento a uma “agricultura moderna”, eficaz, altamente tecnicizada, capaz de superar o suposto “atraso” que sempre marcou as representações acerca da agricultura brasileira. Seus principais instrumentos consistiram em, por um lado, colonizar fronteiras em favor do grande capital nacional e estrangeiro, expandindo o latifúndio improdutivo em maior escala que os projetos agropecuários de colonização e, por outro, conceder fartos créditos e subsídios públicos à agricultura patronal, tendo em vista dois tentos: disseminar tecnologia e privilegiar produtos de exportação ou vinculados a programas energéticos (como o PROÁLCOOL, por exemplo).

Semelhante política agravou a exclusão social não apenas no campo, mas também nas cidades, face à intensa migração de trabalhadores rurais desapropriados em direção às regiões metropolitanas, engrossando o contingente de miseráveis urbanos, igualmente desprovidos de direitos mínimos de cidadania. Enquanto isso se verificava, a industrialização da agricultura, efetivada com apoio estatal e materializada nos chamados CAIs (Complexos Agro-Industriais), afirmou-se enquanto paradigma de desempenho e produtividade respondendo tanto pela consolidação do capitalismo no campo, quanto pela cristalização de dois padrões de produção rural vistos como polares, quando não excludentes: o capitalista - dos CAIs - e o da produção familiar - classificada como “disfuncional”, “incompatível” ou simplesmente “inviável”.

Em suma, o apogeu do desenvolvimento capitalista no campo brasileiro foi marcado por duas características: a geração de profundas desigualdades e seu cunho altamente excludente, respaldado por um regime ditatorial e uma “militarização da questão agrária” (MARTINS, 1984) que favoreceram os grandes proprietários e o *agribusiness*. Neste período, redefiniram-se, igualmente, conceitos profundamente arraigados em nossa história, sobretudo o de “latifúndio” que, agora, longe de denotar o tradicional coronel, dono de vastas propriedades improdutivas, passou a significar grupos econômicos das mais distintas extrações – sobretudo da burguesia financeira – em fase de extrema centralização de seus negócios. Em verdade, como o aponta PALMEIRA (1994, p. 57), quando das

primeiras desapropriações feitas a partir do Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985<sup>3</sup>, quem estava sendo desapropriado não era mais o “grande latifundiário” paraense, maranhense ou acreano, mas sim os grandes grupos econômicos do Sul do país, que haviam adquirido terras do Estado, a preços módicos<sup>4</sup>.

Segundo um dos mais renomados especialistas no tema, no decorrer da década de 1980, três tendências fundamentais achavam-se em curso: a) a constituição dos complexos agro-industriais enquanto aprofundadores da integração entre capitais<sup>5</sup>; b) a redução do papel da pequena produção no processo do desenvolvimento capitalista, quer como produtora de bens, quer como reserva de mão-de-obra e c) a diminuição da sazonalidade do trabalho temporário, pela afirmação de culturas fortemente mecanizadas, mesmo em fases de colheita, restringindo as já precárias oportunidades de trabalho por parte de assalariados, bóias-frias, clandestinos, etc.(SILVA, 1994, pp. 138-142). E aí, uma vez mais, opera-se a “magia” do poder simbólico que, associando capitalismo somente ao desenvolvimento das forças produtivas, faz com que este mesmo autor se refira apenas à “reforma agrária”, e não à “questão agrária”, posicionando-se de forma naturalizada frente a este processo:

“Minha posição é que a **reforma agrária**, do ponto de vista do desenvolvimento capitalista, **não é mais uma necessidade, seja para a burguesia, seja para as classes produtoras (...)** A reforma agrária hoje, na década de 80, é uma necessidade dos trabalhadores rurais, não mais do patronato brasileiro” (Id. ibid., p. 142).

Diante de afirmativas como esta, seria pertinente inquirir se, em algum momento de nossa história, a partilha da grande propriedade interessou a alguém mais além dos trabalhadores do campo; ou mesmo se a herança latifundiária brasileira deixou de ser alvo

---

<sup>3</sup> O anúncio da Proposta do PNRA, elaborado em inícios da Nova República, com a colaboração de conhecidos defensores da reforma agrária de cunho distributivista, deu-se em meio ao IV Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais. No Plano, a reforma emergia como uma das prioridades do governo Sarney, destacando-se: a desapropriação por interesse social enquanto principal instrumento da reforma e a adoção de assentamentos enquanto cerne do Programa, além da participação das organizações representativas dos trabalhadores rurais nas fases do processo. A polêmica aberta em torno da definição do que seria “imóvel produtivo”, permitiu que fosse preservado todo imóvel rural, abrindo-se uma brecha para que, havendo qualquer parte, em produção, toda propriedade permanecesse imune à desapropriação. MEDEIROS, 1993, pp. 30-31.

<sup>4</sup> José Gomes da Silva, analisando a reação dos grupos agrários paulistas ao PNRA, menciona que “as pessoas físicas ou jurídicas, brasileiras ou não, com domicílio declarado no Estado de São Paulo, além de 97,6% de todas as terras apropriadas dessa unidade da Federação, detinham mais de 37,1% das terras cadastradas em Mato Grosso, 15,3% das do Pará, 9,6% das de Goiás e assim por diante, resultando **numa apropriação de mais de 24% de todos os recursos fundiários do país**” SILVA, 1987, p. 73, grifos SR M.

<sup>5</sup> Tal integração responde pelo fato de que já não haja mais capitais bancários, capitais industriais, agrários, mas sim capitais entrelaçados dentro da agricultura, sendo os bancos donos das maiores propriedades em cada estado. SILVA, 1994, p. 139.

das lutas sociais dos múltiplos tipos de “sem terra” historicamente constituídos no país, em busca de espaço para sua produção e reprodução social. De fato, não há como discordar do óbvio: a agricultura brasileira é medularmente capitalista. Só que, o segundo passo de uma reflexão que se pretenda crítica, deveria, assumido tal pressuposto, apontar para a contradição fundamental dessa “nova” agricultura, que continua se dando entre exploradores e explorados, onde os primeiros são uma parte da grande burguesia e os segundos constituem-se em assalariados rurais e pequenos agricultores dizimados, expropriados e em vias de proletarização. Mas, cabe perguntar, proletarização junto a que setor, se vivemos no Brasil a mais dramática de suas crises econômicas, onde recessão e políticas macroeconômicas de estabilização são o norte condutor do receituário (neo)liberal?

Por outro lado, como já se indicou acima, será lícito insistir em pensar a “questão agrária” – e não a reforma – apenas do ponto de vista econômico? Será lícito deduzir, somente a partir de um viés produtivista, o “fim”, inevitável, do pequeno produtor? Será lícito supor, falando em termos de uma efetiva “reforma agrária” que, por ter-se transformado em “disfuncional” do ponto de vista da acumulação capitalista, esse pequeno produtor deva ser deixado ao léu, negando-se a necessidade de formas de intervenção transformadoras dessa realidade? Como o afirma GERMER, “nosso objetivo não é salvar um pedacinho de terra com um casebre em cima (...). O nosso objetivo é salvar o cidadão que vive em cima daquilo – agricultor - colocado-o num contexto econômico em que ele vá viver dignamente” (1994, pp.148-9).

Como se pode ver, as tensões entre propostas díspares, no próprio âmbito da academia – e do Estado -, sinalizam o quão minado é o terreno em que se pisa ao discutir temas como a “questão agrária” ou a “reforma agrária”. Do ponto de vista liberal, sequer se coloca uma “questão agrária”, tida como resolvida pela modernização tecnológica de boa parte das empresas nos anos 80. Sob esta ótica, se inexistente “questão agrária”, para que falar de “reforma agrária”? Entretanto, como é impossível negar a realidade da miséria vigente no campo, a resposta (neo)liberal elege agora a “pobreza”, vista enquanto “resíduo”, uma conseqüência indesejada, porém inevitável, da forma como o capitalismo desenvolveu-se no campo e que virá a ser, um dia, eliminado automaticamente pelo mercado, na medida em que a modernização tecnológica avançar e o excedente da população rural for absorvido em “outros setores” da economia. Até lá, tal como ocorre no caso da “pobreza

urbana”, contentam-se com a intervenção estatal via projetos de assistência social, focalizados sobre clientelas selecionadas (MENDONÇA, 2000).

O desenvolvimento do capitalismo no campo tal como se processou no país, solapou as alternativas para a pequena produção/propriedade, inviabilizando **um outro modelo** de agricultura no Brasil. E quando não acabou com elas pelas leis do mercado <sup>6</sup>, o fez pelas leis do governo, como no episódio da produção queijeira comercializada diretamente por pequenos proprietários nos centros urbanos, que foram proibidos de fazê-lo, pelo Ministério da Saúde, à guisa de profilaxia e higiene para toda a população

De uma forma ou de outra, seja tratando-se de uma ou outra problemática, somente do ponto de vista do **trabalho político** elas podem adquirir a sustentação, o sentido e a credibilidade que seus oponentes negam-se lhe emprestar. E digo político porque o que se encontra hoje em jogo, no campo, não é apenas a sobrevivência da pequena produção, mas sim **a preservação de um projeto democrático e nacional para o país**. E democracia, não possui outro eixo possível de enquadrar, senão o da **igualdade** – ao menos, menor desigualdade – de condições e oportunidades a todo um conjunto de atores, única possibilidade de efetivar-se, de fato, uma redistribuição da renda e do poder no campo, ainda que por intermédio de vigorosa intervenção do Estado.

Reforma agrária para solucionar a questão agrária. Só que o que muitos tentam obscurecer é que a reforma agrária, fora da perspectiva estritamente economicista predominante, **visa alterar toda uma estrutura de poder** que, além de perversa e viciosa, gera um ambiente social, econômico, cultural e político inibidor do desenvolvimento econômico, sim, mas, **principalmente, inibidor do desenvolvimento democrático**. Segundo alguns, esta perspectiva distorcida prevalece porque ainda não adquiriu força suficiente na sociedade brasileira o debate que associa a questão da democratização da terra ao questionamento do próprio modelo de desenvolvimento vigente, uma vez que tal questionamento, “significa contestar a máxima de que o modo de desenvolvimento em que “o quanto cresce” tem maior importância do que o “como”, “para quem” e “para que” cresce” (PACHECO, 1994, p. 209).

Mesmo entre conceituados especialistas no tema, parece não haver qualquer hesitação em aceitar, de modo “natural”, os resultados do darwinismo econômico implícito no modelo de desenvolvimento do capitalismo praticado junto à agricultura brasileira. Até

---

<sup>6</sup> Na época do *boom* da soja, os grandes capitalistas compraram rapidamente inúmeras pequenas propriedades, como no ano de 1975, no Paraná, quando 100.000 pequenas propriedades foram vendidas. STEDILE, op. cit, p. 314.

porque, em nome desse mesmo darwinismo, constrói-se uma dada identidade de “produtores rurais” – os grandes produtores - que dilui aquela de segmentos ligados à pequena produção familiar, integrados à categoria genérica de “pobres rurais”, obscurecendo mais ainda os conflitos sociais e os distintos projetos em disputa **no e para** o campo. Afinal, da ótica (neo)liberal, eles nada mais são do que os “não integrados” à agroindústria e, nesta condição, que legitimidade teriam seus interesses, carentes que são, até mesmo, de “funcionalidade” e “eficácia” econômicas?

Os próprios projetos de “reforma agrária” do governo, praticados enquanto políticas sociais compensatórias – focalizadas sobre áreas de maior conflito pela terra – e não como alternativas de reorganização produtiva, legitimam o darwinismo econômico, posto partirem da segmentação entre questão agrária e questão agrícola. Para D’INCAO (1990, p. 115), “enquanto os defensores da reforma agrária insistiam na existência de um problema agrário e na inexistência de um problema agrícola no país, recriando a cada instante a confortável – para os fazendeiros – idéia da marginalidade dos sujeitos da luta pela terra, os representantes do empresariado rural asseguravam conquistas ao nível da política agrícola e, por conseqüência, ao nível; da redefinição de seu já historicamente consolidado controle sobre o processo produtivo na agricultura”.

Com raras exceções, para boa parte dos especialistas, tudo se passa como se a industrialização da agricultura e a conseqüente consolidação dos Complexos Agroindustriais (CAIs), se tratasse de uma fatalidade, da inexorabilidade de uma só tendência possível, a do modelo de desenvolvimento da agricultura então hegemônico. Mesmo quando alguns autores admitem o crescimento da pequena produção familiar, este é computado como produção de alimentos voltada para o autoconsumo, resultando em escassos efeitos sobre o conjunto da economia, o que significa partir da incorporação/apologia do padrão hegemônico e da defesa de uma só tendência no agro REZENDE (1988),

Por trás dessas questões encontra-se o velho debate sobre o “campesinato” brasileiro que, a despeito de antigo, precisa ser reatualizado, para contribuir para o avanço do pensamento crítico. Enquanto nos anos 1950/60 a produção teórico-política da esquerda refletia sobre o tema, fazia-o tomando o campesinato como forma pretérita a ser superada através do avanço das relações de produção no campo. Nos anos 70, o campesinato – ou a pequena produção familiar - tornou-se objeto de análise enquanto forma de produção subordinada à produção capitalista, sendo passível de sobreviver em sociedades



desenvolvidas. Na década de 1980, o debate foi repostado em novos termos, buscando-se romper com análises economicistas e partindo da representação dos trabalhadores enquanto sujeitos sociais e políticos, o que revelou algum avanço em termos de propostas políticas, cujos reflexos estendem-se até o presente.

Hoje, entretanto, fala-se de “pobres do campo”, o que significa diluir sua identidade de classe, de sujeitos políticos em luta, transformando-se a vasta gama de pequenos produtores ainda existentes num conjunto homogêneo por atributos como “irracionalidade”, “atraso” ou “baixa eficácia econômica”. Isso demonstra que nos anos 1990, a luta pela “reforma agrária” se recoloca num ambiente diverso e adverso, onde o rareamento do emprego na cidade, bloqueando o êxodo rural, faz com que a “reforma” comece a ser vista como possibilidade de gerar empregos, a custo menor que o emprego urbano. Já para os movimentos sociais rurais, a viabilidade dos assentamentos se torna crucial, daí buscarem formar cooperativas, desenvolver agroindústrias e articular a produção familiar do assentamento a outros agentes econômicos .

Verifica-se, mais uma vez, que a pequena produção não só não é incompatível como o desenvolvimento capitalista vigente no campo, como este último só encontra explicação suficiente nas políticas públicas perpetradas pelo Estado entre 1970 e 1990 <sup>7</sup>. O caso da Amazônia é um bom exemplo disso <sup>8</sup>. O grande problema é que os casos onde a pequena produção demonstra vitalidade econômica e, sobretudo, política – pois se desenvolvem pela negação do paradigma hegemônico – são fragmentários e dispersos pelo país. A dificuldade política de articular toda essa diversidade consiste numa outra dimensão do problema.

---

<sup>7</sup> Uma das frentes dessas políticas teve início com a chamada Lei Sarney de 1969. A partir dela, que dispôs sobre as terras devolutas do Estado – no caso, o Maranhão – foi possível realizar a dita “ocupação racional da Pré-Amazônia Maranhense”, mesmo sem a realização de ações discriminatórias. Essa lei acompanhada de generosa política de incentivos fiscais e creditícios, redundou numa destruição sem precedentes dos recursos florestais do país. Anos depois, já na fase de realização dos “assentamentos”, os mesmos grupos negociam com o INCRA a venda de suas terras a preços que atingem ágio de até 2.481%. Cf. ANDRADE, 1998, p. 6, demonstrando que o processo iniciado em 1970 visava, também, consolidar a terra enquanto reserva de valor.

<sup>8</sup> Para demonstrar a perfeita compatibilidade entre a pequena produção e agricultura capitalista, PACHECO fornece alguns exemplos. No caso da Amazônia, por exemplo, a Volkswagen entrou num leilão de terras e aventurou-se na área da pecuária, deixando atrás de si a floresta derrubada. Posteriormente, buscou revender para o Estado, a altíssimo preço, a terra que este último, praticamente lhe havia doado. Já os usineiros, além de continuarem recebendo dinheiro subsidiado pelo Estado, malgrado sua dívida correspondesse a 2% de toda a dívida externa brasileira, acabaram beneficiando-se com mais de um bilhão de dólares, através do Banco do Brasil. Outros setores exportadores continuam gozando de privilégios do Estado, deixando claro que a propalada “eficácia” da grande empresa é de cunho político e não econômico. Enquanto isso, em inícios dos anos 1980, no Pará, uma reordenação da base produtiva agrícola do Estado centrada na substituição de culturas temporárias por culturas permanentes junto à pequena produção, revelou taxas de crescimento de 40% ao ano! PACHECO, op. cit, pp 214-15.

## QUESTÃO AGRÁRIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: USOS E ABUSOS DA “REFORMA AGRÁRIA”.

De tudo até aqui apontado, dois aspectos merecem ser resgatados. Por um lado, a evidente incompatibilidade existente entre “problema agrário” e democracia no país; por outro, a ausência, junto aos círculos governamentais, de um projeto efetivo de reforma agrária. O primeiro caso é facilmente demonstrável, bastando atentar para o vasto conjunto de mecanismos/agentes mediadores das relações entre Estado e movimentos sociais pela terra. Tais mecanismos configuram o que alguns denominam de “judicialização” da questão agrária no país, a qual transformou a “Lei” numa metáfora das cercas dos latifúndios, condenando os trabalhadores que lutam pela terra e pelo trabalho (FERNANDES, 1998-a). É à sua sombra que o processo de concentração de terra, já brutal nos anos 70 e 80, continua a expandir-se, a despeito do impacto provocado pelas novas estratégias emanadas dos movimentos organizados nos anos 80, como os acampamentos de sem terra ou as ocupações de fazendas, brindadas pelo Estado e pela mídia com o epíteto de “invasões”. Tão grave é o processo concentrador, que se torna necessário lançar mão da defesa do “Estado de direito” como expediente para a manutenção da lei, de molde a que o próprio Estado conserve o controle sobre a questão.

Outro indicativo da incompatibilidade entre “questão agrária” e democracia no Brasil é a própria forma como vem sendo praticada pelo Estado a política de assentamentos, a qual não resulta, propriamente, em “reforma agrária”. Segundo dados do Censo da Reforma Agrária e do MST para 1994-97, foram implantados 393 assentamentos, dos quais 330 resultaram de ocupações de terra e apenas 47 originaram-se de projetos do governo (FERNANDES, 1998-a, p.1). Ainda assim, constata-se a existência de 4,8 milhões de famílias sem-terra no Brasil, de acordo com o Censo Agropecuário de 1995/6. Já SANTOS (1998, p.5) demonstra que o maior número de famílias assentadas situa-se justamente nos estados em que se verificam intensos conflitos pela terra<sup>9</sup>, configurando-se tais assentamentos numa política compensatória e não reforma agrária. Malgrado todos esses limites, os assentados constituem-se numa nova categoria de atores sociais que não deve, nem pode, ser menosprezada.

Por fim, é necessário ressaltar a **cultura da violência** que rege tanto as relações sociais no campo brasileiro, quanto aquelas entre Estado e trabalhadores rurais/movimentos sociais pela terra. Em *Relatório Final* ao Núcleo de Estudos Agrários e

---

<sup>9</sup> São eles Pará, Rondônia, Maranhão e Mato Grosso.

Desenvolvimento do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária., do ano de 1998, Tavares dos Santos demonstra que os conflitos pela posse e propriedade da terra em todas as regiões do país são marcados por atos violentos, por ele classificados em dois tipos: a violência contra a pessoa e aquela contra a posse e a propriedade. (SANTOS, 1998-a, p. 3). Entre 1988 e 1997 houve cerca de 4.757 conflitos pela terra, envolvendo 596.405 famílias e que, distribuídos pelas regiões brasileiras, indicam algumas tendências. A primeira é ser o Nordeste o palco do maior número de conflitos (45% do total), seguido do Centro-Oeste (16%) e das demais regiões (com igual percentual de 13%). A segunda, é o aumento significativo, a partir de 1992, do número de casos de violência contra a pessoa, chegando a significar mais que o dobro de atos de violência contra a posse e a propriedade (cujo limite último é o despejo “judicial”).

A violência no campo também pode ser enquadrada a partir de outros quadros: seu caráter ilegal ou privado <sup>10</sup> e seu cunho legal, mediante atos judiciais que afetam as famílias de produtores envolvidos. A mesma fonte revela que os casos do primeiro tipo preponderaram em episódios ocorridos nos estados do Pará, Maranhão, Bahia, Mato Grosso e Paraná (1988-1997). Já as situações de violência legal condensaram-se nos estados da Bahia, Maranhão, Paraíba, Mato Grosso, ou seja, **os mesmos onde se verificam os mais altos índices de violência ilegal**. Além desses indicadores pode-se afirmar que, no tocante aos conflitos agrários, a **violência política** configura outra importante dimensão do processo de desenvolvimento capitalista, expressando a forma de dominação de classe vigente no campo e exercida, no geral, por mandantes particulares. Há que se considerar, ainda, uma terceira forma de violência no campo: a **violência simbólica**, expressa através dos mais variados discursos, como o da colonização – induzindo populações a deixarem suas terras -; o das “mortes anunciadas” ou mesmo o da naturalização dos atos de coerção, através das relações de “favor” que ainda atravessam a sociedade agrária brasileira.

A despeito dessa herança de violência patronal, responsável pela cristalização de uma cultura política que, historicamente, associa a luta pela terra à privatização do conflito social, sem a mediação dos instrumentos públicos legais disponíveis, as lutas pela terra foram importantíssimas para o processo de abertura política no país. Além de somarem-se a outros movimentos populares, fizeram com que os trabalhadores rurais reocupassem a

---

<sup>10</sup> O Relatório “Conflitos Sociais Agrários” mencionado no texto, define a violência ilegal contra a posse e a propriedade da terra, a partir dos seguintes atos: famílias vítimas de expulsão; famílias vítimas e ameaça de despejo; famílias vítimas de ameaça de expulsão; famílias vítimas de destruição de casas; famílias vítimas de destruição de roças; famílias vítimas de destruição de pertences.

cena pública. Essa reemergência, entretanto, se deu a partir de leituras diferenciadas sobre a natureza dos próprios movimentos pela terra, marcados, ademais, por uma **grande diversidade de situações**, revelando sua dispersão em termos de **práticas** e de **demandas específicas**, o que fez com que a identidade de cada um deles se construísse, nos anos 1980, a partir da disputa política com os demais, pela afirmação de uma “representação legítima” de todo o conjunto. Por certo, essa diversidade não excluiu alianças, nem a busca de unidade na ação em momentos políticos cruciais <sup>11</sup>.

Retomando a questão da ausência de uma efetiva política de reforma agrária por parte do Estado, vale resgatar algumas questões. A mais relevante consiste no fato do governo federal desenvolver, tão somente, uma política de assentamentos enquanto resposta ao processo de organização dos diferentes movimentos sociais em luta pela terra, o que faz com que aquilo que é nomeado pela fala/prática governamentais como “reforma agrária” não passe de mera regularização de posses (FERNANDES, 1998-a, p. 5), enaltecida pela mídia, visando envolver os incautos nas tramas do discurso “pró-social” emanado das agências estatais o qual, ao mesmo tempo, “demoniza” os movimentos sociais rurais, mormente o MST. De uma forma ou de outra, é fundamental insistir que **foi da luta dos agentes envolvidos na conquista da terra que emergiu a implantação da política de assentamentos rurais pelo governo**, não se tratando, em absoluto, de iniciativa espontânea ou “benemérita” do Estado.

Entretanto, é preciso não confundir “reforma agrária” com “política de assentamentos rurais para reduzir conflitos sociais localizados”, já que em nome da “reforma agrária” o governo tornou-se um grande comprador de terras, supervalorizadas, com vistas ao reforço de sua aliança com os grandes proprietários. Segundo SAMPAIO & PRADO F<sup>o</sup>, “no caso brasileiro atual, a reforma agrária – ou seja, a solução do Estado para a “questão agrária” concreta que entrava o desenvolvimento do país – compõe-se de duas partes indispensáveis e complementares: assentamento de famílias sem terra **em grandes propriedades desapropriadas** nas regiões onde **se manifeste de forma aguda os defeitos da estrutura agrária**; e a viabilização técnica e financeira da agricultura familiar nas regiões onde ela já está implantada” (*op. cit.*, p. 7, grifos SRM). Em direção similar segue o argumento de ANDRADE que, tratando do caso do Maranhão, constata que o volume

---

<sup>11</sup> Um desses momentos pode ser ilustrado pela Campanha Nacional pela Reforma Agrária, surgida em 1983 e que vem exercendo o papel de articuladora de propostas comuns, divulgando o tema e impondo-se como espaço de discussão dos rumos da questão agrária.

total de famílias “assentadas” pelo governo estadual não passou de regularizações de ocupações preexistentes (1998, p.9).

A grande questão subjacente à correlação entre “questão agrária” e democracia no país é que as propostas de reforma agrária defendidas no calor da luta dos movimentos sociais rurais não se resumem a uma questão econômica, pois elas visam **mudar toda uma estrutura de poder** que inibe o desenvolvimento econômico e democrático. “Uma reforma agrária no Brasil, para funcionar, tem que desapropriar as empresas agro-industriais. É impossível um produtor de leite ganhar mais pelo seu leite sem que a Nestlé, o Leite Glória, percam. (...). Então, necessariamente, a reforma agrária atual vai ter que mexer no complexo agro-industrial implantado no Brasil” (STEDILE, 1994, *op. cit.*, p. 319).

Por certo, esta é a posição mais radical dentre as distintas propostas de reforma agrária existentes no próprio âmbito das esquerdas. Outros posicionamentos, menos extremado, se colocam. ‘Se é verdade que a correlação de forças atual não é favorável e nem se coloca a mudança radical do modelo vigente, não é possível falar de alteração da correlação de forças quando se parte do reconhecimento de que existe uma só tendência no campo. As propostas inscritas nas lutas dos movimentos **não podem ser reduzidas ao significado de luta pela sobrevivência**. Os movimentos estão colocando, mesmo de forma fragmentada, questões que **dizem respeito à revisão das relações Estado e sociedade, outras formas de produzir e outras bases tecnológicas**” (PACHECO, *op. cit.*, p.218, grifos SRM).

## COMENTÁRIOS FINAIS

O avanço do capitalismo no campo brasileiro fez aumentar a acumulação e a concentração da riqueza, mediante a modernização tecnológica de alguns setores da agricultura e a transformação do meio rural. Seu reverso foi a expropriação e expulsão da terra dos mais variados tipos de trabalhadores rurais, acelerando o assalariamento e a emergência de novos personagens e movimentos na luta pela terra, alguns como dissensão do MST, outros formados a partir de suas próprias lutas particulares. Com a crise vivida pela aplicação no país do receituário neoliberal, o desemprego tem grassado de forma crescente, sobretudo nas médias e pequenas cidades. Uma opção para os trabalhadores rurais e urbanos é a luta pela terra. Dessa forma, é constante a recriação e expansão de movimentos sociais no interior do Brasil. Os latifúndios estão em toda a parte, assim como os sem-terra. A luta pela reforma agrária é uma luta que envolve toda a sociedade. A luta pela terra é mais específica, levada a cabo pelos sujeitos interessados.

A luta pela reforma agrária tem hoje uma nova dimensão que, simultaneamente, consiste num novo desafio: **construir um outro modelo de desenvolvimento para a agropecuária**. Durante séculos, o desenvolvimento do campo esteve referenciado ora aos padrões do latifúndio, ora aos da agricultura capitalista. Agora torna-se preciso pensar um modelo para a agricultura familiar, onde o protagonista seja o conjunto dos pequenos produtores. Essa característica contrasta com as tendências contemporâneas já que, de um lado, o Programa de Reforma Agrária do governo tem sido impulsionado a tomar velocidade e dimensão e, de outro, a descentralização tornou-se a marca de outras políticas públicas. Reabre-se, assim, o debate sobre a viabilidade da produção familiar face aos novos paradigmas tecnológicos, produtivos e gerenciais. Ao mesmo tempo, a grande marca dos movimentos sociais rurais atuais é sua recusa à "**meia cidadania**", daí a amplitude de sua pauta de reivindicações, extrapolando, em muito, a luta por acesso à terra e por condições para produzir. Em verdade, o que eles estão colocando, quotidianamente, na agenda do debate nacional é a **reflexão sobre os fenômenos da "pobreza" e da democracia no país**.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- ANDRADE,, Maristela de Paula. *Maranhão: anti-reforma agrária, devastação e concentração fundiária*. Site da Internet – NEAD, Biblioteca, 1998.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Descentralização E Participação Na Reforma Agrária - Um processo em discussão*. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Fortaleza, 1998. Site da Internet – NEAD, Biblioteca.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa, Difel, 1989.
- D'INCAO, Maria da Conceição. "Governo de transição: entre o velho e o novo projeto político agrícola de reforma agrária" *Lua Nova*. São Paulo, n° 20, maio, 1990.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. *Brasil - 500 anos de luta pela terra*. Site da Internet – NEAD, Biblioteca, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Que reforma Agrária?*. XIV Encontro Nacional de Geografia Agrária, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Unesp/Presidente Prudente, 1998-a, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *MST: expansão e territorialização*. São Paulo, Hucitec, 1999.
- GERMER, Claus. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. IN: STÉDILE, J P (Coord.) *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1994.
- MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. "Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões". *Cadernos RIAD*. Rio de Janeiro, IBASE, 1993.
- \_\_\_\_\_. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro, FASE, 1989.
- \_\_\_\_\_ & LEITE, Sérgio. "Perspectivas para a análise das relações entre assentamentos rurais e região. IN: SILVA, Francisco C. T. et alii (org.). *Mundo rural e política*. Rio de Janeiro, Campus, 1998.
- MENDONÇA, Eduardo Luiz. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. Dissertação de

- Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR, 2.000.
- PACHECO, Maria Emília Lisboa. “O joio e o Trigo na defesa da reforma agrária”. IN: STÉDILE, J. P. (coord.) *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1994.
- PALMEIRA, Moacir. “Burocracia, política e reforma agrária”. IN: MEDEIROS, L., BARBOSA, M. V. et *alii* (orgs.). *Assentamentos Rurais – uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Unesp, 1994.
- REZENDE, Gervásio. *Crise externa e agricultura: Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro, FASE, 1988.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda & PRADO FILHO, Danilo. *Reforma agrária e projeto de Construção Nacional*. Site da Internet – NEAD, Biblioteca, 1998.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Relatório Final “Conflitos Sociais Agrários”*. Site da Internet – NEAD, Biblioteca, 1998.
- SILVA, José Graziano da. “O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária”. IN: STÉDILE, J P (coord.) *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1994.
- SILVA, José Gomes da. *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo, Busca Vida, 1987.
- STÉDILE, João Pedro. “A Questão Agrária e o Socialismo”. In: STÉDILE, J.P. (coord.) *A Questão Agrária Hoje*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1994.