

Resumo: *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (pág. 37 a 71)

De Miguel Carter

Grupo: Lígia Maria Provasi da Rosa, Louise Desmazières, Maria Clara Bernardes

O MST E A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

No Brasil, lutas políticas pela reforma agrária começaram no início dos anos 50. Mas elas são interrompidas pelo golpe militar de 1964, com medidas repressivas contra os movimentos sociais do campo. Desse modo, membros destes movimentos encontram na Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) um abrigo mais seguro contra a repressão. O apoio da Igreja à Contag inibia o aparelho repressivo em razão de uma repercussão nada favorável de eventuais ações contra esta confederação. Neste quadro, esta confederação conseguiu algum tipo reconhecimento de direitos aos trabalhadores rurais, considerando os limites políticos do período. Cumpre lembrar que o ambiente da época foi bastante favorável a cooptação de lideranças com projetos assistencialistas, tal como o FUNRURAL. De todo modo, alguns sindicatos da Contag conseguiram desenvolver lutas pela terra durante esses anos de ditadura, com formas engenhosas de contornar a repressão.

Pouco tempo antes a fim do regime militar, um novo ciclo de mobilização pela reforma agrária ocorre em paralelo com o aumento das demandas democráticas. Neste período de transição democrática, destaca-se a criação, em janeiro de 1984, do MST. Um ano mais tarde, um governo civil foi proclamado com a promessa da reforma agrária. Mas o contexto dessa época era ambíguo: de um lado, observava-se o crescimento das demandas sociais com a democratização, de outro, crises econômicas num mundo cada vez mais globalizado e o declínio gradual da URSS (representando certa derrota da esquerda mundial) não favorecem a reforma. De toda maneira, o desenvolvimento do MST permitia assegurar minimamente a aplicação desta reforma e a sua amplificação. Hoje, esse movimento abrange todo o território brasileiro, reúne mais de 1,14 milhão de membros e ajudou a instalar 2000 assentamentos.

Através dessas ações, a partir dos anos 90, o movimento ganha uma imagem de defensor dos mais despossuídos e de crítico das políticas neoliberais. Ele tornou-se um dos movimentos sociais mais importantes do mundo e adquiriu uma influente voz no cenário internacional. Apesar da grande repercussão, o movimento representa somente 5% dos trabalhadores rurais, sendo mais ativo no sul do país. Na região Norte, a maioria das instalações de famílias de agricultores sem terra ocorre em terras devolutas.

Por outro lado, há uma visão deturpada do movimento, seja pela idealização esquerdista, seja pela condenação da direita e da mídia conservadora. Predominantemente, estas últimas tratam as ocupações como atos de terrorismo.

DESIGUALDADE SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

O MST desenvolveu-se em país de forte desigualdade, a qual possui um impacto negativo sobre o desenvolvimento econômico, social e democrático, no que se refere a:

- Redução do desenvolvimento econômico (uma vez que o poder de consumo é menor);
- Barreiras à redução da pobreza (o crescimento econômico num país com acentuada disparidade tem mais probabilidade de fomentar a desigualdade de renda);
- Diminuição da qualidade de vida geral (a segurança pessoal diminui com pobreza, sobretudo com a criminalização e o tráfico de drogas nos grandes centros e favelas);
- Queda da confiança social (que pode perturbar o funcionamento da democracia e os esforços da sociedade civil);
- Trava de uma sociedade unida (as desigualdades criam um padrão dualista de desenvolvimento e produzem uma sociedade segregada, cuja disparidade social impossibilita o exercício pleno dos direitos humanos, principalmente nas classes mais desfavorecidas);
- Bloqueio à difusão do poder político e os recursos culturais (esse acesso assimétrico aos recursos promove a preservação das idéias dos setores dominantes e assim os privilégios deles, o que favorece a corrupção);

- Limites do Estado de direito (a desigualdade torna difícil de estabelecer um sistema jurídico justo, independente e acessível para todos);
- Freio à democracia política com os questionamentos da legitimidade de diferentes ações do Estado.
-

REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária tem sido um instrumento de redistribuição da riqueza desde a Antiguidade com hebreus, gregos e romanos até a Era Moderna, passando pela Revolução Francesa, a privatização de terras na Inglaterra do século XVIII e diversas outras medidas de países europeus do século XIX, que levaram à extinção de acordos feudais. No entanto, nenhum outro século testemunhou tanta atenção e luta em torno da questão agrária quanto o século XX. Em todos os aspectos, esse século foi a era da reforma agrária, quando diversas medidas de redistribuição de terras foram adotadas em muitos países. Tal intensificação está relacionada a uma série de fatores demográficos, econômicos, sociais e políticos. O rápido crescimento da população mundial fez com que as terras cultiváveis passassem a ser um bem mais escasso, a modernização econômica gerou uma pressão para a transformação do uso da terra visando aumento de produtividade agrícola e o surgimento de novas tecnologias de comunicação reduziu o isolamento rural. Além disso, a difusão de novas configurações de poder no campo com maior presença do Estado promoveu o desenvolvimento de novas formas de organização e mobilização dos trabalhadores rurais.

As reformas agrárias do século XX foram introduzidas sob uma variedade de sistemas políticos e ideologias, mas todas foram impulsionadas de algum modo pela esquerda política. Uma forma comum de promover essa reforma na segunda metade do século XX foi por meio de normas legais que estabeleceram limites máximos ao tamanho de propriedades rurais, tanto em economias capitalistas quanto socialistas.

A origem e o tipo de reforma agrária dependem de duas forças propulsoras básicas: a sociedade e o Estado. A combinação de impulsos por ambas as partes é o que resulta na

execução da reforma agrária. Na prática, ela não pode ocorrer na ausência do Estado, pois é essencial na reestruturação ou, no mínimo, na regulamentação dos termos de posse no campo. Por outro lado, nenhuma reforma agrária poderia se implantar em uma sociedade sem expectativas e demandas por mudança fundiária.

No século XX, a maioria das transformações da propriedade rural teve o Estado como seu principal propulsor. Alguns exemplos são Japão, Taiwan, Coreia do Sul, México e a maior parte do leste europeu. Casos contemporâneos nos quais a sociedade é a principal propulsora da reforma, incluem, entre outros países, o Brasil. Em comparação com outras experiências do hemisfério, o processo brasileiro de reforma agrária foi um dos menos significativos, sendo classificado em último lugar no Índice da Reforma Agrária, que mede a extensão e a intensidade das reformas agrárias realizadas em 17 países latino-americanos durante o século XX.

As democracias políticas têm poucas chances de instituir uma alteração revolucionária da estrutura agrária. Mas mesmo assim, a variedade de opções disponíveis sob esse regime político pode ser ampla. A tabela abaixo conceitua duas alternativas básicas para a redistribuição fundiária sob as democracias existentes – uma abordagem conservadora e outra progressista.

Tabela 1. Reforma agrária nas democracias contemporâneas: duas abordagens

	Conservadora	Progressista
Motivação	Reativa e contida. Reage a protestos sociais.	Proativa e engajada. Motivada por uma agenda de mudança social.
Alcance da política pública	Lida com demandas específicas, não com problemas sistêmicos.	Orientação estrutural.
Objetivo principal	Aplacar conflitos rurais. Limitar a mudança social.	Promover a agricultura camponesa. Transformar a estrutura agrária e suas relações de poder.
Extensão e velocidade da distribuição da terra	Mínima e prolongada. Beneficia relativamente poucas pessoas. A estrutura fundiária permanece, em grande parte, intacta. As reformas são implementadas com lentidão.	Substancial e rápida. Beneficia uma proporção considerável de trabalhadores rurais. O sistema de propriedade rural passa por mudanças rápidas e notáveis.
Forma de distribuição da terra	<i>Ad hoc</i> e dispersa. Favorece os interesses do Estado e dos grandes proprietários rurais.	Estratégica e concentrada. Propícia ao desenvolvimento dos camponeses.
Efeito sobre os setores populares	Paliativo. Desencoraja novas reivindicações.	Estimulante. Favorece a reivindicação de novos direitos.
Impacto sobre grandes proprietários rurais	Neutro ou mesmo positivo. Os proprietários podem lucrar por meio de generosas compensações do Estado.	Negativo. Os termos da expropriação favorecem o Tesouro público acima dos interesses da elite agrária.
Relação com o <i>status quo</i>	Medo de contrariar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra não altera as relações de poder existentes.	Predisposta a confrontar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra busca alterar as configurações de poder.
Relações entre o Estado e os movimentos sociais	Tensas e/ou paternalistas. Criminalização do protesto social. Violações dos direitos humanos ocorrem com impunidade.	Parceria construtiva. Respeito pela autonomia dos movimentos sociais. Proteção dos direitos humanos elementares.
Apoio do Estado aos assentamentos da reforma agrária	Pouco ou nenhum apoio. A assistência do Estado responde principalmente à agitação dos lavradores.	Apoio significativo. Os programas públicos promovem a sustentabilidade dos assentamentos e da agricultura camponesa, favorecendo a agroecologia.

A partir da tabela, que destaca a distinção das duas abordagens, pode-se entender com maior facilidade a reforma agrária brasileira. Os indicadores modestos do Brasil podem ser explicados pelo poder do conservadorismo brasileiro, que orienta a tomada de decisão em várias instâncias públicas, bloqueando as possibilidades de reforma agrária de abordagem progressista, a qual defende mudanças mais profundas.

AS PERSPECTIVAS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

O Brasil apesar de ser um país rico, tendo em vista sua boa classificação nos indicadores de riqueza e desenvolvimento humano quando comparada a outras nações em

desenvolvimento; possui maior desigualdade. Ao analisar tais dados, constata-se que não há relação inerente entre desigualdade e pobreza. Porém no Brasil nota-se que a extrema desigualdade provoca redução da produção econômica e manutenção da miséria. Sendo assim, um grande desafio para o Brasil neste século será ampliar o acesso à riqueza a fim de superar o quadro histórico de exclusão social.

É possível aferir também que há relação entre a igualdade social e a reforma da estrutura agrária de um país. Muitos países onde existe maior desigualdade são também aqueles onde a reforma agrária não ocorreu ou foi inexpressiva. Logo, a reforma agrária é determinante para redução de disparidades sociais extremas.

No Brasil, são visíveis as disparidades sociais, em especial no campo; onde coexistem modelo de agricultura empresarial altamente modernizada e população rural severamente pauperizada. Outra contradição encontra-se no fato de sermos uma nação com elevada produção agrícola voltada para exportação de commodities, enquanto aproximadamente 50% da população possuem acesso restrito às necessidades alimentares básicas. Ademais, o Brasil é um país de contrastes regionais, em que se observa pobreza, violência rural e impunidade mais ocorrentes no Norte e Nordeste do país. O caso do Norte ainda mais grave devido à negligência do Estado nesta região ainda fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelas oligarquias rurais.

Mesmo sob a pressão das mobilizações camponesas, com milhares e sucessivas distribuições de terra desde 1985 e com milhões de hectares alocados para milhares de famílias, a reforma agrária brasileira é conservadora. Contudo, houve diferentes momentos nesse processo. Os governos Collor e FHC foram mais hostis na repressão aos movimentos sociais agrários. Por outro lado, os governos FHC e Lula foram os que mais distribuíram terras. Enfim, o governo Lula foi o que mais proporcionou qualificação dos assentamentos e apoio à agricultura familiar.

O fato da reforma agrária ser lenta não se deve à falta de potenciais beneficiários ou às restrições de terra, uma vez que o Brasil possui em torno de 231,3 milhões de hectares não

produtivos sob domínio público e privado, excluindo áreas de conservação e reservas indígenas. Assim, nota-se que as medidas não objetivaram transformar de fato o sistema fundiário e sim solucionar exigências imediatas, conflitos locais e confrontos com grandes proprietários.

O caráter conservador da reforma agrária brasileira está fundamentado historicamente na construção política da acentuada desigualdade agrária. Desde o período colonial baseado na escravidão, monocultura de exportação e latifúndio, observa-se a manutenção dos traços oligárquicos, onde as elites agrárias permanecem até após industrialização, ditadura e redemocratização recebendo benefícios do Estado e acesso privilegiado aos recursos públicos. Hoje essa mesma elite mantém vínculos estreitos com empresas e mídia e possui presença política marcante no Congresso Nacional, além das nas instâncias políticas estaduais e municipais.

A antiga tradição elitista na política brasileira tem como resultado uma democracia com raízes em um “sistema oligárquico de representação”. A média de camponeses sem terra por representante na Câmara Federal é de 612 mil famílias para apenas um deputado federal, enquanto os grandes fazendeiros obtiveram um deputado para 236 famílias, entre 1995 e 2006. Tal desigualdade de distribuição de poder se reflete nos recursos financeiros alocados para cada setor, uma vez que os grandes fazendeiros receberam 1.587 dólares para cada dólar disponível para os camponeses sem terra.

Tal realidade durante o século XX prejudicou a população pobre brasileira em seu exercício pleno de direitos civis e políticos. Ademais, a criação de estruturas corporativistas autoritárias durante a ditadura militar dificultou a organização popular independente. Por outro lado, a violação dos direitos humanos sob as formas de intimidação, criminalização e assassinato de líderes do povo é frequente.

Outras medidas que favoreceram a precarização dos direitos e despolitização entre os pobres foram a negação a analfabetos do direito ao voto até 1985, o clientelismo político e a compra de votos. Além disso, os interesses da elite são reforçados em detrimento da representação política das classes populares através de um sistema de partidos fragmentado e

fragilizado, de uma mídia conservadora, do alto custo das campanhas eleitorais, da forte atuação personalista entre líderes partidários, os quais não raro são incapazes de prestar contas à maioria popular que os elegeu, e de uma fórmula desigual de distribuição de cadeiras parlamentares no Congresso Nacional. Outro obstáculo encontra-se nas complicações institucionais devido à fragmentação e politização da administração pública, facilitando a “infiltração” e “tomada” de muitos órgãos públicos por determinados grupos de interesse (como por exemplo, a afinidade histórica entre Ministério da Agricultura e entidades ruralistas).

Contudo, após 1985, com a liberdade política e eleições competitivas ocorreram melhoras, sobretudo com o surgimento do MST, o qual buscou organizar, conscientizar e articular os interesses dos setores desfavorecidos do país. Por outro lado, o MST representa um meio democrático de contestar e combater o sistema dominante de privilégios às elites brasileiras. Conseqüentemente estas últimas nas vozes de alguns intelectuais com grande espaço na grande mídia nacional acusam inúmeras vezes o MST de movimento que “ameaça a democracia”.

Em oposição a estas acusações, o autor considera que o impacto geral das ações do MST é positivo para a democracia e seu avanço de qualidade. Em sua opinião, o movimento:

- combate as enormes disparidades sociais brasileiras
- fortalece a sociedade civil
- facilita a extensão e o exercício de direitos básicos de cidadania entre os pobres
- destaca a importância do ativismo público como catalisador do desenvolvimento social
- gera um sentido de utopia e afirmação de ideais que impregnam a democratização no

Brasil

Ainda é incerta a perspectiva de uma reforma agrária substancial. Infelizmente o Brasil está entre os últimos na distribuição da riqueza, no cenário internacional. São diversos fatores demográficos, econômicos, ambientais e políticos que influenciarão a médio e longo prazo o futuro da reforma agrária no país. Esta última depende muito da correlação de forças sociais e políticas, da articulação de idéias na esfera pública e da vontade política de nossos

governantes. Não obstante, é notória a importância dos movimentos sociais do campo na luta pela reforma agrária e no fortalecimento da sociedade civil, permitindo assim “o desenvolvimento em longo prazo de capacidades políticas” no seio da população rural brasileira.

A REFORMA AGRÁRIA NO SÉCULO XXI: O DEBATE BRASILEIRO

A disputa do debate contemporâneo sobre a reforma agrária no Brasil abarca dois campos de opinião. De um lado os tradicionais adversários e novos céticos e do outro um conjunto variado de defensores e simpatizantes da reforma agrária.

Os oponentes e os céticos argumentam que a reforma agrária é irrelevante para o desenvolvimento rural frente à modernização tecnológica na agricultura, à produção abundante e ao lucro gerado pelo agronegócio. A significativa contribuição do agronegócio para o crescimento da economia nacional justifica, segundo esse grupo, a proteção de todas as propriedades rurais produtivas, independente de seu tamanho. Na perspectiva desses novos oponentes, o momento para a reforma agrária já passou, visto que apenas um quinto da população vive no campo e trabalha na agricultura atualmente. Eles consideram a reforma agrária como um gasto muito grande de recursos públicos em uma causa “fútil”, defendendo então a expansão dos programas de bem-estar social e a criação de empregos urbanos para os migrantes do campo. Por fim, os adversários da reforma agrária tendem a ser duros em sua oposição aos assentamentos, principalmente aqueles ligados ao MST. Este movimento é apresentado por eles como organização violenta, autoritária e movida por intenções revolucionárias ocultas que colocaria em risco a competitividade econômica do Brasil.

O conjunto variado de defensores e simpatizantes, por outro lado, acredita que a reforma agrária é uma política importante para diminuir a pobreza, promover a inclusão social e reduzir a acentuada desigualdade social do país. Apesar da urbanização brasileira, defendem que uma grande parte da população poderia se beneficiar de uma reforma fundiária, o que a

torna um assunto político de relevância atual. Insistem ainda que os latifundiários subutilizam suas propriedades e são protegidos pelo governo. Exemplo disso é a resistência no governo federal de não rever os índices de produtividade, fundados em dados ultrapassados do Censo Agropecuário de 1975, que servem para determinar se uma propriedade é produtiva, cumprindo um dos requisitos da função social da terra.

Esse grupo defende que a reforma agrária poderia estimular a produtividade rural, em especial para o consumo interno, a partir de alimentos produzidos por lavradores familiares. Desse modo, acreditam que a reforma agrária é uma forma eficaz e barata de gerar empregos, reduzindo o êxodo dos pobres do interior do país para as alastradas e ingovernáveis favelas nos grandes centros urbanos. Além disso, muitos proponentes salientam as vantagens ecológicas associadas à agricultura familiar. As práticas atuais do agronegócio, segundo eles, prejudicam a sustentabilidade ambiental e são responsáveis pela destruição do patrimônio natural brasileiro. A agricultura familiar, por outro lado, costuma ser mais ecológica e produzir alimentos mais saudáveis.

Ao longo dos últimos 50 anos, a reforma agrária tem sido um dos principais divisores de águas na política brasileira. Os debates em torno dessa questão oferecem um dos indicadores mais claros da divisão política contemporânea entre conservadores e progressistas. O debate em vigor no Brasil toca assuntos que ultrapassam a questão fundiária e o desenvolvimento rural. Assim, em pleno século XXI, a reforma agrária continua sendo parte de um debate complexo e contencioso sobre o futuro do Brasil.