

## **Elementos sobre a questão agrária na atual conjuntura\***

*João Paulo Rodrigues\**

Nesta apresentação, procuro trazer um pouco do que o MST e a Via Campesina acumularam ao longo dos últimos 25 anos sobre a reforma agrária. O MST vê a luta pela terra como uma questão estratégica, numa perspectiva de democratização e distribuição de renda no campo e dentro de uma concepção política de desenvolvimento econômico e social que busque transformações estruturais que visam o socialismo. Essa sempre foi, e continua sendo, a orientação política e ideológica do MST na luta pela terra, por reforma agrária e pelo socialismo.

Ao longo desse tempo, fomos elaborando nossa proposta de reforma agrária a partir de uma análise histórica e da análise da correlação das forças políticas da conjuntura atual. Avaliamos que há um aspecto específico na América Latina e que, no caso brasileiro, consiste no fato de que a burguesia nacional nunca se interessou em fazer a reforma agrária. Aliás, mais do que não demonstrar interesse pela reforma agrária, a classe dominante empenhou todo seu poder – político, econômico e repressivo – para impedir que uma parcela da população brasileira, os pobres, tivesse acesso à terra. Assim, o processo de distribuição de terras nunca foi bandeira de nenhum projeto de desenvolvimento social. Outros países, mesmo dentro de uma perspectiva capitalista, se propuseram a fazer a reforma agrária. Foi, por exemplo, o caso emblemático dos Estados Unidos e do Japão.

No caso brasileiro, como já dissemos, nunca houve – por parte dos sucessivos governos e das elites – uma proposta séria de se construir um processo de distribuição de terra, mesmo dentro de uma concepção capitalista de resolver as contradições de um projeto industrial ou de qualquer outra natureza. Ao mesmo tempo, não tivemos uma correlação de forças nem uma conjuntura favorável para pôr em prática uma reforma agrária de caráter popular ou até mesmo de viés socialista, como foi a experiência cubana - ou de outras experiências revolucionárias - onde foi feito o processo de distribuição de terra no calor da luta popular e revolucionária. Não tivemos, aqui, nem um e nem outro tipo de distribuição de terra. E, por isso ainda figuramos entre os primeiros no ranking mundial dos países com maior concentração de terras, lado a lado com o vizinho Paraguai.

A burguesia brasileira não fez a reforma agrária por vários motivos, entre eles por uma questão ideológica. No entanto, há um processo de luta pela terra que se deu durante toda a história do Brasil, desde a ocupação dos portugueses, passando pela expropriação de terras indígenas, seguindo o período da escravidão e atravessando todo o período pré-abolição. A Lei de Terras, de 1850, poderia ter sido uma alternativa de construção da reforma agrária. Mas não foi, porque a burguesia nacional necessitava assegurar a mão-de-obra para as grandes fazendas e garantir o poder político dos latifundiários sobre as populações que circundavam essas grandes propriedades rurais.

Mais tarde, tivemos o período da industrialização nacional, marcado pela mudança de modelo de desenvolvimento econômico. No entanto, a burguesia industrial fez um pacto com os latifundiários, e manteve inalterada a estrutura

fundiária brasileira. Assim, mais uma vez, o Brasil perdeu uma oportunidade histórica de fazer a reforma agrária. No período que antecedeu o golpe militar de 1964, marcado por um clima e uma conjuntura política que poderiam fazer avançar a divisão das terras, havia um debate político-teórico em defesa da reforma agrária. O golpe militar sufocou esse debate e impôs a chamada *modernização conservadora* – o pacto da burguesia industrial com os grandes proprietários rurais, mencionado acima. Havia, também, um movimento camponês – protagonizado pela Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTABs) e pelo Movimento dos Agricultores Sem Terra (Máster) – forte e atuante, que empunhou pela primeira vez a bandeira da “Reforma Agrária, na lei ou na marra”. A ditadura militar reprimiu e exterminou essas organizações dos camponeses. Praticou a mesma violência contra os camponeses envolvidos em conflitos regionais, isolados, decorrentes da modernização que ocorria no Brasil nas décadas de 1960 e 70.

A fase seguinte é a da pós-ditadura militar, quando a busca pela redemocratização fez surgir um novo contexto de reconstrução do país e de ascensão da luta social no processo de elaboração da nova Constituição. E a maior vitória permitida foi ter garantido que a função social da terra fosse um dos elementos a serem avaliados no processo de desapropriação e concretização da reforma agrária, além do respeito às leis ambientais, trabalhistas – conquistas asseguradas em lei, mas que jamais foram cumpridas.

Abro aqui um parêntese: a função social da terra, assegurada na Constituição Federal de 1988, teve seu precedente já no Estatuto da Terra, de 1964, quando o governo da ditadura militar, se propunha a acabar com os *latifúndios por dimensão* - as grandes propriedades, e os *latifúndios por exploração* - qualquer propriedade que não atingisse determinado índice de produtividade. A lei nunca saiu do papel e o governo, conivente com os latifundiários, substituiu o programa de reforma agrária por um programa de colonização nas fronteiras agrícolas, principalmente na região norte do país. Fecho o parêntese.

No entanto há uma outra questão específica que a burguesia não deixou passar despercebida: a questão da (im)produtividade da terra. Ao condicionar as desapropriações aos índices de (im)produtividade, os latifundiários não permitem que esses índices seja atualizados. Ou seja, em pleno século 21, os índices que estabelecem se uma propriedade é ou não produtiva e, conseqüentemente, se é passível ou não de ser desapropriada para fins de reforma agrária, são os mesmos que foram estabelecidos em meados da década de 1970. Esses índices desatualizados acobertam a baixa produtividade da agricultura brasileira.

No período mais recente do país, o MST tinha grande expectativa de que um governo – como o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – de caráter democrático-popular, fruto desse último ascenso das lutas de massa da década de 1980, abriria a oportunidade para a realização da reforma agrária, mesmo com todos os limites da correlação de forças. Mas a verdade é que, infelizmente, não se construiu nem um programa de reforma agrária nem se avançou no enfrentamento do latifúndio.

## **Agricultura dos ricos x agricultura dos pobres**

O movimento sem terra entende que houve uma mudança, neste período mais recente, que levou ao desenvolvimento da agricultura, em especial do modelo exportador presente em toda a história do país. Trata-se da reorganização da questão fundiária a partir da implementação e consolidação do modelo neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Sua gestão foi um marco, porque conseguiu, com muita eficiência, organizar uma divisão na agricultura baseada numa elaboração teórica que até então nenhum governo tinha colocado em prática com tanto sucesso e com tanta qualidade. Primeiro, porque foram cooptados setores da academia, intelectuais que sempre elaboraram suas análises sobre a questão agrária de um ponto de vista progressista. E, segundo, porque houve toda uma engenharia na esfera do Estado, mesclando uma visão econômica dos interesses do capital nacional (latifúndio) e do capital internacional (transnacionais), que fez com que FHC conseguisse uma mudança na estrutura da agricultura. Houve uma consolidação da agricultura dos pobres e de uma agricultura dos ricos. E essa separação, que se reflete na existência de dois ministérios para cuidar da Agricultura, o Ministério da Agricultura (agronegócio) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (reforma agrária e agricultura familiar), tem por trás uma elaboração teórica e uma reorganização do Estado nos marcos institucionais e legais – e que infelizmente continua vigente até os dias de hoje.

A concepção do governo FHC se traduziu na consolidação do conceito agronegócio, numa perspectiva de desenvolvimento da agricultura capitalista. E, o agronegócio, no caso brasileiro, tem um elemento ideológico que o diferencia de sua concepção original elaborada nos EUA. Aqui ele é sinônimo de política volta para o mercado externo, de exportação centrada na monocultura extensiva em grandes propriedades, e da junção de grupos transnacionais com os grandes proprietários rurais brasileiros, sob a hegemonia do capital financeiro. Tal formulação procurou também incutir entre os pequenos agricultores a idéia do “agronegocinho”, tese que não colou porque o agronegócio é uma política dos grandes, com uma marca ideológica clara de divisão de classes. Ou seja, não basta querer entrar no agronegócio. A monocultura, com o uso de grande tecnologia e grande quantidade de agrotóxicos para exportação, é uma política dos grandes produtores que combina capital financeiro internacional, latifúndio improdutivo e as transnacionais.

Essa separação político-ideológica, que era institucional dentro do governo, passou por mudanças importantes no marco legal, desde a política de importação e exportação de produtos agrícolas, e até mesmo da política de reorganização da pesquisa. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo, passou a priorizar a produção em larga escala; as universidades cederam seus centros de excelência para pesquisa com base na lógica da monocultura de exportação. Os recursos para isso também tiveram um volume monstruoso dentro de uma política de crédito e de comércio, tudo feito com muita eficiência pelo governo FHC.

Além disso, tivemos a implantação de uma política agrícola focada nos pobres. O governo de FHC elaborou um programa muito bem feito, chamado Novo Mundo Rural (coordenado pelo NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural), que consistia em estabelecer as linhas políticas a serem adotadas para a pequena agricultura no Brasil. Se tratou de um conjunto de orientações vindas do Banco Mundial, do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD), da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e, em sua maioria, elaboradas por intelectuais brasileiros.

O Novo Mundo Rural traz em sua origem uma nova elaboração da agricultura familiar como um tipo de produção diferente/alternativa: sua produção teria como núcleo o negócio familiar, o que resultou obviamente na focalização das políticas públicas, em especial de crédito, para as famílias, retirando dos agricultores a perspectiva da coletividade dos assentamentos, da cooperação agrícola e da agroindústria. Ou seja, a possibilidade de inserir os pequenos agricultores numa agroindústria é substituída pela perspectiva da produção familiar, artesanal, em pequena escala como por exemplo: produção de paçoca, de frango caipira para venda na feira, etc. Por trás disso, há uma elaboração óbvia: pequeno sempre vai ser pequeno, e dificilmente vai ter as condições de ser um grande produtor.

O pequeno agricultor familiar passou a ser o centro da política de crédito agrícola, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O agricultor começa o programa no nível A – o assentado com um nível ainda de pobreza, vai crescendo e passa para o B, o C, o D, até chegar ao E. Essa é uma lógica de focalização na pobreza e de resolução dos problemas sociais por faixa social conforme rezam as cartilhas do Banco Mundial. Isto é, quando o agricultor transpõe a categoria da agricultura familiar e passa a ser considerado pequeno agricultor fica mais próximo do agronegócio e aí pode fazer a exportação dos seus produtos, passando a ser parte do agronegócio ou ainda do agronegocinho. Essa elaboração é tão sutil e eficiente que quem não conhece do assunto acredita que os pequenos agricultores chegaram ao paraíso. Assim, dificilmente alguém é contra essa política, inclusive porque o crédito agrícola é sempre precário para o pequeno agricultor, no Brasil e na América Latina.

O fortalecimento do Pronaf foi importante do ponto de vista da recuperação da pequena agricultura, mas, na avaliação do MST, essa é uma mudança dentro da perspectiva liberal, burguesa, por se tratar de uma política que incentiva a individualização, o empreendedorismo, a competição e evita a cooperação e fortalecimento da pequena agricultura. E dentro dessa lógica, a reforma agrária adquire uma perspectiva de resolver alguns conflitos pontuais sem enfrentar o latifúndio. Para isso foi criado o crédito fundiário, ou seja, foi instituída uma agência que comprava terra e a entregava para as famílias, retirando do Estado essa obrigação e passando a terra para o mercado, que passa a ser um agente da resolução dos conflitos agrários. O programa Novo Mundo Rural acabou com todas as políticas de assistência técnica que existiam na época para consolidar os assentamentos e a reforma agrária foi por água abaixo.

Outro aspecto desse programa que deve ser ressaltado é a expansão agrícola sobre a Amazônia. Cerca de 60% das famílias assentadas durante o governo FHC está na chamada Amazônia Legal, ação que é parte da reestruturação política e da reorganização da agricultura.

O que mais nos preocupava, no entanto, era que essa reestruturação da agricultura era fundamentada na concepção de que o agronegócio poderia resolver todos os problemas da alimentação no Brasil, enquanto a política do pequeno agricultor, a *pequena reforma agrária* ou as políticas basicamente sociais não teriam nenhuma importância do ponto de vista da economia. Isso está refletido nas ideias de Xico Graziano /PSDB-SP, para quem *é mais barato dar um táxi a um agricultor do que fazer um assentamento e lhe garantir um pedaço de terra.*

### **Continuidade do modelo**

Infelizmente, o modelo do governo Lula para a reforma agrária é a continuidade desse modelo de FHC, com uma diferença: aumentou a quantidade de recurso para essas políticas, ou seja, as melhorias que aconteceram foram dentro da mesma política. Isso significa que não houve nenhum programa novo no governo Lula capaz de alterar a lógica de funcionamento da proposta de reforma agrária que vinha sendo construída. É verdade que houve algumas políticas importantes no governo atual, em especial a retomada da assistência técnica, a política de habitação e a não criminalização dos movimentos sociais, no entanto essas políticas não ajudam a acumular forças para avançar a reforma agrária.

No início do governo houve uma tentativa de construir uma alternativa ao modelo de FHC para a reforma agrária, que foi o II Plano Nacional de Reforma Agrária, cuja equipe de elaboração contava com os melhores intelectuais brasileiros, coordenados por Plínio de Arruda Sampaio. Mas a proposta apresentada foi completamente modificada pelo MDA e lá se foi o Plano de Reforma Agrária, que pretendia reorganizar a política de agricultura sob a perspectiva da reforma agrária.

Com esses vários elementos, nós do MST, avaliamos que a política de reforma agrária é a mesma, primeiramente porque a obtenção de terra continua sendo feita da mesma forma e com os mesmos referenciais, de maneira que, assim como no governo anterior, 60% das famílias assentadas no governo Lula continuam na Amazônia Legal. O mais grave é que parte dos números apresentados todos os anos têm os mesmos referenciais daquela época, o que em muitos casos não significa avanços na reforma agrária. Primeiro porque um desses referenciais é a substituição de lotes vagos em assentamentos antigos, ou seja, são assentamentos que já existiam e onde apenas as famílias foram substituídas. Segundo, porque muitos casos se enquadram dentro do chamado reordenamento fundiário, que dá título a posseiros, pequenos e médios agricultores sem que tenha havido um processo de desapropriação ou de obtenção de novas terras, além de todo o uso das áreas da Amazônia Legal com perspectiva de colonização e que está incluído nesses números.

Esses dados mostram que a referência do processo de obtenção é muito similar ao anterior e, considerando somente este aspecto, já temos uma grave contradição. Os números de que dispomos – e que os pesquisadores da Unesp de Presidente Prudente têm organizado – explicitam que há pouca diferença do que foi o programa de Lula e de FHC para a questão agrária. Em seus dois mandatos, FHC assentou 390 mil famílias levando em conta essas diferenciações que citei acima. Já no governo Lula foi 305 mil famílias. E se formos levar ao pé da letra até o final do ano 2009, haverá uma aproximação muito grande entre o número de famílias assentadas nos dois governos.

Igualmente não podemos deixar considerar no debate sobre a questão agrária o carro-chefe de Lula para o campo: o Pronaf. Houve um aumento significativo do volume de recursos que eram da ordem de dois bilhões de reais e hoje são de 15 bilhões. No entanto, é o mesmo Pronaf e com a mesma lógica adotada por FHC. O problema desse crédito é que hoje já estamos chegando a 50% das famílias assentadas endividadas ao nível de inadimplência, isto significa que não podem acessar mais o crédito e isso é gravíssimo porque em breve as famílias assentadas podem ter problemas sérios em sua produção. Ou seja, o Pronaf não serve para os assentados, apenas para alguns pequenos e médios agricultores que produzam de maneira integrada com as grandes indústrias, como ocorre em Santa Catarina com as famílias que trabalham para a Sadia e outras empresas bem estruturadas. No Norte e Nordeste já vemos um limite da política de crédito, mesmo existindo um esforço do governo na ampliação do crédito, a lógica do mesmo não permite um grande avanço na produção nem dá conta de resolver esses problemas, em especial das famílias assentadas.

Portanto, a leitura do MST é de que vivemos uma conjuntura sob o governo Lula em que certamente houve melhorias, como o fim da repressão aos movimentos sociais e outras políticas públicas importantes, mas no central – que é a política de crédito e de obtenção de terra – não houve alteração. Ligado a isso, também é preocupante o fato de não termos conseguido avançar numa política de agroindústrias para os assentamentos nem no governo FHC, nem no governo Lula, o que é grave porque se mantém a mesma idéia do familiar como pequeno, que ao invés de fazer parte de uma agroindústria para produção de leite, por exemplo, vai fazer o queijo caseiro para vender na feira. Este é um modelo que tem o seu limite do ponto de vista de uma política de soberania alimentar e desenvolvimento da pequena agricultura.

Na conjuntura política é importante considerar que a reforma agrária está completamente fora da pauta, o agronegócio é a principal referência no desenvolvimento da agricultura. E essa é uma briga que temos perdido, inclusive na sociedade, devido a um fator muito importante, que é o fato do agronegócio ser a combinação do capital financeiro internacional com o Estado e o latifúndio improdutivo articulados com os meios de comunicação. Um exemplo dessa associação no Brasil é a Abag, *Associação Brasileira de Agronegócio* que tem como sócios a Rede Globo e o jornal *O Estado do S. Paulo*. Essa é uma demonstração concreta da aliança da mídia com o agronegócio, numa perspectiva de construir um modelo de agricultura dependente, que concentra ainda mais a renda no Brasil e com grande aporte financeiro, que vai desde as renegociações de dívidas do agronegócio até ao

financiamento de toda a infra-estrutura necessária para a exportação da matéria-prima produzida pelo agronegócio com etanol, celulose e soja.

Esse cenário é extremamente difícil para o MST, na medida em que o movimento está numa posição desfavorável em um período de conjuntura e de correlação de forças adversa na sociedade e dentro do governo. Qualquer tipo de mobilização contra as transacionais e contra o latifúndio é mostrada de forma distorcida e com isso se tenta isolar o MST e a reforma agrária, nos enfraquecendo no enfrentamento contra o latifúndio.

### **Nossa proposta de reforma agrária**

Seguimos nossa luta em todo país e nos esforçamos para elaborar uma proposta de reforma agrária de acordo com a atual conjuntura política e com esse período histórico que a classe trabalhadora está vivendo. Neste momento estamos debatendo a natureza do nosso Programa Agrário, de conteúdo mais estratégico e de perspectiva socialista, onde colocamos como pontos fundamentais o processo de democratização e coletivização da terra, com o fim do latifúndio e da propriedade privada. No entanto, estamos discutindo com a nossa base e com nossos aliados uma proposta de Reforma agrária de caráter popular, que ainda não é a reforma agrária socialista, mas uma proposta mais concreta de reforma agrária que é possível de se consolidar com o reascenso do movimento de massa e com um governo de caráter popular, antiimperialista e anti-capitalista.

Ao mesmo tempo, temos também uma pauta mais emergencial de reivindicações imediatas, orientadas pelos dois programas. Esta consiste na busca por uma reforma agrária feita pelo Estado em parceria com os trabalhadores, de caráter massivo. Entendemos que os assentamentos têm que ser massivos porque neste estágio da luta de classe a "quantidade vira qualidade" na medida em que quanto maior o número de trabalhadores com terra e organizados, maior será o seu poder de enfrentamento ao agronegócio e ao latifúndio. É importante que a reforma agrária seja implementada em um determinado espaço de tempo limitado.

### **Sobre a nossa proposta de Reforma Agrária Popular**

1 - Defendemos que a reforma agrária seja de qualidade, realizada em áreas próximas aos grandes centros.

2 – É preciso que haja crédito para os assentados, tanto para o custeio quanto para os investimentos, uma vez que se trata de um elemento central num processo de desenvolvimento de reforma agrária.

3 – Deve ser estimulada a construção de agroindústrias nos assentamentos, dentro de uma concepção cooperada, coordenada pelos trabalhadores e financiada pelo Estado. Para se viabilizar, o assentamento precisa garantir a pequena produção combinada com a agroindústria dentro de uma perspectiva de soberania alimentar. A produção em nossos assentamentos não pode ser

apenas para subsistência, é preciso produzir alimentos para o campo e para a cidade e gerar emprego, caso contrário, não cumprirá o seu papel estratégico.

4 - É necessário que a reforma agrária combine a produção com o respeito à biodiversidade, aos territórios, aos biomas. Precisamos garantir a preservação das águas e da natureza. Essa nova matriz também tem que ser mais próxima da agroecologia e por isso precisamos de uma política de pesquisa combinada com assistência técnica e incentivo à produção consorciada alimento com reflorestamento.

5 - É preciso garantia de infra-estrutura básica como estrada energia elétrica, áreas para praticas esportivas, saúde e comunicação.

6 - A educação do campo é uma prioridade em todos os níveis, inclusive superior, como forma de elevar o nível de consciência política e cultural de nossa base.

7 - Um nova proposta de reforma agrária deve ajudar a elevar a consciência política dos assentados, impedindo que prevaleça a tendência do “pequeno fazendeiro”, uma vez que ao ter a posse de sua terra alguns assentados passam a ter uma visão pequeno-burguesa, baseada na pequena propriedade e na maioria das vezes conservadora.

8 - Nossos assentamentos devem avançar numa perspectiva de soberania alimentar, que vai além do conceito de segurança alimentar. O MST e Via campesina consideram que a segurança alimentar está voltada para uma perspectiva de mercado e da grande produção do agronegócio, sendo que essa visão foi implementada pelo modelo verde de desenvolvimento. Em nossa perspectiva, a soberania alimentar é o direito dos povos e nações de produzirem seu próprio alimento, decidindo o quê e como produzir, aspecto estratégico para uma política de desenvolvimento social e humano.

9 - Uma política de reforma agrária precisa contribuir para que os assentados possa ter o controle do território dentro de uma perspectiva de áreas reformadas, que envolvam o campo, mas também as pequenas cidades que na sua maioria são dependentes da economia da pequena agricultura. Essa perspectiva precisa se dar com uma visão popular e de desenvolvimento social.

10 - Defendemos que haja unidade nas lutas dos trabalhadores do campo e da cidade e que estas sejam massivas, para que seja possível enfrentar as contradições do campo brasileiro e ir implementando a Reforma agrária.

11 - A reforma agrária pode ser uma das formas de distribuir renda e gerar emprego, importante tanto para o campo como para as cidades, No entanto, é importante que as forças políticas da classe trabalhadora tenham claro que a luta pela reforma agrária é uma luta contra-hegemônica e que acumula em uma perspectiva de luta não só dos sem terra, mas da classe trabalhadora.

12 - A luta pela reforma agrária hoje não se restringe apenas ao enfrentamento com o latifúndio improdutivo e atrasado de sempre, mas também às grandes



empresas transnacionais que dominam parte do território nacional. É preciso enfrentar empresários, financistas e banqueiros poderosos encastelados em seus escritórios na Avenida Paulista ou na Avenida Atlântica.

13 - Pôr em prática essa política de reforma agrária também depende de uma elaboração teórica junto ao povo brasileiro, mostrando que a reforma agrária é parte de um projeto nacional e popular de desenvolvimento, social e humano. Será necessária muita luta e força política para que o Estado implemente uma política de democratização do acesso à terra, ou seja, a luta tem de ser mais ampla do que o campo, porque os interesses são de natureza nacional e do conjunto do povo brasileiro.

*\*Membro da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)*

*\*Fala feita em debate no Comitê Central do PCdoB. SP - 27/04/2009*