

PRODUÇÃO TERRITORIAL DAS REFORMAS AGRÁRIA NO BRASIL

TERRITORIAL PRODUCTION OF THE AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

Herivelto Fernandes Rocha

Mestre em Geografia

Universidade Estadual Paulista, campus, FCT/Presidente Prudente
herivelto_tom@yahoo.com.br

Resumo

A Reforma Agrária no Brasil é um debate atual que necessita ser realizado. A diversidade dos territórios produzidos por esta política pública a partir das várias políticas de obtenção de terras, nos motivou a realizar este estudo. Nele vimos que a Reforma Agrária brasileira perpassa por ao menos três possibilidades, a saber: a Reforma Agrária Estrutural, que faz parte das reivindicações dos movimentos socioterritoriais; a Reforma Agrária Marginal, implementada principalmente pelos governos militares e; a Reforma Agrária Conservadora, característica dos governos democráticos no país. Neste trabalho, realizamos uma intensa leitura conceitual da Reforma Agrária. A Reforma Agrária no Brasil é um processo dinâmico inserido na disputa paradigmática entre o PQA – Paradigma da Questão Agrária e o PCA – Paradigma do Capitalismo Agrário, no PQA acredita-se que os novos elementos da questão agrária justificam o debate sobre a implantação da Reforma Agrária, já o PCA nega a existência de problemas no campo que justifiquem algum tipo de alteração na estrutura fundiária e no modelo de desenvolvimento adotado no país.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Políticas Públicas. Territórios da Reforma Agrária. Produção Territorial. Tipologia. Políticas de Obtenção.

Abstract

The agrarian reform in Brazil is an actual debate that needs to be done. The diversity of the territories which are produced by that public policy that comes from many other policies of land achievement, is what made us interested on this research. Through it we could see that the Brazilian Agrarian Reform have at least three possibilities, which are: the structural agrarian reform, that is part of socialterritorial movements claims; Marginal Agrarian Reform, mainly implemented by the military government and; the Conservative Agrarian Reform, typical of the democratic government in the country. For that, made an intensive conceptual reading about Agrarian Reform. The Agrarian Reform in Brazil is a dynamic process inserted on the paradigmatic dispute between PQA - Agrarian Question Paradigm and PCA - Agrarian Capitalism Paradigm, on PQA is believed that that the new elements of agrarian question justify the debate about the Agrarian Reform implantation, on the other hand, the PCA denies the rural problems that justify any type

of changemet on the agrarian structure and the development system adopted in the country.

Keywords: Agrarian Reform.Public Policies. Agrarian Reform Territories. Territorial Production. Typology. Achievement Policies.

Introdução

Este artigo é parte dos resultados alcançados com a Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente. Nesta análise buscamos analisar a conceitualização, as políticas de obtenção e a tipologia dos territórios da Reforma Agrária, além do debate atual sobre esta questão.

Nosso estudo parte da disputa territorial paradigmática entre os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, o modelo do capital, representado pelo agronegócio, e o modelo do campesinato (Fernandes 2010). Neste sentido consideramos a Reforma Agrária um instrumento necessário para fortalecer o território camponês.O território é aqui compreendido como resultado das relações socialmente produzidas, tendo como pano de fundo e elemento central o espaço (SAQUET, 2007; RAFFESTEIN, 1983) é a produção deste espaço que está em disputa pelos modelos de desenvolvimento territorial do campesinato e do agronegócio. Desenvolvimento territorial entendido como um movimento dialético que deve considerar as conflitualidades, intrínsecas as disputas territoriais e na luta de classes, entre o campesinato e o agronegócio.

A Reforma Agrária brasileira é um universo dinâmico com mais de 9 mil territórios, distribuídos em 88 milhões de hectares que beneficiam mais de 1,1 milhão de famílias. Estes territórios estão distribuídos em 21 tipologias, que contemplam a diversidade da luta *pela* e *na* terra, criados através de 11 políticas de obtenção de terras. Este dinamismo nos motivou a realizar este trabalho onde buscamos analisar a relação entre as políticas públicas, as políticas de obtenção, a tipologia dos territórios, os movimentos socioterritoriais com a produção territorial da Reforma Agrária.

Políticas de obtenção de terras

No Brasil, dez políticas de obtenção de terras são utilizadas para a criação dos territórios da Reforma Agrária, são elas: desapropriação; compra de terras; adjudicação;

doação; arrecadação; incorporação; transferência; confisco; cessão e; o reconhecimento. Existem ainda 305 territórios que estão no processo de criação e não tiveram suas políticas de obtenção de terras determinadas pelo INCRA (DATALUTA, 2013). Em nossa análise dividimos essas dez políticas de obtenção em quatro grupos, a saber: Desapropriação (Desapropriação e Confisco); Regularização Fundiária (Arrecadação; Transferência; Incorporação; Cessão e; Reconhecimento); Compra de terras e; e um grupo composto por Outras políticas de obtenção (Doação; Adjudicação; Em obtenção e; o Reconhecimento).

Na tabela 1, apresentamos os dados referentes à territorialização dessas políticas de obtenção. A desapropriação é responsável por 48,87% (562.793) de todas as famílias beneficiadas pela Reforma Agrária. As políticas de regularização fundiária respondem por 61,34% (mais de 54 milhões de hectares) de todas as terras destinadas à Reforma Agrária no país. As Outras políticas e a Compra de terras correspondem a 12,15% da área obtida (pouco mais de 10 milhões de hectares).

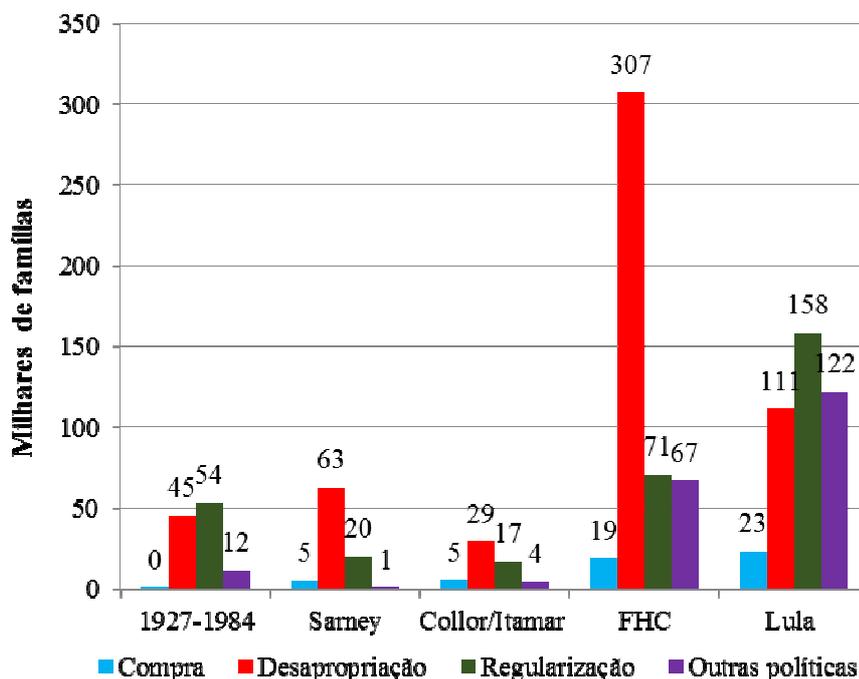
Tabela 1 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras 1927-2012

Políticas de Obtenção	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Compra de terras	525	5,77	53.659	4,66	1.579.363	1,78
Desapropriação	5.459	60,05	562.793	48,87	23.513.610	26,51
Regularização	1.194	13,13	324.246	28,15	54.409.475	61,34
Outras políticas	1.913	21,04	211.020	18,32	9.193.206	10,36
Total	9.091	100	1.151.718	100	88.695.655	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

No Gráfico 1, destacamos o número de famílias beneficiadas pelas políticas de obtenção entre 1927 e 2010. Os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC registraram um maior número de famílias beneficiadas pelas políticas de desapropriação, somente no governo FHC, mais de 300 mil famílias foram assentadas.

Gráfico 1 - Brasil - Políticas de Obtenção - Famílias beneficiadas 1927-2010



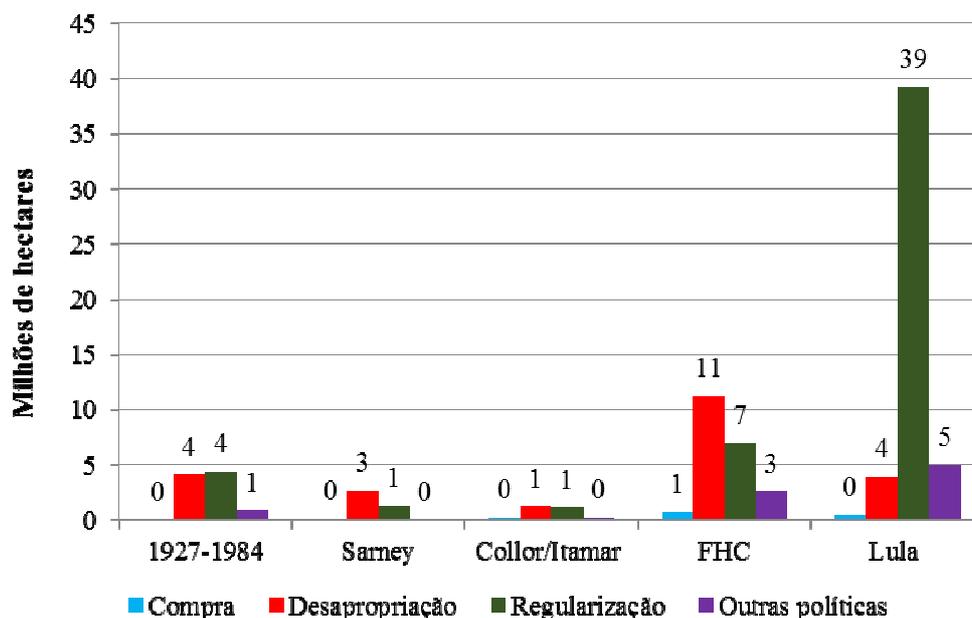
Fonte: DATALUTA, 2013.

A predominância da desapropriação só não ocorreu no período entre 1927 e 1984 e durante o governo Lula, onde as políticas de Regularização fundiária foram as responsáveis pelo maior número de famílias beneficiadas.

A compra de terras passa a ganhar mais destaque durante o governo FHC e apresenta um leve aumento durante o governo Lula. As outras políticas de obtenção tiveram mais destaque do que as políticas de Desapropriação durante o governo Lula.

Em relação às terras destinadas à Reforma Agrária (gráfico 2), o maior destaque fica por conta da área obtida pelas políticas regularizatórias durante o governo Lula. Entre os governos Sarney e FHC, as políticas de Desapropriação foram as responsáveis pelas maiores áreas obtidas para a Reforma Agrária. Entre 1927 e 1984, o destaque também fica por conta da regularização fundiária.

Gráfico 2 - Brasil - Políticas de obtenção - Área em hectares 1927-2010



Fonte: DATALUTA, 2013.

Nos últimos anos, alguns debates foram realizados sobre as políticas de obtenção e quais delas poderiam ser consideradas Reforma Agrária. Exemplo disso foi o governo Fernando Henrique, baseado nos dados referentes ao assentamento das famílias, que afirmou ter feito a maior Reforma Agrária do mundo contemporâneo (BRASIL, 2002). Fernandes (2003) destaca que paralelo a esta “maior Reforma Agrária do mundo” tivemos em curso um processo de precarização dos assentamentos rurais “que foram implantados como projetos incompletos, que além de não terem infraestrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento” (FERNANDES, 2003, p.3).

(...) na verdade, o governo FHC nunca possuiu um projeto de reforma agrária. Durante os mandatos de seu governo, 90% dos assentamentos implantados foram resultados de ocupações de terra. Todavia, no seu segundo mandato, quando criminalizou as ocupações e os movimentos camponeses entraram em refluxo e, por consequência, diminuíram as ocupações de terra, também diminuiu o número de assentamentos implantados. Para garantir as metas da propaganda do governo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário “clonou” assentamentos criados em governos anteriores ou criados por governos estaduais e os registrou como assentamentos criados no segundo mandato de FHC. Essa tática criou uma balbúrdia, de modo que em 2003 nem mesmo o INCRA consegue afirmar, com certeza, quantos assentamentos foram implantados de fato (FERNANDES, 2003 p. 3).

Já no governo Lula, diante do não cumprimento das metas propostas no segundo II PNRA, a opção foi intensificar a Reforma Agrária a partir das políticas de

Regularização fundiária, respondendo às reivindicações de outros movimentos socioterritoriais, como, por exemplo, os ribeirinhos e os extrativistas. Essa estratégia adotada pelo governo Lula, gerou um intenso debate sobre o que de fato podemos considerar como uma política de Reforma Agrária. O professor Bernardo Mançano Fernandes (2013) destaca que

(...) embora o governo Lula não tenha atingido a meta, este resultado parcial não pode ser desconsiderado. O acesso à terra para mais de 377 mil famílias é muito significativo para o desenvolvimento do Brasil, que somados às famílias assentadas em governos anteriores chegam a um milhão. Este número representa uma parcela importante da formação da população camponesa brasileira, que contribuiu para diminuir a intensidade da queda da população rural (FERNANDES, 2013, p.4).

Fernandes (2012) explica, ainda, que:

[...] a regularização, a compra e a desapropriação são procedimentos que deveriam levar a desconcentração. Todavia, neste sentido, no Brasil a experiência da reforma agrária é extremamente conservadora, pois não há desconcentração exatamente pelo fato de a maior parte das terras terem sido regularizadas, ou seja eram terras de posseiros que passaram a ser assentados ou eram terras públicas ou griladas que foram regularizadas [...] Contudo, a questão da reforma agrária é mais ampla e uma afirmação, baseada somente na referência da estrutura fundiária, não resolve mais o problema, se consideramos que o conceito de reforma agrária utilizado não corresponde a realidade atual. Evidente, que se pode continuar utilizando o conceito de reforma agrária com base na predominância da desapropriação, todavia pode-se observar facilmente que não é esta política que está acontecendo (FERNANDES, 2012, p.4-5).

Já para o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2011), a Reforma Agrária no governo Lula foi marcada "por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agribusiness e, fazê-la apenas nas áreas onde ela possa 'ajudar' o agribusiness. Ou seja, o segundo mandato do governo LULA deu início à contra reforma agrária acoplada à expansão do agribusiness no Brasil" (OLIVEIRA, 2011, p. 1). A afirmação de Oliveira (2011) faz referência às Medidas Provisórias e, subsequentes leis, criadas pelo governo Lula no bojo do programa Terra Legal, que "preparou o terreno" para o avanço do agronegócio nas áreas que foram objeto da regularização fundiária. Cabe destacar, que tal programa visa regularizar a posse de até 15 módulos fiscais (1500 hectares) na Amazônia Legal. O principal aspecto criticado pelo Professor Ariovaldo é que a regularização desses módulos é uma medida inconstitucional, uma vez que, conforme o professor, ela visa legitimar a grilagem de terras na região e não os posseiros. A análise feita por Ariovaldo faz absoluto sentido, pois, já que este aparato legal criado visa

regularizar a propriedade individual, fica difícil imaginar uma família camponesa que necessite ou consiga administrar uma área de 1.500 hectares, mesmo que se leve em conta o percentual da Reserva Legal na região, que é de 80%, restaria, se respeitados os limites da legislação ambiental, 300 hectares passíveis de exploração.

Por tudo isso, entendemos que aspectos quantitativos são relevantes ao analisarmos os resultados que uma política de Reforma Agrária deve ter, mas eles não devem ser predominantes. A análise da Reforma Agrária, antes de tudo, deve estar centrada em aspectos qualitativos, como, por exemplo, a criação, intensificação e implementação de políticas públicas.

Tipologia dos territórios da Reforma Agrária

Temos 21 tipos de territórios da Reforma Agrária no Brasil. Em nossa análise subdividimos esses 21 tipos em dois grandes grupos: os agropecuários e os agro-florestais-extrativistas. O agropecuário é constituído por doze tipos, são eles: PA (Projeto de Assentamento Federal); PE (Projeto de Assentamento Estadual); AQ (Assentamento Quilombola); Assentamentos Municipais (PAM - Projeto de Assentamento Municipal e PCA - Projeto de Assentamento Casulo); PFP (Projeto Fundo de Pasto); Reassentamento de atingidos por barragens e grandes obras (PRB - Projeto de Reassentamento de atingidos por Barragens e PAD - Projeto de Assentamento Dirigido); PAC (Projeto de Assentamento Conjunto); PAR (Projeto de Assentamento Rápido); PC (Projeto de Colonização Oficial) e; PIC (Projeto Integrado de Colonização). No grupo dos agro-florestais-extrativista, temos oito tipos, são eles: PAE (Projeto de Assentamentos Agroextrativistas); PAF (Projeto de Assentamento Florestal); PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável); PEAX (Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista); PEAS (Projeto Estadual de Assentamento Sustentável); FLOE (Floresta Estadual); FLONA (Florestas Nacionais); RESEX (Reserva Extrativista) e; RDS (Reserva de Desenvolvimento Sustentável).

Essa divisão foi pautada na lógica de desenvolvimento (econômica, social e ambiental) de cada tipo de território. No primeiro, predominam relações agropecuárias. Todavia, esse predomínio não compreende a totalidade de relações. No segundo grupo, as relações agro-florestais-extrativistas prevalecem, mas como ocorre com o grupo anterior, isso também não é regra fixa, pois mesmo que esses territórios tenham sido

criados com uma determinada perspectiva, temos alguns territórios que fogem a essa regra. Os agropecuários correspondem por 93,1% (8.460) do total de territórios criados e, 81,8% (942 mil) das famílias beneficiadas em 49,7% (44 milhões) da área destinada à Reforma Agrária, os territórios desse grupo estão espacializados em quase todo o país (tabela 2). Os agro-florestais-extrativistas correspondem a 6,9% dos territórios (631), 18,2% (209 mil) das famílias e 50,3% (44,6 milhões) da área. Esses projetos estão, majoritariamente, territorializados na Amazônia Legal.

Tabela 2 - Brasil - Diversidade dos Territórios da Reforma Agrária 1927-2012

Grupo	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Agropecuários	8.460	93,06	942.027	81,79	44.044.241	49,66
Florestais/Extrativistas	631	6,94	209.691	18,21	44.651.415	50,34
Total	9.091	100	1.151.718	100	88.695.656	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

Conceitualização da Reforma Agrária

O sociólogo colombiano Antonio Garcia analisou em duas obras (1967 e 1973) o processo de Reforma Agrária na América Latina. No livro, publicado em 1967, intitulado *Dinamica de las reformas agrarias en América latina*, com o apoio do ICIRA - *Instituto de Capacitacion e Investigación en Reforma Agraria*, Garcia defendeu uma ruptura com as teorias ocidentais referentes à conceitualização da Reforma Agrária, que eram, em sua grande maioria, fundamentadas em noções tecnocráticas de mudança ou em ideologias das nações industrializadas, capitalistas ou socialistas. Para Garcia, a leitura feita nos países industrializados não condizia, na maioria dos casos, com a realidade latino-americana. O autor entende que:

(...) casi todos los esquemas occidentales se basan em supuestos como el de que há sido superado el ciclo de la 'sociedad colonia' y de las relaciones señoriales, y el de que la estructura latifundista clásica ha sido reemplazada por una estructura abierta, integrada y de grandes espacios. La preocupación de los teóricos europeos o norteamericanos por asignar AL pago de indenizaciones la naturaleza de núcleo esencial de la reforma agrária, presupone el que hayan desaparecido las antiguas formas del monopolio señorial sobre la propiedad de la tierra, el agua y los bosques, y el que funcionen, realmente, un mercado de tierras como mecanismo redistribuidos de los recursos físicos y un mercado de trabajo rural com mecanismo redistribuidos de los ingresos agrícolas. De outra parte, los enfoques tecnológicos se orientan en el sentido de diseñar tipos perfeccionistas de 'reformas agrarias integrales' (en la que, al decir de una economista inglesa, parece darse todo a los campesinos menos la tierra) o en el de sustituir la reforma agraria por políticas keynesianas o 'funcionales' de desarrollo agrícola (estímulos a la inversión, mejoramiento de las tecnologías, manejo de mecanismos tributarios, subvención pública a los propósitos innovadores de la productividad rural) (GARCIA, 1967, p.1).

Deste ponto de vista, a Reforma Agrária na América Latina deveria estar pautada em nosso processo histórico e não apenas em experiências ocorridas em outros países, pois uma política pública de Reforma Agrária não pode ser concebida como se fosse um "enlatado qualquer", que pode ser utilizado independente do contexto e de fatores históricos de formação econômica e política. Embasar a construção de uma política de Reforma Agrária em experiências que não possuem nenhuma ou pouca relação com nosso processo de formação é um grande equívoco. Para Garcia, a Reforma Agrária deve ser entendida

(...) como operación estratégica de desarrollo económico y social de las naciones atrasadas y no sólo como política de justicia social, como expresión agrarista del 'hambre campesina de tierras', como aspiración burguesa a una economía de mercado o como proyecto tecnocrático de reemplazar, artificialmente y sin cambios estructurales, la sociedad tradicional latinoamericana por una "sociedad industrial de modelo norteamericano o europeo" (GARCIA, 1967, p.3).

Fica claro que a Reforma Agrária deve ir além de uma política pública criada para sanar problemas específicos, como, por exemplo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, onde a Reforma Agrária foi implantada na tentativa de amenizar as tensões sociais, evidenciadas pela crescente violência no campo, neste caso, o caráter estrutural e o potencial transformador da Reforma Agrária, destacados por Garcia, foram subjugados pelo governo brasileiro.

Em 1973, Garcia publicou o livro intitulado *Sociologia de la reforma agrária en la América latina*, no qual sistematizou e dividiu a Reforma Agrária em três grandes categorias. A primeira tratou da *Reforma agrária Estructural*, baseada num processo reformista revolucionário, liderado por novas forças sociais e, fundamentada na modificação radical das relações de poder de um determinada sociedade e nas normas institucionais que as sustentavam. A segunda categoria diz respeito à *Reforma Agrária Convencional*, apoiada em uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais, que visa modificar o funcionamento da estrutura agrária sem grandes mudanças nas normas institucionais da sociedade tradicional. A terceira categoria abordou a *Reforma Agrária Marginal ou Contra-Reforma Agrária*, que pretende manter o monopólio sobre a terra ou sobre as estruturas fundiárias, promovendo uma reparação superficial, desviando a pressão dos movimentos socioterritoriais de luta pela terra.

Entendemos por movimento socioterritorial a ação que tem como trunfo o território, pois “Impor sua territorialidade, imprimir no espaço o conjunto de seus valores, ideias e vontades, faz com que a conquista do território seja um trunfo para os movimentos socioterritoriais” (PEDON, 2009, p.174).

(...) a conquista do território é um elemento definidor da identidade dos movimentos socioterritoriais. Diversamente dos movimentos socioespaciais, cuja constituição se encerra na sua estrutura organizativa, o espaço é concebido como base na qual se assentam seus elementos, não sendo, ele próprio, definidor de sua identidade (PEDON, 2009, p. 184).

A primeira categoria de Garcia, fundamentada numa mudança estrutural, ocorreu na Rússia, no início do século XX, onde a Revolução Socialista, que teve no campesinato seu grande protagonista, alterou radicalmente as relações de poder que sustentavam o *status quo* dominante.

A segunda categoria é a da Reforma Agrária Conservadora, sustentada por uma operação negociada que mantém, em parte, o *status quo* dominante. Ela ocorreu no Brasil sem grande sucesso, na elaboração dos PNRA's - Planos Nacionais de Reforma Agrária, onde os governos de Sarney e Lula buscaram no diálogo com os movimentos socioterritoriais implementar no país uma política de Reforma Agrária que atendesse às reivindicações dos camponeses. Todavia, como as forças em ambos os governos era contrária a alterações profundas nas estruturas que mantêm o *status quo*, esses planos ficaram aquém das metas estabelecidas.

A terceira categoria denomina-se Reforma Agrária Marginal ou Contra-Reforma Agrária. Ela é, também, resultado da correlação de forças contrárias que inviabilizam qualquer tipo de transformação social. No Brasil, a Reforma Agrária, implantada durante a ditadura militar, teve esse caráter. Para isso, os militares concentraram suas ações em três frentes: a criação de projetos de colonização (principalmente na Amazônia brasileira); a perseguição e assassinato de camponeses e lideranças de movimentos socioterritoriais e; no fortalecimento do capitalismo agrário. Ou seja, além de marginalizar os camponeses que lutavam por terra, criando projetos de colonização em áreas deficientes em infraestruturas e equipamentos públicos, os militares utilizaram de violência para coibir a organização camponesa, ao mesmo tempo em que fortaleciam o território capitalista no campo.

Uma linha tênue separa a segunda da terceira categoria. No caso brasileiro, os processos reformistas, baseados em Planos Nacionais, foram formulados a partir do

diálogo entre o governo, os movimentos socioterritoriais e demais setores da sociedade civil organizada. Esses planos, apesar do diálogo estabelecido, resultaram em um processo reformista conservador. Todavia, algumas modificações na estrutura dominante e alguns avanços políticos importantes foram alcançados, sem causar grandes transformações no *status quo*. Já na Reforma Agrária Marginal, além da manutenção, temos um fortalecimento do *status quo*.

No âmbito nacional, José Gomes da Silva, em sua obra *A Reforma Agrária no Brasil* (1971), explica-nos que a conceitualização da Reforma Agrária deve responder "aos enunciados básicos de um bom conceito (que, quando, quanto, onde, como, quem)" (SILVA, 1971, p.37). Neste trabalho, o autor sistematizou três tipos possíveis de transformações que podem acarretar em melhoramentos para o setor agrícola, são eles: *simples instrumentos de política; modificações nas estruturas existentes e; modificações das estruturas existentes*.

Para ele, os *simples instrumentos de política* "raramente conduzem a qualquer transformação substancial" (SILVA, 1971, p. 18) e se referem a mudanças quantitativas, como, por exemplo, o aumento de impostos, crédito e subsídios. Essa visão de José Gomes da Silva é próxima da terceira categoria suscitada por Garcia (1973), referente à Reforma Agrária Marginal.

Em relação às modificações *nas estruturas*, "o *status quo* permanece, verificando-se apenas alterações de maior ou menor profundidade" (SILVA, 1971, p.18). Essa concepção se encaixa na categoria da Reforma Agrária Convencional ou Conservadora de Garcia (1973) e se aproxima das ideias defendidas por Sanz-Pastor (1988).

Nas reformas ou mudança *das estruturas* se faz necessária "a troca dos sistemas vigentes por outros, como é o caso da modificação do regime de posse e uso da terra, da introdução da agricultura de grupos e etc." (SILVA, 1971, p.18). Tal visão é próxima da Reforma Agrária Estrutural proposta por Garcia (1973), a diferença é que Silva está centrado apenas nas transformações agrícolas, desconsiderando em sua análise transformações sociais de toda ordem vigente.

Sobre essas tipologias Silva complementa e nos explica ainda

Um exemplo concreto permitirá estabelecer o claro divisor de águas que existe entre as gradações de políticas agrícolas: a redução da taxa de juro para o financiamento de adubos seria um mero instrumento de política; a introdução de um sistema de financiamento integral constituiria uma mudança na estrutura que regulamenta a utilização desse importante insumo

agrícola; a nacionalização da indústria de adubos representaria uma reforma (SILVA, 1971, p.19).

Silva define conceitualmente a Reforma Agrária como um "processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política" (SILVA, 1971, p. 37, grifo nosso). Essa ideia de Reforma Agrária não coloca em questionamento o modo capitalista de produção, já que está centrada, principalmente, na redistribuição da terra. No Brasil e, em grande parte dos países pelo mundo, a Reforma Agrária não se realiza ou não se realizou, devido, justamente, a essa intencionalidade (redistribuição da propriedade da terra).

Entendo que uma política de Reforma Agrária deve ter como intuito principal fortalecer o território camponês, e isto significa, conseqüentemente, enfraquecer o território capitalista, da mesma forma que o desenvolver o território capitalista debilita o território do campesinato. No Brasil, historicamente, o território capitalista é hegemônico. O território do campesinato se (re)cria a partir da conflitualidade gerada pelos ajustes espaciais necessários à expansão e à manutenção da hegemonia capitalista (HARVEY, 2006), que expropria o camponês e o obriga a disputar territórios em outras partes do país. Oliveira (2001) compreende que:

Esse processo, como se vê, está assentado no processo contraditório de desenvolvimento do capital que, ao mesmo tempo em que expropria, abre a possibilidade histórica do retorno à terra, em geral em lugares distantes daqueles primeiros (OLIVEIRA, 2001, p. 50).

Por isso, Silva (1971) elucida que a modificação ocasionada

(...) pela Reforma Agrária necessita ser drástica, isto é, a 'agricultura reformada' precisa apresentar características estruturais totalmente diferentes do *status quo* há pouco modificado e não apenas constituir uma tênue e transitória concessão para acalmar a inquietação camponesa porventura reinante na ocasião" (SILVA, 1971, p.39)

Reformas Agrárias Marginais ou Conservadoras não atentam contra a hegemonia do capital.

Na análise que realizamos até o momento, vimos que a Reforma Agrária pode ser realizada por, pelo menos, três possibilidades a saber: a *Reforma Agrária Conservadora*, Reforma Agrária Marginal e Reforma Agrária Estrutural. A primeira

consiste em uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais com o intuito de sanar questões pontuais por meio da utilização de instrumentos estatais. Na Reforma Conservadora, o Estado tenta evitar ao máximo o conflito com interesses dos capitalistas. Essa possibilidade de reforma reúne características da segunda categoria proposta por Garcia (1973) – a Reforma Agrária Convencional – e; da segunda possibilidade apresentada por Silva, isto é, as modificações nas estruturas existentes.

A segunda, da *Reforma Agrária Marginal*, apresentada por Garcia (1973) baseia-se na manutenção da hegemonia (pré) dominante que teria como base a implementação os *simples instrumentos de política* destacados por Silva (1971).

A terceira possibilidade é a *Reforma Agrária Estrutural e, está* baseada em grandes transformações das estruturas. Ela é precedida ou sucedida por um processo revolucionário, liderado por novas forças sociais e, fundamenta-se na modificação radical das relações de poder de uma determinada sociedade e nas normas institucionais que a sustentava (Garcia 1967; 1973). Garcia tem um ponto de vista mais radical em relação às transformações sociais que devem decorrer de um processo reformista. Essa possibilidade de Reforma está presente historicamente nas reivindicações dos movimentos socioterritoriais no Brasil (a Reforma Agrária Popular do MST – Movimento dos Sem-terra; a Reforma Agrária na lei e na Marra das Ligas Camponesas; o Plano Camponês do MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores) que, em maior ou menor grau, defenderam e defendem mudanças no *status quo* garantidor da hegemonia do capitalismo no campo brasileiro.

Ao analisar a Reforma Agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita, Fernandes (2013) destaca que o grande entrave à realização da Reforma Agrária não está centrado apenas na questão da concentração fundiária. Do ponto de vista desse autor, para que uma política de Reforma Agrária obtenha êxito, é necessário eliminar a hegemonia do agronegócio sobre os rumos do desenvolvimento do país,

(...) mas para implantar a reforma agrária é preciso muito mais que a desconcentração fundiária, é imprescindível eliminar a hegemonia do agronegócio sobre as políticas de desenvolvimento da agropecuária e reconhecer a importância das diferentes relações de produção, como a familiar, a associativa e a cooperativa (FERNANDES, 2013, p.191).

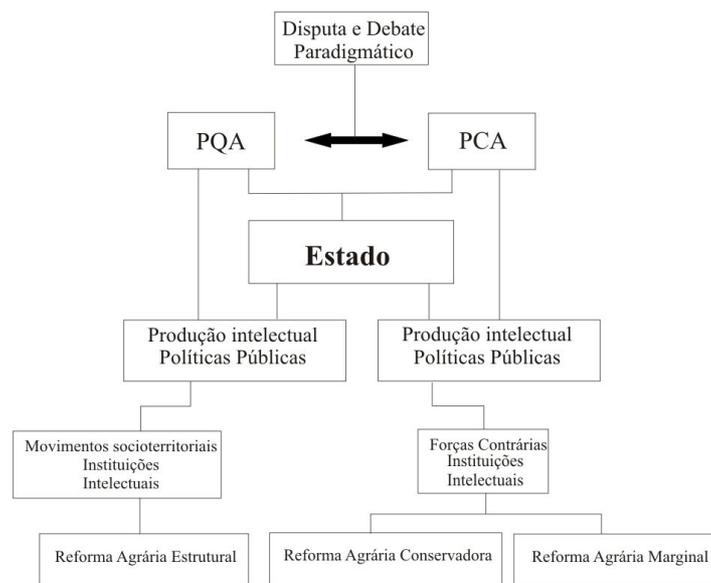
A Reforma Agrária brasileira, com exceção as pretensões políticas do governo João Goulart (Jango), sempre teve um caráter conservador e/ou marginal, sendo que algumas

políticas e ações pontuais que não afetaram a concentração fundiária e a hegemonia do capitalismo agrário foram implementadas. Podemos, a partir da definição das três formas possíveis de Reforma Agrária, afirmar que esse processo no Brasil tem como ponto de partida a luta dos movimentos socioterritoriais que reivindicam, em menor ou maior grau, uma *Reforma Agrária Estrutural* e; resulta ou no *conservadorismo do Estado*, que elabora planos e estipula metas que poucas vezes são cumpridas, ou em uma *política marginal*, que consolida a hegemonia do capital e a subalternidade do campesinato.

As três possibilidades de Reforma Agrária e sua relação com a realidade brasileira.

Busquei sintetizar na figura 1, as três possibilidades de Reforma Agrária e sua aplicabilidade no contexto brasileiro.

Figura 1 – Processo de Reforma Agrária brasileira



Elaboração: Herivelto Fernandes Rocha, 2013.

Inicialmente analisei este processo a partir de uma perspectiva linear e retilínea. Todavia, percebi, nos debates com o orientador, que o processo de Reforma Agrária, apesar de ter como força motriz a ação dos movimentos socioterritoriais, não é retilíneo, nem unilateral. A Reforma Agrária brasileira é dialética e complexa. Neste sentido, reconsiderarei o ponto de vista inicial e pautei essa síntese na disputa paradigmática. Fernandes, Welch e Constatino nos explicam que os paradigmas

(...) representam as visões de mundo, que contém interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam através de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Através do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explica-las (FERNANDES; WELCH; E CONSTATINO, 2012 p.29).

É a partir deste ponto de vista que encaramos o debate a respeito da Reforma Agrária, paradigmas, sustentados por um debate teórico, conceitual e por uma série de movimentos, que disputam o controle do Estado e de suas políticas públicas.

O debate atual sobre a Reforma Agrária no Brasil

Atualmente, o debate está centrado nas seguintes questões: a Reforma Agrária no Brasil ainda é necessária? A política de regularização e reconhecimento fazem parte da Reforma Agrária? Existe no Brasil uma Questão Agrária que justifique a realização de uma reforma?

Desse modo, buscamos demonstrar que parte dessas respostas está intrinsecamente relacionada com a disputa territorial entre os paradigmas de desenvolvimento do campo brasileiro. Temos no Brasil dois modelos de desenvolvimento que são predominantes, representados por paradigmas distintos, são eles: o modelo de desenvolvimento do campesinato, baseado no PQA, que tem "como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilize autonomia dos camponeses" (FERNANDES; WELCH; CONSTATINO, 2012, p.29) e o modelo de desenvolvimento do capital pautado pelo PCA (Paradigma do Capitalismo Agrário), que nega a existência da Questão agrária.

Nas duas primeiras décadas do século XXI, um dos debates em torno da Reforma Agrária está centrado na existência, ou não, de uma questão agrária que justifique a realização da Reforma Agrária. Alguns autores, como o sociólogo Zander Navarro e o engenheiro agrônomo Francisco Graziano Neto (Xico Graziano), ou políticos, como a senadora Kátia Regina de Abreu, defendem a inexistência da Questão Agrária e, conseqüentemente, consideram desnecessária qualquer política pública de Reforma Agrária. Outros, como sociólogo José de Sousa Martins, compreendem que a Reforma Agrária deve ser uma política pontual, que responda apenas à urgência de uma parcela da população.

No campo favorável à Reforma Agrária encontram-se intelectuais, como os geógrafos Bernardo Mançano Fernandes e Ariovaldo Umbelino de Oliveira e, o economista Plínio de Arruda Sampaio. Esses defendem que a Reforma Agrária é uma etapa fundamental para o desenvolvimento territorial do país. Não queremos com isso afirmar que esses autores estão fixados em um determinado paradigma ou na defesa de uma determinada ideia. Nosso intuito, nesta parte, é analisar o discurso atual desses sujeitos, que são os principais interlocutores favoráveis e contrários à Reforma Agrária brasileira.

Zander Navarro, em artigo publicado no ano de 2008, intitulado *Nunca cruzaremos este rio*, salienta que a Reforma Agrária é "uma mera política governamental e, desta forma, uma ação do Estado que é marcada pelas diferentes conjunturas do desenvolvimento social vivido por determinado país" (NAVARRO, 2008, p.34). Para ele, é "óbvio que reformas agrárias não são políticas 'imutáveis' ou supra-históricas, imunes à passagem do tempo, ou não afetadas pelas transformações econômicas e sociais" (Navarro, 2008, p.34). Nessa perspectiva, os processos de expansão econômica das duas últimas décadas e suas transformações sociais decorrentes tornaram esta política de difícil consecução pelo Estado. O autor critica aqueles que insistem na viabilidade da Reforma Agrária, taxando parte considerável deles como pessoas "presas no tempo",

(...) insistindo em sua "viabilidade" no Brasil, mas sem oferecer flexibilidade interpretativa, parte considerável de nossa literatura sobre o tema ainda mantém seu *locus* analítico nos anos sessenta, sem conseguir perceber mais amplamente as mudanças sociais e econômicas verificadas no Brasil. Em consequência, fruto desta acrítica perspectiva que ignora as mudanças do período contemporâneo, não se percebe que, senão a "morte da reforma agrária", **pelo menos vigora a sua clara desnecessidade na maior parte do território nacional, essencialmente porque não existe mais demanda para a sua implementação, na maior parte das macro-regiões brasileiras** (Navarro, 2008, p.35, grifo nosso).

Para afirmar que "não existe mais demanda para sua implementação", Navarro (2008) se baseia na tese suscitada por José de Souza Martins (2000) sobre a "demanda real", defendendo que não existe no Brasil público que justifique uma Reforma Agrária em nível nacional. A "demanda real" consiste na soma das famílias dos acampamentos espalhados pelo país. Martins explica que:

(...) em termos reais, a efetiva demanda por reforma agrária é constituída pelos sessenta mil sem-terra acampados nas ocupações. É evidente que isso não quer dizer que o problema social da terra se limite a eles. Mas, são eles

que expressam acima de qualquer dúvida uma demanda por reforma agrária urgente (MARTINS, 2000, p.108).

Martins salienta, ainda, que é "inútil dizer que há 4,5 milhões de famílias sem-terra em todo o Brasil, se apenas cerca de sessenta mil assumem essa identidade. Isso é o que conta politicamente" (Martins, 2000, p.108). Aceitar essa tese suscitada por Martins e utilizada na argumentação de Navarro é o mesmo que, por exemplo, a título de comparação, alegar que a demanda pela Reforma Urbana está centrada apenas nas milhares famílias acampadas nas periferias das cidades, organizadas ou não em movimentos de luta pela moradia, como o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto). Se esse pressuposto fosse correto, as mais de 7,9 milhões de famílias que compõem o déficit habitacional do país e que vivem, em sua grande maioria, em áreas de risco iminente à vida não necessitariam de políticas públicas, como uma Reforma Urbana, para sanar seus problemas. Portanto, a ideia de Martins, que constitui parte da defesa da tese de Navarro, é um posicionamento vago, limitado e reducionista, utilizada na tentativa de desqualificar a luta pela Reforma Agrária, que desconsidera inclusive as mazelas inerentes ao avanço do capitalismo.

O discurso de Navarro é refutado por Plínio de Arruda Sampaio, que em artigo publicado no ano de 2012, intitulado *Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária*, relaciona "A presença de um grande contingente populacional vivendo no campo em condições de grande precariedade" e a "persistência e gravidade da questão agrária na sociedade brasileira" (SAMPAIO, 2012, p.1). Para Sampaio (2012), "não obstante as evidências de uma grave crise social no campo, o pensamento conservador insiste em desconstruir a questão agrária. Nos teóricos mais apaixonados do novo ruralismo, tal esforço assume forma caricatural" (SAMPAIO, 2012, p.2). O autor completa que:

(...) a questão agrária constitui [...] um problema que não pode ser desvinculado dos obstáculos que impedem a formação de estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais de um Estado nacional autodeterminado. Por essa razão, a reforma agrária constitui elemento estratégico da luta do povo brasileiro para superar as relações internas e externas responsáveis pela dupla articulação que perpetua o regime burguês [...] Nessa perspectiva, a tarefa primordial da reforma agrária consiste em criar as condições objetivas e subjetivas para que todos os brasileiros que vivem no campo [...] possam participar em condições de relativa igualdade dos frutos do progresso propiciado pelo desenvolvimento das forças produtivas [...] A realização da reforma agrária pressupõe a presença de forças sociais capazes de mobilizar força suficiente para vencer a resistência dos grupos econômicos e sociais que resistem à mudança do *status quo*. Sob a liderança do latifúndio e das grandes empresas agro - industriais, a reforma

agrária é combatida de maneira sistemática e implacável pelos segmentos da sociedade que dependem da superexploração do trabalho no campo e na cidade (SAMPAIO, 2012, p.7).

As ideias de Sampaio corroboram com a tese de Bernardo M. Fernandes (2012; 2013) sobre a existência de uma conflitualidade entre os modelos de desenvolvimento e a necessidade de se combater a hegemonia do agronegócio.

Martins, em artigo publicado no ano de 2000, intitulado *Reforma Agrária, o impossível diálogo sobre a História possível*, atrela a necessidade da Reforma Agrária à atualidade da Questão Agrária. Para ele, "num país em que o grande capital se tornou proprietário de terras, a concepção clássica da questão agrária, e das reformas que ela pede, fica substancialmente alterada. São essas alterações que propõem as condições e os limites da reforma agrária no país" (MARTINS, 2000, p. 97). Essa afirmação vai de encontro à tese suscitada por Fernandes (2012; 2013), de que a Reforma Agrária é reflexo da conjuntura e da correlação de forças políticas da sociedade. Ou seja, é a correlação de forças que propõe as condições e os limites da Reforma Agrária. O fato do poder do grande capital está assentado na concentração de terras, dificulta a realização de qualquer reforma que atente contra essa estrutura.

Segundo Martins, a questão agrária, em termos clássicos, está centrada no "bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital" (MARTINS, 2000, p.99). A Reforma Agrária, pautada nessa "Questão Agrária clássica", serviria para desatar os nós que impedem o desenvolvimento e a reprodução ampliada do capital. Mas como no Brasil, esse mesmo capitalismo está apoiado na concentração fundiária, uma reforma que se coloque contra essa concentração é uma reforma contra o capital.

Já para Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), a Questão Agrária adquiriu novos elementos que perpassam o debate da concentração fundiária. Processos, como a estrangeirização e o avanço dos agrocombustíveis, que colocam em cheque nossa soberania territorial e segurança alimentar (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012), a legalização da grilagem (Oliveira, 2011) e o avanço predatório social e ambiental do agronegócio (CUBAS, 2012; BOMBARDI, 2012), fazem da Reforma Agrária uma demanda atual com novos desafios e enfrentamentos.

A senadora Kátia Regina de Abreu credita a morosidade da Reforma Agrária às forças políticas de esquerda. Em texto publicado no Jornal o Estado de São Paulo,

intitulado *A esquerda não quer a reforma agrária*, ela defende que o principal obstáculo à sua realização é o MST, curiosamente, o movimento social que nas últimas décadas se destacou na luta pela terra e por Reforma Agrária no país. Para ela,

(...) o MST, braço rural do PT, não quer a reforma agrária, mas sim a tensão agrária, de preferência com cadáveres em seu caminho, de modo a dar substância emocional a um discurso retrógrado e decadente. Reforma Agrária não é postulado ideológico, é imperativo do desenvolvimento sustentado. Por isso a CNA a apoia. Por isso o MST e a esquerda fundamentalista não a querem (ABREU, 2010, p.A2).

É nítido no discurso da senadora, uma das principais interlocutoras do agronegócio no Brasil, a estratégia adotada pelo PCA, que consiste na desqualificação dos sujeitos contrários à sua lógica de desenvolvimento. Em outro texto, Kátia Abreu destaca o heroísmo econômico do agronegócio, para ela "o Brasil tem no agronegócio o setor mais dinâmico de sua economia e o principal fator de segurança de suas contas externas" (OESP, 2012^a, p.A3). A senadora, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, destaca, ainda, que

(...) todo o processo de mobilidade social em nosso país, que permitiu o surgimento e o progresso de diferentes classes sociais, maior transferência de renda e o acesso a bens e produtos de consumo, se deve, fundamentalmente, à estabilização e barateamento dos preços de alimentos. Foram o acesso à tecnologia e a difusão do conhecimento científico aplicado à agricultura que evitaram, todos esses anos, carestia, crise de abastecimento e ameaça à estabilidade política. Ao gastarem menos para alimentar as famílias, urbanas e rurais, puderam viver melhor (ABREU, 2012b, p.B14).

Kátia Abreu, em sua análise, ignora, por exemplo, os dados do Censo Agropecuário de 2006, que revelou ser a agricultura familiar camponesa a principal responsável pelos alimentos produzidos no país e pela geração de empregos no campo. Ou seja, partindo do ponto de vista defendido pela senadora - se for a produção de alimentos a responsável pelo progresso recente do país -, é a agricultura familiar camponesa a grande responsável por todo o processo de mobilidade social e não o agronegócio, que é e sempre foi baseado na produção de *commodities* destinadas ao mercado externo. A mesma agricultura familiar camponesa, destacada pelo Censo é refutada pela senadora, que a considera atrasada. No texto publicado na Folha de São Paulo, a senadora faz *lobby* favorável à criação de uma política pública que tire do atraso a agricultura familiar brasileira. Para ela, "essa nova política pública, capaz de

democratizar o acesso à tecnologia e modernizar a agricultura familiar e as pequenas propriedades pode ser o principal fator de inibição do arcaico que ainda persiste em várias regiões" (ABREU, 2012b). Navarro e Graziano Neto seguem na mesma linha de raciocínio da senadora Kátia Abreu, incluindo, intencionalmente, no mesmo "pacote" a agricultura familiar camponesa e o agronegócio.

A agricultura se transformou, mas manteve seus produtores, o que foi uma façanha. Não houve concentração fundiária, tampouco devastação. Ainda estão preservados, cobertos com vegetação nativa, 61% do território nacional [...] Surpreende a crítica retrógrada que resiste à realidade, supondo nossa agricultura como na época latifundiária. Sem a pujança do campo, com sua elástica oferta de alimentos e matérias primas, a sociedade não teria se urbanizado; nem a economia teria progredido, perdendo-se em suas crises, incluindo a superinflação. O superávit agrícola paga as importações industriais. Os empregos gerados nas agroindústrias espalhadas pelo interior aquecem o comércio e ajudam a criar a classe média que faz prosperar atualmente a nação (NAVARRO; GRAZIANO NETO, 2012, p.139-140).

Na perspectiva do PCA não existe separação entre o agronegócio capitalista e a agricultura familiar camponesa. Essa visão é estratégica e, muito conveniente para o capital que utiliza os resultados alcançados pela agricultura camponesa para justificar o seu modelo de desenvolvimento. Ou seja, quando o capital necessita se reafirmar como "moderno e avançado", utiliza como contraponto a agricultura familiar camponesa, considerada, pelos seus interlocutores, como "arcaica e atrasada", mas quando é necessário justificar sua hegemonia política e econômica, os resultados alcançados pela mesma agricultura "arcaica e atrasada" são enaltecidos, como se tudo pertencesse a um mesmo modelo produtivo. Por isso, o Censo de 2006 foi elucidativo e didático ao separar agricultores familiares e não familiares, o que representou uma afronta aos interesses do capitalismo no campo.

A tese da modernidade do agronegócio, derivada dos avanços tecnológicos do setor, é questionada por Sampaio, que baseado nos ensinamentos de Celso Furtado, explica que o "moderno e avançado" agronegócio tem como base de sustentação as mesmas estruturas do passado. De acordo com Sampaio,

(...) é preciso esclarecer que a resistência à democratização da terra não se atém aos interesses estritamente ligados ao latifúndio improdutivo. O latifúndio produtivo – a grande empresa agrícola moderna – também depende de uma estrutura fundiária concentrada, que bloqueia o acesso do homem pobre a terra, e, em consequência, de um regime legal, que assegure a total disponibilidade das terras aos imperativos da exploração do capital agrário. O problema relaciona-se com o fato de que o caráter itinerante da agricultura subordinada ao agronegócio supõe a presença de grandes reservas de terras seja para repor as terras degradadas seja para abrir novas fronteiras de

expansão dos negócios seja ainda como simples reserva de valor (SAMPAIO, 2012, p.9-10).

Sampaio ressalta que o avanço tecnológico não é suficiente para o desenvolvimento desse modelo agrícola, uma vez que o capitalismo agrário no Brasil está, e sempre foi, assentado na concentração fundiária e na necessidade de expansão da fronteira agrícola. Por isso, para ele,

a reforma agrária polariza a luta de classes entre dois polos opostos: de um lado, o latifúndio e seus cúmplices incondicionais – as burguesias brasileiras, o imperialismo e todos os segmentos da pequena burguesia que se beneficiam de privilégios aberrantes; e, de outro, os pequenos proprietários, os arrendatários pobres, os posseiros, os trabalhadores assalariados, os trabalhadores temporários, os sem terras, enfim, todos os homens do campo que vivem de seu próprio trabalho e seus aliados – os trabalhadores urbanos, empregados e desempregados. Em suma, a luta pela terra é um problema de classe. A vitória da reforma agrária depende de mudanças de grande envergadura que desatem a dupla articulação responsável pela perpetuação do padrão de acumulação e dominação do capitalismo dependente (SAMPAIO, 2012, p.12-13).

Sampaio defende que "é urgente a necessidade de uma profunda crítica à teoria e à prática que fundamentaram a luta pela reforma agrária no último período" (Sampaio, 2012, p.39) e ele completa: "a reforma agrária não pode se ater à reivindicação das terras improdutivas sem colocar em questão o caráter socialmente perverso e ambientalmente predatório das terras produtivas" (Sampaio, 2012, p.39). Cubas (2012), em seus estudos sobre a disputa territorial entre camponeses e ruralista em São Paulo, indicou que o avanço do agronegócio é acompanhado pelo avanço da miséria nos municípios onde ele se territorializa e se expande; Bombardi (2012) aponta que o avanço do capital também é acompanhado pelo aumento exponencial do uso de agrotóxicos, sobretudo nas regiões onde as safras de *commodities* agrícolas são maiores. Esta autora destaca uma outra perspectiva do "arcaico e moderno" relacionado com a agricultura brasileira:

(...) notadamente, percebe-se a subordinação da agricultura brasileira ao capital internacional. Arcaico e moderno se fundem: intoxicação, doenças e mortes, são o outro lado da moeda desta "moderna agricultura" que demanda toneladas de agrotóxicos produzidos com tecnologia de ponta, pelas maiores transnacionais do setor químico mundial (BOMBARDI, 2012, p.11).

Outro assunto que historicamente polariza o debate sobre a Reforma Agrária, refere-se às políticas de obtenção de terras utilizadas pelos governos. No século passado, a discussão estava centrada na priorização dada aos grandes projetos de

colonização em detrimento da criação de novos assentamentos para as famílias camponesas sem-terra ou com pouca terra. Nos últimos governos, FHC e Lula, o debate esteve focado na priorização dada à regularização fundiária, sobretudo na região Norte do país, em detrimento da desapropriação de propriedades que não cumpriam com sua função social. Martins, ao analisar a Reforma Agrária no governo FHC, destaca que:

(...)de fato, a regularização fundiária no Brasil é, na maioria dos casos, legítimo ato de reforma agrária. Apenas quem não conhece a realidade social do campo pode supor que a regularização é mero ato administrativo sem maior alcance. A sofrida e sangrenta resistência dos posseiros à sua expulsão violenta da terra para beneficiar grileiros e latifundiários e viabilizar a política de consolidação da aliança da terra com o capital, fator de esvaziamento da reforma, impôs ao Estado brasileiro nos anos mais difíceis e repressivos da ditadura a necessidade de atenuar e redefinir parcialmente o seu projeto fundiário. Foi o que salvou o país de se transformar num território de enclaves do poder absoluto do capital latifundista. Esquecer disso ou não saber disso, desqualifica qualquer análise pretensamente crítica da reforma agrária em andamento. A regularização da situação fundiária dos posseiros de extensas regiões do país foi e é um legítimo ato de reforma agrária porque impõe limites ao processo expropriatório que daria ao país uma estrutura fundiária muito mais concentrada e latifundista do que a atual. (MARTINS, 2000, p.106-107).

Para ele,

A reforma agrária é um tema político que se propõe em termos qualitativos e não em termos quantitativos. Não é o número de desapropriações ou o número de assentamentos em terras desapropriadas ou compradas que definem o perfil da reforma agrária brasileira, sua justeza ou não (MARTINS, 2000, p.109).

Fernandes ressalta que não devemos "desconsiderar que a realização da reforma agrária necessariamente deva desconcentrar a estrutura fundiária, já que um de seus objetivos é democratizar o acesso à terra por meio da distribuição territorial" (Fernandes, 2012, p.4). No entanto, ao considerarmos apenas as desapropriações, conseqüentemente, subjugamos a luta dos povos e comunidades tradicionais que necessitam de outras políticas públicas de obtenção de terras. Oliveira (2011), como já mencionamos, tem posição contrária à postura adotada, sobretudo, no governo Lula, de utilizar a Regularização fundiária dos camponeses como "pano de fundo" para legitimar a grilagem de terras na Amazônia Legal.

No Brasil, até hoje não ocorreu um enfrentamento direto contra as bases do capitalismo agrário. Sampaio (2012) classifica a Reforma Agrária brasileira como uma política neoliberal, que nunca teve como objetivo modificar a estrutura fundiária, ele

apresenta também um posicionamento contrário à regularização fundiária, que teria sido utilizada como estratégia do Estado para amenizar a conflitualidade no campo brasileiro.

Na realidade, o objetivo da reforma agrária neoliberal nunca foi modificar a estrutura fundiária do país, mas apenas empurrar o problema para frente, afastando o risco imediato de uma conflagração no campo, pelo isolamento dos homens pobres em regiões remotas do país. A finalidade oculta - depositar os homens pobres longe da civilização mantendo-os dispersos uns dos outros - foi bem sucedida [...] Ao reduzir o programa fundiário à mera distribuição de lotes de terra e a providências de regularização da propriedade dos posseiros, ignorando propositalmente a necessidade de dar ao assentado assistência técnica, comercial e financeira, os beneficiários da reforma agrária na sua grande maioria nunca superaram o estado de penúria e extrema instabilidade, permanecendo sempre vulneráveis aos ataques do latifúndio e da especulação fundiária (SAMPAIO, 2012, p. 31-32).

O enfoque que Sampaio dá a Reforma Agrária é demasiadamente generalista, pois apesar da Reforma Agrária brasileira não ter enfrentado diretamente as estruturas do capitalismo, ela é uma política pública que nasce dos anseios e reivindicações dos camponeses em todo o país. Algumas alternativas de Reforma Agrária, como a "Reforma Agrária de Mercado", têm como base ideológica o neoliberalismo, mas defender que a Reforma Agrária brasileira em sua totalidade é uma política neoliberal, é ignorar a conflitualidade e a luta que é intrínseca ao cotidiano dos movimentos socioterritoriais brasileiros.

Ao tratar das políticas de obtenção de terras, Navarro afirma que a Reforma Agrária foi descaracterizada nos últimos anos, quando o Estado passou a investir na compra de terras em detrimento das desapropriações.

Sobre este pano de fundo mais geral, no entanto, em anos ainda mais recentes, na presente década, cada vez com maior frequência, o Estado brasileiro tem reduzido suas ações de desapropriação e tem realizado especialmente compras de imóveis para formar os novos assentamentos, pois em face da modernização produtiva estão escasseando aqueles imóveis passíveis de serem arrecadados compulsoriamente para o programa de reforma agrária sob os ditames da Lei. Portanto, menos ainda estamos falando de reforma agrária e, mais, de uma política estatal de compra de terras para fins de formação de novos assentamentos rurais (NAVARRO, 2012, p.37).

A visão de Navarro ignora os estudos sobre as políticas de obtenção de terras (MARTINS, 2001; ROCHA, 2009; SANTOS, 2010; COCA, 2011; FERNANDES, 2012), que afirmam que a Regularização fundiária é a principal política de obtenção de terras no país e, não como entende Navarro, que considera que a regularização é feita

pela Compra de terras. Navarro (2012) ainda afirma que a compra de terras, intensificada na região Amazônica, deixa de lado possíveis implicações ambientais que transforma a Reforma Agrária numa ação regional.

(...) o que se chama atualmente no Brasil de reforma agrária apresenta inúmeras contradições e dificuldades de toda ordem. Sobressaem, contudo, dois aspectos que imputam ao processo uma dimensão *farsesca*. Inicialmente, o fato de a ação governamental ter se concentrado, neste período de recente aceleração, em desapropriar ou comprar terras especialmente na região Norte do país. Deixando de lado implicações ambientais (embora sejam estas cada vez mais graves e urgentes), esta preferência geográfica, de fato a opção que restou, em face dos altos preços das terras em outras regiões, está transformando a reforma agrária, na prática, em uma ação regionalizada (NAVARRO, 2012, p.37-38, grifo nosso).

Navarro ignora o fato de que a grande maioria dos territórios da Reforma Agrária, criados na região Norte do país, busca, justamente, responder às implicações ambientais causadas pelo avanço do agronegócio na região. Espalham-se pela Amazônia Legal: Reservas extrativistas, Florestas Nacionais, Assentamentos e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, entre muitas outras alternativas criadas para conciliar o desenvolvimento das famílias, que dependem tradicionalmente da natureza, com a preservação e a conservação do meio ambiente. A seguir traçamos um panorama do que está sendo realizado nesses primeiros anos do governo da presidenta Dilma V. Roussef.

Considerações finais

Neste trabalho buscamos apresentar uma pequena contribuição referente ao debate sobre a atualidade da Reforma Agrária no país. Nosso objetivo foi analisar o universo amplo e dinâmico que a Reforma Agrária brasileira assumiu, principalmente após o Estado de exceção dos governos militares, evidenciado pela diversidade dos territórios, resultado das múltiplas relações sociais existentes no campo brasileiro. No entanto, nossa contribuição responde apenas por uma pequena fração desse debate, nosso desafio é continuar a pesquisar o sentido (conceito e direção) da Reforma Agrária no Brasil.

Na análise das políticas de obtenção, percebemos que a territorialização da Reforma Agrária é fruto da conflitualidade entre os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, ou seja, uma política de obtenção, por exemplo, ou mesmo a tipologia dos territórios, teve seu processo de criação intensificado ou reduzido de acordo com esta disputa. No governo FHC as Desapropriações foram predominantes, não por vontade

política do governo, que estava, naquele momento, priorizando a implantação das políticas neoliberais no país, inclusive as relacionadas com a Questão Agrária, como a Reforma Agrária de Mercado, desapropriar terras foi a única saída encontrada, num primeiro momento, para conter o avanço da luta pela terra, principalmente através das ocupações, organizada por movimentos socioterritoriais sem-terra. Neste período a principal preocupação dos movimentos socioterritoriais era conquistar mais e mais territórios, o Estado por sua vez buscava responder a esta pressão, num contexto onde a opinião pública, nacional e internacional, era favorável a causa dos camponeses brasileiros. Contudo, a falta de planejamento e de políticas públicas fez com que grande parte destes territórios conquistados não tivesse impacto na vida das famílias e nas localidades onde foram criados.

No governo Lula, diante do refluxo da luta pela terra e da existência de um diálogo maior, a aposta foi pelas políticas de Regularização fundiária, sobretudo na Amazônia Legal, as Desapropriação e a Compra Terras, se tornaram apenas uma alternativa para realizar a Reforma Agrária em áreas onde a regularização era inviável. Esta estratégia adotada por Lula pode até ser justificada pela falta de vontade política de alguns setores que faziam parte do governo, ou até mesmo pelos efeitos das políticas de transferência de renda, mas o fato é que o que foi realizado teve de receber, mesmo que indiretamente, o “alvará” do capitalismo e dos setores que sustentam a fábula do agronegócio no Brasil, ou seja, a Reforma Agrária petista só aconteceu nas áreas e de maneira que o capitalismo agrário permitiu, nas regiões onde existem interesses desse capitalismo a Reforma Agrária pouco avançou. Nos últimos anos, estamos vivenciando uma ofensiva cada vez maior do capitalismo contra o território camponês e indígena, situação verificada pela aprovação do novo Código Florestal e pela tentativa de aprovar a PEC 215, que tira do poder executivo a atribuição de demarcação das terras indígenas.

A Reforma Agrária brasileira, ao contrário do que muitos defendem, é um tema atual que necessita ser discutido. O potencial transformador que esta política pública possui, por si só, já seria argumento suficiente para justificar a atualidade do debate. A diversidade dos territórios produzidos e a quantidade de pessoas beneficiadas, direta e indiretamente, são argumentos que fortalecem a necessidade pensarmos a Reforma Agrária brasileira.

Referências

ABREU, Kátia R. A esquerda não quer reforma agrária. O Estado de São Paulo, São Paulo, 25 de maio de 2010, p.A2.

ABREU, Kátia R. Agronegócio o setor moderno. O Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de set. de 2012a, p.A3.

ABREU, Kátia R. Arcaico e Moderno.Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de set. de 2012b. p.B14

BOMBARDI, Larissa M. Agrotóxicos e agronegócio: arcaico e moderno se fundem no campo brasileiro. In: Direitos humanos no Brasil 2012. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2012 p.75-86.

COCA, Estevan L. Um estudo da diversidade e atualidade da Reforma Agrária: análise dos tipos de assentamentos do território Cantuquiriguaçu. 2011. Presidente Prudente: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

CUBAS, Tiago E. A. São Paulo agrário: representações da disputa Territorial entre camponeses e ruralistas de 1988 a 2009. 2011. Presidente Prudente: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra. Coordenação: Bernardo Mançado Fernandes. Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária, 2013.

FERNANDES, Bernardo M. Reforma Agrária no governo Lula: a esperança. NERA. Presidente Prudente, 2003.

FERNANDES, Bernardo. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SANT'ANNA NETO, João Lima. **Uma Geografia em movimento.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 505-560.

FERNANDES, Bernardo. M. Reforma Agrária e educação do campo no governo Lula. Revista Campo Território, v.7, n.14, p. 1-23, agosto de 2012.

FERNANDES, Bernardo M; WELCH, Clifford A; GONÇALVES, Elienai C. Políticas Fundiárias no Brasil. Uma análise géo-histórica da governança da terra no Brasil. Roma: Framingthe Debate Series, no. 2, 2012 .

FERNANDES, Bernardo M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo Editorial, p. 191-205, 2013.

GARCÍA. Antonio. Dinamica de las reformas agrararias em América latina . 2ª Edição. Santiago do Chile: ICIRA, 1967.

GARCÍA. Antonio. Sociologia de la Reforma Agraria em América Latina. Bogotá: Cruz de Sur, 1973

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.

MARTINS, José de S. **Reforma Agrária, o impossível diálogo sobre a História possível**. Revista Tempo Social. São Paulo, p.97-128, 2000.

NAVARRO, Zander. **"Nunca cruzaremos este rio"** - A estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a sociologia militante, e o caso da reforma agrária no Brasil. Revista Redes . Santa Cruz do Sul, n.2, p.5-51, maio/agosto de 2008.

NAVARRO, Zander. **GRAZIANO NETO**, Francisco. **Realidade agrária e ideologia**. Revista de Política Agrária. Brasília, n.2, p. 139-140, 2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. **Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula**. In: XIII EGAL - Encontro de Geógrafos da América Latina. Costa Rica, 2011.

PEDON, Nelson R. **Movimentos Socioterritoriais: Uma Contribuição Conceitual à Pesquisa Geográfica**. 2009. Presidente Prudente: Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Herivelto F. **Análise e mapeamento da implantação de assentamentos rurais e da luta pela terra no Brasil entre 1985 e 2008**. 2009. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SAMPAIO, Plínio de A. **Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária**. São Paulo: MST, 2012. Disponível em: <http://www.mst.org.br/>.

SANTOS, Rafael de O. C. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. 2010. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SAQUET, Marcos A. **Abordagens e concepções sobre o território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVA, José Gomes da. **A Reforma Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1971.

Recebido em 13/12/2013.

Aceito para publicação em 15/07/2014.