



MERCADO, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: os desafios da reforma agrária no Brasil

Eliana Andrade da Silva¹

Resumo: Este artigo trata das possibilidades de realização da reforma agrária na contemporaneidade. Partimos do pressuposto que as possibilidades da reforma agrária no Brasil remetem à análise dos determinantes expressos nas esferas do mercado, do Estado e da sociedade civil. Assim, observamos, no âmbito do mercado, a interferência das agências multilaterais na proposta da “reforma agrária de mercado”. No Estado observamos um movimento de avanços e recuos das políticas para o campo, a existência de pressão oriunda de diferentes setores políticos e a predominância do agronegócio. Na sociedade civil um recuo dos movimentos rurais e o avanço dos setores ruralistas, disputando projetos hegemônicos em torno da reforma agrária e de sua realização. Diante deste contexto questionamos porquê, contraditoriamente, em uma conjuntura nacional propícia o avanço das demandas dos movimentos sociais rurais se constituem tantos desafios à realização da reforma agrária.

Palavras-chave: Mercado, reforma agrária, hegemonia.

Abstract: This article discusses the possibilities of implementation of agrarian reform in contemporary. On the assumption that the scope of agrarian reform in Brazil refer to the analysis of determinants expressed in the spheres of market, state and civil society. Thus, we observed within the market, the interference of multilateral agencies in the proposal of "agrarian reform of the market." In the State observed a movement of progress and setbacks in the field of politics, the existence of pressure from different sectors and political dominance of agrobusiness. A decline in civil society rural movements and advancement of the rural sector, competing hegemonic projects around agrarian reform and its implementation. In this context asked why, paradoxically, in a national environment conducive to advancing the demands of rural social movements are so many difficult is the implementation of agrarian reform.

Key words: Market, agrarian reform, hegemony.

¹ Doutora. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: andradelili@yahoo.com.br



1- A REFORMA AGRÁRIA E O EMBATE DE PROJETOS: A LÓGICA DO MERCADO E A LÓGICA DOS TRABALHADORES EM DISPUTA.

Partimos do pressuposto que as possibilidades da reforma agrária no Brasil remetem à análise dos determinantes macroestruturais expressos nas esferas do mercado, do Estado e da sociedade civil. No contexto do governo Lula o debate acerca da reforma agrária vem passando por momentos de euforia e expectativa, contradições, tensões e declínio.

A partir de 1990, observamos o movimento do capital e dos setores a este vinculados, que, impossibilitados de esconder a gravidade que atingiu a questão agrária no Brasil vêem-se obrigados a responder à dívida social que possuem com um contingente de trabalhadores rurais historicamente negligenciados em seus direitos.

Embora este processo de negligenciamento tenha origens remotas, vamos nos deter no momento presente, em que os setores burgueses, ao invés de reconhecerem a legitimidade da reforma agrária, trata de incorporá-la às diretrizes das estratégias macroeconômicas do Banco Mundial. Desta forma, os setores capitalistas tem desvirtuado a perspectiva de reforma agrária dos trabalhadores rurais, esvaziando o seu conteúdo político, transformando a reforma agrária em “setor” extremamente rentável para o capital, quando incorporada às leis de mercado.

Assim, a “reforma agrária de mercado” é instituída, na segunda metade dos anos 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Este modelo é implementado como resposta às pressões realizadas pelos movimentos sociais rurais, em torno da realização da reforma agrária. Segundo Medeiros (2002), esta proposta surgiu no Brasil no contexto de intensificação das ocupações de terra, e encontra-se articulada também ao redirecionamento das políticas do Banco Mundial. Ou seja, o reconhecimento da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade, a necessidade de estimular os mercados de terras e o reconhecimento da importância da distribuição igualitária de bens e de reformas agrárias redistributivas teriam sido os princípios gerais de ação do Banco Mundial. Tal ação tornava a questão agrária, e mais especificamente, as ações de reforma agrária alvo de posterior intervenção desta agência financeira.

Concomitante às preocupações do Banco Mundial, o avanço das lutas, a criação de conflitos por terra, o aumento da violência no campo e principalmente as ocupações de terra terminam por exercer sobre o Estado uma “cobrança” pela reforma agrária, adiada há mais de um século. A única saída seria o Estado responder a tais reivindicações, tendo em vista a visibilidade, e um certo consenso político da sociedade brasileira em torno da legitimidade



da reforma agrária. Uma das expressões concretas da resposta estatal é o crescimento dos assentamentos na década de 1990.

É neste cenário de pressão política dos movimentos rurais e resposta do Estado às demandas destes movimentos que a “reforma agrária de mercado” entra em cena como principal proposta do Banco Mundial para os países onde o problema da terra é crítico. A preocupação com o crescimento econômico, com os baixos investimentos em áreas rurais e com a redução da pobreza, constituem os principais motivos pelos quais a Reforma Agrária passa a fazer parte da agenda do Banco Mundial.

O Banco Mundial e seus agentes detectaram que, em alguns países, a desigualdade na distribuição da riqueza, e isto inclui a terra, causa estagnação às taxas de crescimento econômico. Além disto, a preocupação quase “religiosa” do Banco Mundial com a redução da pobreza tem levado à proposição de planos que levam em consideração o impacto das políticas agrárias e agrícolas nos países em desenvolvimento. Assim, na seqüência de políticas e ações voltadas para a reforma agrária, estariam os projetos de administração de terra destinados à titulação, registro e/ou mapeamento das terras; a privatização de terras públicas e comunais; a titulação com títulos alienáveis; o estímulo ao mercado de terras; os bancos da terra com distribuição através do mercado e créditos para os beneficiários.

Em síntese, por meio desta seqüência de ações, o Banco Mundial objetiva organizar a distribuição de terras visando a reordená-la sob uma lógica de mercado, de forma que instaure um comércio dinâmico de terras, onde sem-terra e proprietários negociem livremente.

Este conjunto de ações sugeridas pelo Banco Mundial está consubstanciado no documento “Novo Mundo Rural”, o qual, basicamente, prevê o assentamento de famílias, a “estadualização” da reforma agrária e a substituição da desapropriação pela aquisição por compra (RESENDE; MENDONÇA, 2004). Faziam parte do “Novo Mundo Rural” os programas Cédula da terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário e o Programa de Consolidação de Assentamentos.

Em linhas gerais os resultados do programa “Novo Mundo Rural” têm sido problemáticos, pois têm contribuído para aumentar o valor da terra, para o endividamento dos beneficiários do referido programa, bem como para o abandono das áreas, causado tanto pelo endividamento quanto pela impossibilidade de os beneficiários de investirem na terra. Isto ocorre porque pressupõe que os beneficiários tenham algum capital de giro para investir e ser utilizado como “garantia” para o Programa. Nesse sentido, chamamos a



atenção para o fato de que trabalhadores rurais que encontram inúmeras dificuldades de garantir seus meios de vida não poderão dispor de bens ou recursos para investimento.

Um aspecto relevante é que, no Brasil, esta proposta deu um golpe nos movimentos de trabalhadores rurais, sobretudo no MST, na medida em que viria proibir a desapropriação de terras ocupadas por estes movimentos. Ressaltamos que além disto, o programa gerou uma diferenciação entre os demandantes de terra, já que aqueles que ocupavam terras tinham seus processos judiciais mais demorados do que aqueles participantes da “reforma pacífica” (MEDEIROS, 2002). Daí o caráter disciplinador e coercitivo intrínseco às ações do Banco Mundial em parceria com Estado brasileiro, no encaminhamento da reforma agrária.

As eleições de 2002 e a chegada de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República sinalizaram novas expectativas no tocante à reforma agrária. No entanto, fica evidente que, no atual cenário, há uma interferência sem precedentes do capital internacional e de seus agentes nos rumos das economias periféricas, e que esta é uma tendência crescente, inclusive no Brasil. Observamos alguns avanços no encaminhamento do atual governo sobretudo, no aspecto que envolve a relação de diálogo entre governo federal e movimentos sociais rurais e a participação destes na elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária,(II PNRA)em 2003.

Por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi lançado o Programa Nacional de Crédito Fundiário, com três linhas de financiamento: Combate à Pobreza Rural, Nossa Primeira Terra e Consolidação da Agricultura Familiar. Destacamos que os dois primeiros são idênticos ao Cédula da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza do governo de Fernando Henrique Cardoso. Em consonância com Resende; Mendonça (2004), entendemos que o que está ocorrendo na essência é uma continuidade nos fundamentos orientadores da política do governo atual, já que os programas são os mesmos com ínfimas modificações, permanecendo a concepção central da mercantilização da reforma agrária.

Este cenário é problemático porque embora o governo tenha posto como prioridade, na agenda de ações, a reforma agrária, a mesma atende precariamente às reivindicações dos movimentos. Aliado a isto o governo não demonstra resistência à interferência do capital internacional, ficando em posição idêntica a do governo anterior e à de outros países, nos quais os ajustes estruturais foram implementados, como Argentina, Colômbia, Filipinas, África do Sul nos quais as reformas agrárias conduzidas pelo mercado foram implementadas. No entendimento do Banco Mundial e de seus técnicos o modelo clássico de reforma agrária no qual o Estado desempenhava papel central, e os movimentos



eram protagonistas por meio de ocupações, marchas, etc, seria inadequado para os dias de hoje.

A partir deste entendimento, a regulação da reforma agrária pelo mercado dotaria esta questão de eficiência, e a tornaria menos conflituosa, já que supunha a concordância dos proprietários em se desfazerem de suas terras. Na ótica do Banco Mundial menos Estado e menos litígio são fundamentais para o crescimento econômico e o combate à pobreza no campo e na cidade.

Não podemos passar ao largo de um aspecto consensual, em se tratando da direção do governo federal na condução da reforma agrária. Ou dito de outra forma, a ênfase que tem sido dada ao agronegócio (PETRAS, 2005; REZENDE; MENDONÇA, 2004). O agronegócio é um dos grupos que representa os interesses capitalistas no meio rural do Brasil, e é constituído, principalmente, pela burguesia oligárquica. A questão em voga é que o sucesso do agronegócio tem sido conseguido em detrimento de uma política de fortalecimento da agricultura familiar. Segundo Stédile (2005), hoje, 4.00000 de camponeses que tentam desenvolver uma agricultura baseada no trabalho familiar, na policultura e no mercado interno de alimentos, enfrentam as multinacionais.

O quadro exposto apresenta as formas pelas quais a luta de classes e o embate hegemônico se desenvolvem no campo, expressos pela disputa de dois conformismos: de um lado, os interesses dos trabalhadores rurais e, de outro, o capital agrário, determinando, em larga medida, a ação do Estado diante da sociedade civil. Nesse sentido, de forma mais objetiva as contradições que envolvem os interesses dos proprietários rurais e dos trabalhadores rurais se expressam no descompasso existente entre as ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- onde estão representados predominantemente os interesses dos setores ligados ao agronegócio- e o Ministério do Desenvolvimento Agrário- pasta responsável pelas ações de reforma agrária.

Estes aspectos nos levam a compreensão de que a realização de uma reforma agrária ampla congrega ações dos dois ministérios, mas o que tem ocorrido é que, no embate de forças, de um lado estão os movimentos rurais, seus apoiadores e intelectuais reivindicando a democratização da terra e das condições de produção, e de outro, os grandes produtores, requisitando do governo federal cada vez mais investimentos, subsídios, perdão de suas dívidas, etc.

A interferência de interesses do agronegócio no Estado é um movimento que faz parte da história do país e se institui enquanto tendência, como bem destaca Delgado (1985), a partir do Regime Militar, quando o capital financeiro passa a incorporar a



agricultura como área de investimento. É quando grandes corporações financeiras, como grupos empresariais e bancos estrangeiros vão tornar-se grandes investidores no setor, dadas as condições que o Estado militar concede a estas corporações: subsídios, renúncia fiscal, isenção de taxaço sobre as terras etc.

Tal tendência é agravada nos dias atuais, com sucesso do *agrobusiness*, de forma que este tem obedecido às orquestrações das leis de regulamentação do mercado, e se constitui como umas portas de entrada para especulação do capital financeiro no país, através dos investimentos estrangeiros provenientes da compra de ações. A ação do capital financeiro na questão agrária se faz presente na importância da agricultura para a regulação da balança comercial, através da produção de grãos como soja, e, pela aplicação direta de recursos do Banco Mundial em políticas agrícolas e agrárias.

Portanto, se há vinte anos atrás para a burguesia agrária referir-se à reforma agrária significava atraso e empecilho à lei de acumulação, hoje ela passou a ser incorporada ao rol de estratégias da acumulação do capital, e se constitui em um campo aberto a este, com total apoio do Estado.

Diante disto, a perspectiva assumida pela esfera estatal na condução da reforma agrária, sob a orientação do mercado, demonstra a força das injunções dos organismos internacionais junto aos países periféricos, os quais fragilizados pela dependência econômica, subordinam-se às condições destas agências. No caso de países como o Brasil as orientações de ajuste tem contribuído para fortalecer os interesses entre capital especulativo estrangeiro e capital fundiário nacional.

A análise do embate de projetos no campo requer discorrer como as determinações do mercado que impactam o Estado tem afetado a sociedade civil, particularmente os trabalhadores rurais. As injunções da lógica do mercado tem pressionado os trabalhadores rurais não apenas no que toca as políticas sociais, mas também na formação de uma opinião pública negativa em torno da atuação dos movimentos sociais rurais em luta pela reforma agrária e na criminalização desses sujeitos, o que tem concorrido para fragilizar sua organização política, causando na atualidade um certo recuo e silenciamento dos movimentos rurais, sobretudo do MST.

Aliado a estes fatores, no atual governo ocorre um fenômeno relevante que é a passagem de dirigentes dos movimentos sociais rurais e de ONG rurais para as agências do governo (federal, estadual) compondo quadros do INCRA e MDA. Este processo tem nas palavras de GRAMSCI (2004) “decaptado” os movimentos sociais rurais. A inserção de lideranças oriundas dos movimentos rurais nos quadros do governo constitui uma



contradição. Ou seja, se por um lado esta inserção traz possibilidades de condução de um processo reforma agrária sob a ótica dos trabalhadores, por outro lado, esses movimentos se vêem enfraquecidos pela perda de suas lideranças em um contexto de forte embate hegemônico no campo. O fato de ter no governo federal um presidente cuja história política foi próxima aos movimentos sociais e agora com membros do governo originários dos movimentos e partidos de esquerda tem causado constrangimentos políticos nos movimentos rurais, diminuindo a pressão dos mesmos sobre o governo e, às vezes, silenciando a crítica à atuação estatal.

Na mesma linha de raciocínio observamos que há uma relação entre o recuo dos movimentos sociais rurais e a tendência em fortalecimento das organizações não governamentais no campo. Alguns movimentos rurais, a exemplo do movimento sindical rural e do movimento dos sem-terra, na perspectiva de serem incluídos nos financiamentos públicos têm criado suas próprias ONG. No Rio Grande do Norte a Associação Estadual de Cooperação Agrícola (AESCA) do MST, e o Centro de Aplicados e Assessoria ao Desenvolvimento (CEAAD) vinculado ao movimento sindical rural são exemplos concretos deste fenômeno.

A criação destas entidades tem contribuído, às vezes, para a burocratização dos movimentos e para o desvio de atenção em torno da luta política, já que as lideranças passam a dedicar mais tempo a elaboração de projetos, a participação dos processos de licitação pública e a prestação de serviços quando os projetos são aprovados. Em meio a este processo ocorre um trânsito dos movimentos rurais, alterando a função dos mesmos de organização e de pressão política para um papel de articulação entre o Estado e segmentos de trabalhadores rurais.

Desta forma, os movimentos sociais rurais passam a estar imbricados nas contradições da relação Estado e sociedade civil, agora integrados aos processos de terceirização e precarização no âmbito das ONG e dos projetos de prestação de serviços nas áreas de assentamento de reforma agrária, financiados em parte pelo Estado e em parte por agências como Banco Mundial.

Assim, a reforma agrária tem perdido lugar na pauta dos movimentos sociais rurais, em detrimento dos financiamentos públicos. Já nas ações governamentais, a ênfase na transferência de renda tem tomado lugar das políticas de criação e consolidação de assentamentos, de assistência técnica e de créditos. No âmbito da opinião pública os movimentos não têm logrado de muita aceitação dada a criação da idéia de reforma agrária como crime contra a propriedade e como ilegalidade.



Nesse sentido, podemos indicar que a euforia e as expectativas em torno da reforma agrária pós-eleição do governo Luis Inácio da Silva foram se transformando em contradições, tensões e declínio, dadas injunções do mercado e do embate hegemônico em torno dos interesses dos trabalhadores rurais e dos setores do agronegócio no cenário atual.

2- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos elementos por nós analisados podemos inferir que as possibilidades de realizar um processo de reforma agrária no Brasil no atual contexto, são determinadas pelas injunções do mercado como conjunto das expressões das relações sociais capitalistas recentes. Mercado este que tem assimilado a reforma agrária não como demanda dos trabalhadores rurais e seus movimentos, mas como parte da reprodução ampliada do capital e da hegemonia burguesa.

A viabilização desta incorporação, porém, não pode prescindir da atuação do Estado que, inflexionado pela lógica de mercado, pela interferência das agências multilaterais como Banco Mundial e pela pressão dos setores do agronegócio, fortalece a transferência de renda no meio rural através do bolsa família, burocratiza ainda mais as licitações e retarda as contratações para o serviço de assistência técnica nos assentamentos rurais (deixando os assentamentos sem assistência técnica por longos períodos).

Neste cenário, os assentamentos rurais se transformam em acúmulo de pessoas e de problemas, abrindo margens para o pensamento liberal-conservador argumentar que a reforma agrária é onerosa para o Estado e para a sociedade e é desnecessária.

Em meio a isto os movimentos rurais recuados e silenciados por segmentos da opinião pública ligados a uma cultura conservadora encontram dificuldades de articular uma contra-hegemonia necessária diante do avanço do mercado e de seus intelectuais. A ação dos movimentos rurais é fundamental para reverter essa hegemonia mercantil no campo e dar novo sentido e forma ao embate de projetos hegemônicos que atravessam a reforma agrária nos dias de hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS, E. F. **A Política no Brasil**: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Instituto José Lins e Rosa Sundermann, 2006. (Série Polêmicas, 4).



MEDEIROS, L. S. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

RESENDE, M.; MENDONÇA, M. L. A contra-reforma agrária no Brasil. In: MARTINS, M. D. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004.

SILVA, E. A. **Os determinantes da atuação dos intelectuais sob no capitalismo contemporâneo.** Tese. (Doutorado em Serviço social) UFPE. 2008