

Reforma agrária na contemporaneidade brasileira: novos termos para um velho debate

Em meados do século passado, a discussão da reforma agrária foi incorporada ao debate político nacional, promovendo radicais dissenhos no tecido social brasileiro. Ainda que orientados por percepções distintas, partidos políticos de esquerda, intelectuais e movimentos sociais atuaram para dar visibilidade ao histórico impasse da questão agrária no país, realçando as dificuldades de se promover o desenvolvimento e a industrialização nacional na presença de uma estrutura agrária herdada do período colonial-escravista e ancorada no tradicional latifúndio agro-exportador.

O argumento central dos "reformistas" era de que a arcaica estrutura fundiária brasileira (centrada no latifúndio devotado à produção de gêneros primários de exportação, no domínio de relações de trabalho de cunho não-capitalista e na baixa tecnificação do processo produtivo) não permitiria à agricultura responder com eficiência às novas, crescentes e diversificadas demandas que a industrialização e urbanização impunham ao setor agropecuário. A desconcentração da propriedade da terra era vista como condição indispensável para dinamizar a economia nacional, propiciando as melhores condições à formação de um amplo mercado interno de consumo e à plena industrialização. Dominava um ideário de reforma agrária de caráter econômico, desenvolvimentista.

A "modernização conservadora" imposta pelo regime autoritário que se instalou em 1964 operacionalizou outros caminhos, relegando a reforma agrária como estratégia de desenvolvimento econômico. O país e o setor agropecuário brasileiro sofreram profundas transformações econômicas, sociais e políticas, mas a estrutura agrária permaneceu concentrada. Mesmo que a terra, para alguns, con-

RESUMO

O trabalho propõe discutir outros significados para o processo de redistribuição da propriedade da terra, analisando os impasses e as possibilidades da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. Compreende que a reforma agrária não é uma ameaça à estrutura produtiva nacional e um atraso econômico, mas uma ferramenta importante de afirmação de direitos sociais historicamente sonegados aos trabalhadores do campo e de construção de uma sociedade democrática no Brasil.

Palavras-chave: reforma agrária; questão agrária; agricultura familiar.

tinua constituindo um meio de especulação, de reserva de valor, a agropecuária nacional já não é dominada pelo latifúndio, mas pelas formas empresariais de produção, patronais ou familiares. O aumento constante da produção, derivada de incrementos de produtividade propiciados por sucessivas inovações tecnológicas e pela incorporação de "novas terras" (onde se destaca o cerrado), e a consolidação de uma agricultura empresarial de grande escala, constituem a "nova face" do rural brasileiro; em consequência, a ociosidade no uso dos recursos fundiários e a incapacidade produtiva já não mais constituem elementos justificadores da reforma agrária brasileira.

Mesmo que para determinados segmentos (empresários, políticos e mesmo intelectuais) essa nova realidade aponte para a deslegitimação do debate da redistribuição da propriedade agrária, a luta social pela terra mostra constante vitalidade na sociedade brasileira. Os movimentos e organizações sociais (MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MTL - Movimento Terra, Trabalho e Liberdade, CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CPT - Comissão Pastoral da Terra e muitos outros) dão visibilidade à outra face dessa modernização excludente e anti-democrática: o desemprego, o empobrecimento dos agricultores familiares, a concentração de renda, a violência, a criminalidade. Procuram assim manter, com

dificuldade e obstinação, na agenda política nacional o tema da reforma agrária.

Nessa problemática, quero discutir o novo significado de um processo de redistribuição da propriedade da terra no Brasil, analisando os impasses e as possibilidades da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. Isso significa colocar em questão não apenas o caráter e o significado desse processo (para quê reforma agrária?), mas também os agentes sociais beneficiários (reforma agrária para quem?).

Limites e possibilidades da reforma agrária na contemporaneidade brasileira

Pensada classicamente como instrumento de modernização econômica, o desafio que se coloca hoje à sociedade brasileira é de conceber e operacionalizar uma reforma agrária pós-modernização capitalista, um mecanismo efetivo não mais centrado na busca de acréscimos de produção e produtividade agrícola, mas de enfrentamento das mazelas de um perfil de desenvolvimento econômico excludente e marginalizante de grande parcela da população. Uma reforma agrária que assuma a missão original de possibilitar a distribuição de renda e a geração de emprego, talvez os grandes desafios e objetivos daqueles que almejam a construção de uma sociedade mais justa e democrática no Brasil.

A encruzilhada imposta às agên-

cias de mediação e representação da luta social pela terra é o de legitimar social e politicamente o ideário de uma reforma agrária que tenha como objetivo primordial contribuir para o enfrentamento da tragédia social brasileira, cristalizada nos alarmantes índices de desemprego e concentração de renda. Se, por um lado, pode-se afirmar que a reforma agrária não é uma condição ao crescimento econômico, como se professava no passado, por outro, cresce a convicção de que a democratização da terra contribuiria, através da redução da desigualdade social, à afirmação de um estilo de desenvolvimento sustentado e equilibrado.

Urge construir o imaginário social de que nossos problemas sociais urbanos estão em muito relacionados ao modelo de desenvolvimento agrícola

Uma reforma agrária que coloque em questão nosso perfil de desenvolvimento agrícola, alicerçado majoritariamente na produção de grande escala, somente pode ser idealizada num contexto político de transformação social, de revolução social.

trilhado, que privilegiou a agricultura patronal, dispensou força de trabalho e empobreceu a imensa maioria dos agricultores familiares. Esse estilo de desenvolvimento agrícola criou todas as condições favoráveis à concentração da renda, na medida em que desvalorizou a mão de obra no campo e propiciou uma larga oferta de trabalho nas cidades e o conseqüente rebaixamento dos salários.

Ainda que tardia e precariamente, a reforma agrária brasileira pode dar sua contribuição para que o espaço rural cumpra sua função de regulador da oferta de força de trabalho no espaço urbano. Isso porque, apesar da rápida e intensa urbanização

nos anos 1950-80, o rural continuará a fornecer novas levas de migrantes para a periferia das cidades, tendo em vista tanto o incremento da mecanização dos processos de colheita das grandes culturas (a cana-de-açúcar é o exemplo mais recente), quanto a crescente dificuldade de reprodução sócio-econômica de expressivo contingente da agricultura familiar.

A hegemonia de uma reforma agrária fundada nesse ideário potencializa a possibilidade de conquistar aliados políticos; ao contrário do que tem acontecido em decorrência do domínio social e político de uma concepção ligada à revolução social, provocando o afastamento de segmentos potencialmente favoráveis à redistribuição fundiária no país.

As agências de mediação e representação da luta social pela terra estão diante da necessidade de conceber e propor uma reforma agrária adequada ao presente e não doutrinariamente presa a concepções superadas. Não se pode mais pensar em um processo reformista nos moldes de meados do século passado que visasse redefinir radicalmente a estrutura fundiária: a agricultura brasileira não é mais preponderantemente latifundiária, mas empresarial. Nessa perspectiva, é preocupante como as agências de representação confundem conceitualmente latifúndio e grande propriedade. O que caracteriza o latifúndio não é apenas a propriedade de grande extensão territorial, mas também uso ocioso da terra, baixa tecnificação produtiva e presença de relações de trabalho de tipo não-capitalista (agregação, morada, colonato, foro, cambão, etc.). Portanto, pode-se afirmar que todo latifúndio é uma grande propriedade, mas nem toda grande propriedade é um latifúndio (como é o caso de grande parte da agricultura patronal). O mais grave é que essa confusão conceitual se ratifica na definição de estratégias de luta politicamente inadequadas, como a invasão de terras produtivas, pois, de acordo com a Constituição de 1988, é o latifúndio que pode ser desapropriado e não a grande propriedade.

Entendo que a reforma agrária na

contemporaneidade brasileira não pode mais ser vista numa perspectiva distributivista e em oposição ao "agronegócio", pois essa concepção de reforma agrária é anistórica, economicamente indesejável e politicamente inviável. Uma ampla redistribuição da propriedade fundiária no Brasil se justificava amplamente em dois momentos de nosso passado histórico: na crise do regime escravista (na segunda metade do século XIX), propiciando terra aos escravos libertos, aos imigrantes e aos "homens pobres e livres", e no período de modernização econômica (em meados do século XX). Infelizmente, os interesses políticos e econômicos dos grandes proprietários de terras e a hegemonia de um ideário calcado no crescimento da produção bloquearam o processo reformista. Hoje, todavia, ela não teria o impacto e as conseqüências amplamente transformadoras da realidade social que ocasionaria naqueles cruciais momentos de definição do tipo de sociedade e nação que construiríamos.

Uma reforma agrária que coloque em questão nosso perfil de desenvolvimento agrícola, alicerçado majoritariamente na produção de grande escala, somente pode ser idealizada num contexto político de transformação social, de revolução social. A crise do projeto político socialista no mundo contemporâneo enfraquece a luta social que tenha essa perspectiva e defender uma reforma agrária com esse caráter demonstra uma incapacidade de leitura da correlação de forças sociais e políticas presentes na sociedade brasileira atual. Além disso, é um equívoco ignorar a legitimidade social e política conquistada pela agricultura patronal, visto ser evidente que o atual governo confere a esse segmento uma significativa importância para o cumprimento das metas de política macroeconômica, na medida em que tem desempenhado com enorme eficiência a função de incrementar as exportações de produtos agropecuários.

O desafio é legitimar o ideário de uma reforma agrária que tenha como objetivo estratégico o fortalecimento da agricultura familiar, o que implica

em superar concepções de cunho revolucionário-voluntarista como aquelas advogadas pelo MST e outras organizações menos representativas. A redistribuição da propriedade da terra deve estar inserida no conjunto de iniciativas que visem formatar uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil centrada na promoção e consolidação da agricultura familiar.

Não obstante, quando se fala de uma redistribuição fundiária voltada à integração social de milhões de trabalhadores rurais historicamente excluídos não apenas da terra, mas do trabalho e de uma vida digna, não se quer afirmá-la como uma política de cunho assistencial, mero instrumento viabilizador da subsistência biológica. A inserção social de sujeitos sociais marginalizados pela modernização econômica potencializa dividendos que se desdobram para além dos "beneficiários": a reforma agrária implica custos e, portanto, apenas tem sentido na medida em que produz benefícios para o conjunto da sociedade.

A maior contribuição que a reforma agrária pode dar é contribuir para a imperiosa necessidade de redistribuir a renda no país. De que forma? Principalmente potencializando a geração de renda dos setores marginalizados e empobrecidos da agricultura familiar, aquele segmento cuja maior eficiência econômica está bloqueada pelo precário acesso à terra (caso evidente de grande parte da agricultura familiar nordestina); gerando novos agricultores de base familiar capazes de obter rendas significativamente superiores àquelas dos assalariados rurais e dos desempregados do campo e da cidade; criando melhores condições à elevação dos salários rurais, facultada pela redução da disponibilidade de mão-de-obra; e possibilitando condições mais favoráveis à elevação dos salários urbanos, na medida em que fortalecendo a agricultura familiar se poderia mais eficientemente regular a transferência de força de trabalho do campo para a cidade.

Pode-se ainda legitimar a reforma agrária associando-a ao objetivo de construção de uma política de segurança alimentar no Brasil. O fortalecimento da agricultura familiar po-

tencializaria a produção de gêneros destinados ao mercado interno, mas também possibilitaria superar o trágico paradoxo de que grande parte da clientela beneficiária das políticas assistenciais do Governo (em particular do "Fome Zero") são agricultores familiares nordestinos. A realidade é que a reprodução social de muitos agricultores familiares é assegurada não pela produção agropecuária obtida através de seu trabalho, mas pelos rendimentos auferidos através de programas públicos de assistência e previdência social.

Além de incrementar a agricultura familiar em ambientes onde se encontra marginalizada, a reforma agrária abre as possibilidades para uma efetiva democratização política, tornando os trabalhadores rurais assentados agentes participantes das instâncias de poder local (partidos políticos, sindicatos, prefeitura, câmara de vereadores, movimentos sociais, etc.). Modificações no espaço de poder local podem ser induzidas pela presença de novos sujeitos sócio-políticos (os assentados), expressas em possíveis alterações no jogo de forças políticas, criando outras formas de disputa pelo poder e a possível emergência de novas elites que de alguma forma ameaçam antigas elites locais (criação e potencialização de determinados partidos políticos apoiados pelos assentados, alteração da Câmara de Vereadores e da Prefeitura Municipal, por exemplo). A dinâmica política pode ser alterada não apenas pela reconfiguração do poder institucionalizado, mas também pela eventual capacidade dos assentados se relacionarem com as instâncias de poder estatal (Prefeitura, Governo Estadual, INCRA, EMATER, etc.) no sentido de afirmarem outras e novas demandas sociais (estradas, escolas, eletrificação rural, saúde, assistência técnica à produção agropecuária, etc.). Além disso, os assentamentos podem contribuir para a produção de uma "cultura política" diferenciada na região, criando condições de possibilidade à construção de outras mentalidades e comportamentos políticos distintos daqueles historicamente existentes na região, matizados pelas relações de clientelismo pessoal e domínio oligár-

A reforma agrária abre as possibilidades para uma efetiva democratização política, tornando os trabalhadores rurais assentados agentes participantes das instâncias de poder local.

quico. Entretanto, há que se ressaltar que não há um sentido determinista do impacto da reforma agrária sobre as instâncias de poder; potencializam-se possibilidades.

A dinamização econômica regional induzida pelos assentamentos de reforma agrária é um aspecto que também deve ser considerado. Há indicações importantes na bibliografia (em particular, LEITE et al., 2004) de que os assentamentos, ainda que não produzam modificações importantes na economia nacional, têm efeitos significativos na expansão e diversificação econômica dos municípios onde são criados, especialmente no que diz respeito à magnitude da produção agropecuária (aumento da produção agropecuária municipal no período posterior à criação dos assentamentos), à estrutura produtiva agropecuária (maior diversificação de produtos), no mercado de trabalho (redução do desemprego), no comércio local (aumento de vendas de bens de consumo - vestimentas, calçados, material de construção, etc. - e insumos agropecuários - adubos, defensivos agrícolas, sementes, etc.), na geração de impostos e na movimentação bancária (decorrente de recursos canalizados pelo Estado aos assentados - PRONAF, especialmente). É importante salientar que os efeitos econômicos contribuem muito para a legitimação social, política e simbólica dos agricultores assentados e da própria bandeira política da reforma agrária.

No Brasil, a reforma agrária não visa nem redefinir o padrão de propriedade, nem mesmo incrementar produção e produtividade (objetivos clássicos da reforma agrária em outros países). Ela almeja, em meu entender, através da consolidação e fortalecimento da agricultu-

ra familiar, cumprir objetivos de inserção social, de geração de emprego e, principalmente, de distribuir uma renda extraordinariamente concentrada. Em síntese, ela busca consolidar no Brasil um perfil de desenvolvimento agrícola que compatibilize a manutenção de uma agricultura patronal, que se mostra extremamente competente para cumprir metas econômicas e produtivas, com a consolidação de uma agricultura familiar moderna (alicerçada numa lógica de mercado, competitiva, eficiente e ambientalmente sustentável).

A questão politicamente problemática é que a defesa de uma concepção de reforma agrária desse tipo representa a necessidade de redefinir o público beneficiário dos programas de acesso à terra. Hoje, em consequência da forte mobilização política promovida em particular pelo MST, mas também por outras agências de mediação, são principalmente os "sem terra" e os "sem emprego" que constituem o público preferencial da política governamental de assentamentos. Estamos fazendo uma reforma agrária que responde ao conflito social e à mobilização política, que visa apaziguar tensões sociais, e não um programa estrategicamente concebido para reenquadrar nosso perfil de desenvolvimento agrícola. Ainda que produtos da luta social desenvolvida pelos trabalhadores rurais e suas agências de mediação, os assentamentos de reforma agrária representam um dispositivo de poder: mais do que resultados econômicos e sociais, mais do que propiciar melhores condições de vida e de trabalho aos agricultores assentados, o Estado brasileiro espera dos assentamentos dividendos políticos, que funcionem como instrumentos de contenção dos conflitos fundiários, constituindo-se em técnica de controle social sobre os grupos em luta pela terra no Brasil (CAUME, 2002).

Não apenas os "sem terra" e os "sem emprego" devam ser beneficiários do programa de assentamentos, mas principalmente aqueles segmentos da agricultura familiar cuja viabilidade econômica está bloqueada por limitação de acesso à terra (em particular os milhões de minifundiários, parceiros, pequenos arrendatários e posseiros que compõem o universo da agricultura familiar brasileira: 40%

dos agricultores familiares brasileiros detêm menos de 5 ha de área; 80% dos agricultores familiares nordestinos detêm até 20 ha de área; 70% dos agricultores familiares brasileiros detêm até 20 ha de área; aproximadamente 35% dos agricultores familiares nordestinos não são proprietários da terra em que trabalham; em Goiás, 11% dos estabelecimentos agropecuários têm menos de 10 ha - GUANZIROLI et al., 2001). Se a reforma agrária contribuir para viabilizar economicamente esses agricultores ela já terá dado uma enorme contribuição ao país.

Tornar o recrutamento dos desempregados das cidades a estratégia principal de luta pela terra (como vem fazendo o MST) provocará o aprofundamento dos impasses e inviabilidades que caracterizam a reforma agrária (a principal consequência desse processo, sem dúvida, é o crescente fenômeno de venda e arrendamento de terras nos assentamentos). Os comprometidos com a bandeira da reforma agrária não podem ignorar esse grave fenômeno que contribui, enormemente, para deslegitimar a luta social pela terra.

A concepção hegemônica de reforma agrária é resultado de disputas sociais e políticas. Nessa ótica, se coloca às agências de representação dos agricultores familiares a urgência de trabalharem, material e discursivamente, para afirmar um ideário de reforma agrária devotado à consolidação da agricultura familiar. Uma concepção que, no momento, é politicamente derrotada em prol da prevalência de um ideário que subordina a luta social pela terra aos objetivos da transformação revolucionária da sociedade. Consequência dessa derrota é o decrescente apoio de setores importantes (políticos e intelectuais) à causa da reforma agrária no Brasil.

Considerações Finais

A contemporaneidade brasileira impõe a necessidade de repensar as funções historicamente vinculadas à redistribuição da propriedade fundiária. Afirmar a positividade desse processo para a construção de uma nação efetivamente moderna e democrática, não significa manter-se arraigado a velhas concepções e doutrinas. Procurei visibilizar minha preocupação com a anacrônica reiteração de uma concepção

de reforma agrária de natureza revolucionário-voluntarista que orienta as principais organizações de luta pela terra no Brasil, que se mostram incapazes de perceber as profundas transformações que a agricultura brasileira sofreu nas últimas quatro décadas. Tem prevalecido um ideário reformista incompatível com a conjuntura política nacional, o que acaba por minimizar o fundamental papel que a redistribuição da propriedade da terra poderia ter para milhões de agricultores de tipo familiar.

A viabilização social e econômica de minifundiários, posseiros, parceiros e pequenos arrendatários passa, não apenas, mas também pelo acesso à terra. O papel primordial da reforma agrária brasileira, hoje, é fortalecer a agricultura familiar, visando construir um modelo de desenvolvimento agrícola e agrário que concilie as formas familiar e patronal de produção. Ao contrário do que professam muitos ideólogos, agricultura familiar e "agronegócio" não constituem realidades inconciliáveis, mas elementos de um projeto de modernidade para o rural brasileiro que incorpore objetivos tanto produtivos quanto de justiça social e preservação ambiental. Nessa perspectiva, reforma agrária não é uma ameaça à produção nacional e um atraso econômico, mas uma ferramenta importante de afirmação de direitos sociais historicamente sonogados aos trabalhadores do campo e de construção de uma sociedade plenamente democrática no Brasil.

Autor

¹ Professor da Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos. Doutor em Ciências Sociais. E-mail: caume@uol.com.br.

Referências bibliográficas

- CAUME, David J. A tessitura do "assentamento de reforma agrária": discursos e práticas instituintes de um espaço agenciado pelo poder. Campinas, Tese de Doutorado em Ciências Sociais, IFCH/Unicamp, 2002.
- GUANZIROLI, Carlos, et al. Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. São Paulo, Garmond/FAQ/MDA, 2001.
- LEITE, Sérgio et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de cooperação para a agricultura, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Editora UNESP, 2004.