

# Conflitualidades, reforma agrária e desenvolvimento<sup>1</sup>

## Conflictuality, agrarian reform and development

**Bernardo Maçano Fernandes**

Pesquisador do CNPq - UNESP/NERA

bmf@fct.unesp.br

### Resumo

Para pensar o tema do evento *Territórios em Disputas*, podemos nos perguntar, por que esse tema está tão presente? Ou por que esse tema tornou-se presente? Tenho me dedicado ao estudo da questão do território não só na Geografia, como também em outras áreas do conhecimento e sempre me interessei em saber porque é que o conceito de território passou à frente do conceito de espaço nas análises geográficas. É evidente que este fato está relacionado com as disputas que marcam o território em seus diferentes tipos. A questão que coloco é por que há uma “onda”, um modismo no uso do território. Mesmo que todos falem de território, poucos entendem o que são *territórios em disputas*, porque suas análises não atingem as escalas dos conflitos que acontecem primeiramente na escala local. Nós geógrafos, não podemos falar por analogia, confundido território com relações sociais, porque o território é nossa categoria de análise. As relações sociais podem ser lidas como territórios imateriais, mas essa leitura precisa ser realizada desde um método geográfico. Desse modo, podemos contribuir com as outras ciências esclarecendo sobre o uso da categoria território. Assim, o que está em disputa quando nós falamos de territórios em disputa, temos que nos referir a uma tipologia de territórios. O que está em disputa é o território do Brasil, dos estados, dos municípios, a terra, a propriedade da terra. Sem compreender as frações do território, através da multiescalaridade, não entendemos o território.

**Palavras-chave:** Conflitualidades. Reforma Agrária. Território. Desenvolvimento.

### Abstract

To think the event's theme: *Territories in Dispute*, we might ask ourselves, why is this subject so present? Or why has this theme become present? I have dedicated myself to studying the question of territory not only in Geography but also in other areas of knowledge and I've always been interested in knowing why the concept of territory went ahead the concept of space in geographical analysis. It's clear that this fact is related to the disputes which mark the territory in its different types. My question in focus is why there is a "wave", a fad in the use of the territory. Even if everybody talks about territory, few understand what *territories in dispute* are, because their analyzes don't reach the scale of the conflicts that occur primarily at the local scale. We, geographers, we can't speak through analogies, confusing territory with social relations, because the territory is our category of analysis. Social relations can be read as immaterial territories, but this reading must be performed from a geographic method.

---

Thus, we can contribute to the other sciences explaining about the use of the territory category. What is in dispute is the territory of Brazil, states, municipalities, land, land ownership. Without understanding the fractions of territory by multiescalaridade not understand the territory.

**Key words:** Conflictuality. Agrarian reform. Territory. development.

Em primeiro lugar quero agradecer aos organizadores do evento, em especial o meu amigo o Professor João Cléps pela oportunidade de estar neste evento com vocês. E, também, é um prazer estar nesta mesa altamente qualificada com todos os colegas, abordando esse tema tão importante que nos foi proposto. Eu vou abordar o tema em três partes: na primeira eu vou discutir as Conflitualidades, em seguida analisar a Reforma Agrária e por fim o tema do Desenvolvimento.

Mas, antes de iniciar a minha abordagem, quero comentar o tema do evento: *Territórios em Disputas*. Eu comentava com colegas que em 2007, no Simpósio Internacional de Geografia Agrária, realizado na Universidade Estadual de Londrina este tema: *Território em Disputas*, apareceu pela primeira vez. Podemos nos perguntar, por que esse tema está tão presente? Ou por que esse tema tornou-se presente? Eu tenho me dedicado ao estudo da questão do território não só na Geografia, como também em outras áreas do conhecimento e sempre me interessei em saber por que é que o conceito de território passou à frente do conceito de espaço nas análises geográficas. É evidente que este fato está relacionado com as disputas que marcam o território em seus diferentes tipos. Não estamos falando somente do *primeiro território*, que é interpretado pela maior parte dos geógrafos, pelos outros cientistas e pela maior parte da população, como *espaço de governança*, ou seja o território do país, do estado, do município. Estou me referindo também ao *segundo território*: as formas de propriedades, e ao *terceiro território*: a produção territorial formada pelo segundo território sobre o primeiro. Sobre esta tipologia de territórios, vejam meus artigos: Fernandes, 2008; Fernandes, 2009.

Nestes artigos, eu analiso por que tanto se fala em território nas análises gerais, como por exemplo a medicina, a antropologia, a filosofia etc. Com isto, não quero dizer que o território não deva ser tratado por outras ciências, ao contrário todos devem tratar

---

do território. A questão que coloco é por que há uma “onda”, um modismo no uso do território. Mesmo que todos falem de território, poucos entendem o que são *territórios em disputas*, porque suas análises não atingem as escalas dos conflitos que acontecem primeiramente na escala local, principalmente no *segundo território*, enquanto as análises referem-se predominantemente aos *espaços de governança*, ao **primeiro território** em macroescala. E pior, a maior parte das pessoas que estão falando de território, estão falando por analogia, referindo-se principalmente às relações sociais. Nós geógrafos, não podemos falar por analogia, confundido território com relações sociais, porque o território é nossa categoria de análise. As relações sociais podem ser lidas como territórios imateriais, mas essa leitura precisa ser realizada desde um método geográfico. Desse modo, podemos contribuir com as outras ciências esclarecendo sobre o uso da categoria território.

Na década de 1990, com o Consenso de Washington e o desenvolvimento das políticas neoliberais para o ajuste estrutural que intensificou a subordinação dos territórios das comunidades camponesas e indígenas, surgiram várias políticas de “integração” dessas comunidades ao sistema capitalista. Harvey, 2004, denominou este processo de acumulação por espoliação. É importante lembrar que este processo é da natureza do capitalismo. A este processo, eu tenho chamado também de conflitualidades. É neste contexto que o conceito de território como espaço de governança foi utilizado pelas políticas neoliberais, pelos governos e por um conjunto de intelectuais conservadores. As populações indígenas e camponesas atingidas pelas políticas neoliberais que promoveram a expansão da produção de commodities apresentaram outra concepção de território. Vem da Bolívia as primeiras expressões da ideia de território como espaço de vida, como lugar da existência da população, que disputa suas terras com as transnacionais do agronegócio (Fernandes, 2008). Foram dos territórios indígenas e os territórios camponeses que surgiram as ideias de *territórios em disputas*. Eram territórios livres do capitalismo. As corporações capitalistas na conquista de novos territórios expropria populações camponesas e indígenas. A resistência dessas populações originou o termo disputas territoriais.

A acumulação por despossessão intensificou as disputas territoriais. Ora, este processo acontece a milhares de anos, mas o termo disputas territoriais era utilizado apenas para os territórios como espaço de governança, ou seja o primeiro território. O

que marca a década de 1990 é que, as comunidades camponesas e indígenas passaram a usar o termo em outras escalas. Passou-se a falar do território como espaço de vida, como terra, comunidade, propriedade. Esta mudança ainda não foi bem observado pela maior parte dos geógrafos. Por outro lado, as corporações e os governos passaram a falar de desenvolvimento territorial. Então na América Latina, na Ásia, na África começou-se a falar em desenvolvimento territorial e a ideia de desenvolvimento territorial era a possibilidade de expansão do capitalismo nos territórios não capitalistas.

Quando esta ideia aparece, muitos geógrafos começaram a utilizar conceitos de território, desenvolvimento territorial de forma extremamente ingênua sem perceber que por trás do uso desse conceito está um processo de dominação. Mas, os movimentos camponeses da América Latina, principalmente da Bolívia começaram a questionar o uso desse conceito de território e começaram a chamar de território a sua terra que de fato é território.

Eu comecei a observar os termos *territórios em disputas* nos eventos da Via Campesina, principalmente por volta de 2002 até 2005, eu vi as faixas e ouvi a expressão território pela primeira vez, a expressão território apareceu nos eventos dos movimentos camponeses. Nas faixas em manifestações e nas palavras de ordem, o termo território passou a se “territorializar”. Eu comecei a me perguntar, o que o Banco Mundial está chamando de território é a mesma coisa que os movimentos camponeses estão chamando de território? E evidentemente que analisando os documentos do Banco e os documentos da Via Campesina, e participando dos eventos da Via Campesina, observei que o capital e os governos referiam-se sempre ao primeiro território e os movimentos camponeses e indígenas falavam de todos os territórios. Foi então que as unidades familiares, as terras indígenas, as terras camponesas começaram a aparecer para o capitalismo como territórios de resistência à sua expansão. E aí inicia a conflitualidade, que vou abordar agora.

A conflitualidade é formada pelo conjunto de conflitos associados às disputas territoriais e aos diferentes modelos de desenvolvimento. Então, a conflitualidade não é o conflito em si, mas o conjunto de conflitos que representa exatamente essa disputa territorial, ou seja, o território capitalista lutando contra um território não capitalista. Ou seja, para garantirem suas existências, os povos indígenas têm que garantir a existência dos seus territórios, pois eles só existem no território, assim como os camponeses só

existem em seus territórios, a partir do momento que o capitalismo destrói o território camponês, destrói o território indígena transformando-os em territórios capitalistas, evidentemente que destrói também essas populações.

Então, o que está em disputa quando nós falamos de território em disputa, são exatamente esses dois territórios. Tanto o território do Brasil, dos estados, dos municípios, mas está em disputa a terra, a propriedade da terra. A propriedade da terra quer seja ela capitalista ou não, quer seja ela particular, privada ou coletiva,. Ela está em disputa, os modelos de propriedade estão em disputa hoje. Porque os modelos de propriedade criam diferentes relações sociais, que pode destruir ou construir o capitalismo.

Para entender o conceito de conflitualidade, implica em entender o espaço o sujeito, a relação. Implica em entender diferentes divisões de mundo, que tipo de modelo de desenvolvimento eu quero para o meu país. Eu quero modelo de desenvolvimento baseado na monocultura, em grande escala para exploração, ou eu quero um modelo de desenvolvimento da pequena escala, da policultura, para abastecimento interno, soberania alimentar.

Quando eu começo a analisar essas conflitualidades, essas disputas de territórios e essas disputas de modelos, entro em uma disputa paradigmática, porque nós intelectuais construímos diferentes modelos interpretativos para poder analisar essas realidades. Eu estou falando de um paradigma que faz uma interpretação para tentar entender um determinado território, uma determinada relação social e defender sua existência, e tentar interpretá-lo para pensar seu desenvolvimento. Esses paradigmas começam a ser referências para o entendimento dessa realidade.

E hoje no Brasil e no mundo nós temos dois paradigmas, paradigma da questão agrária que procura entender os territórios não capitalistas, os territórios capitalistas. A conflitualidade entre eles, mas defende a existência desses territórios camponeses e indígenas como uma possibilidade de modelo de desenvolvimento para o nosso país.

O governo federal ou uma grande parte do Governo Federal, uma grande parte das nossas universidades, uma grande parte dos nossos políticos entendem que o modelo do agronegócio é a saída para o Brasil hoje. Uma parte da população, a menor parte da população, os intelectuais, dos movimentos intendem que a agricultura camponesa familiar tem uma representação importante pra segurança alimentar e pra

soberania alimentar do nosso país hoje. É na defesa de um melhor modelo para o desenvolvimento que ocorrem as disputas territoriais.

E a grande questão é como que nós nos comportamos diante dessas disputas ? Como é que avançamos nesse processo? O que a gente pode perceber com as pesquisas, é que temos claramente dois movimentos, um movimento que defende o desenvolvimento do capitalismo e um movimento anticapitalista. E aí nós podemos observar hoje principalmente pelo movimento Occupy. Todos os dias, em todas as partes do mundo, há movimentos que questionam o capitalismo: são movimentos indignados com manifestações cotidianas em todos os países com sua insatisfação com o capitalismo.

Mas o grande problema é que essa insatisfação não consegue se organizar num projeto político de sociedade. O capitalismo continua predominante tem imposto seu modelo. Nós temos experiências anticapitalistas em várias partes do mundo, mas é o capitalismo que tem controlado a maior parte dos governos, a maior parte das instituições. Mas, nós não podemos deixar de observar que o mundo está em movimento. Embora, o capitalismo seja o vencedor desse início de século, com a derrocada do socialismo no século passado, nós não podemos deixar de observar no mundo inteiro e no campo brasileiro que nós estamos em movimento. Há um conjunto de manifestações acontecendo cotidianamente em todo o país e que eu vou apresentar aqui os resultado do relatório DATALUTA desse ano, para termos uma noção aproximada do que está ocorrendo no campo.

Este é o sentido da conflitualidade: há um movimento de insatisfação, há um movimento de resistência, há gente construindo novas saídas. O movimento anticapitalista é gigantesco, mas ele não conseguiu ainda se configurar numa proposta efetiva como aconteceu no final do século XIX com Marx, quando ele propõe então uma sociedade socialista. Aquela proposta feita no final do século XIX, acabou no final do século XX. Nós estamos vivendo um momento interessante que é construir no início do século XXI uma nova proposta a partir das experiências dos séculos XIX e XX. Esse é o nosso caminho.

É bom a gente ter em mente que somos nós que vamos construir a história. Somos nós que temos que fazer propostas. Elas não virão do governo, elas não virão de cima pra baixo. Elas vão ser construídas de baixo pra cima, do novo para o velho. Os

---

movimentos camponeses, hoje, estão entre as organizações mais atuantes em todo o mundo. Porque o movimento operário teve um refluxo enorme? Exatamente, porque o capital conseguiu dominar completamente as relações trabalhistas, principalmente com as políticas neoliberais e hoje os trabalhadores não tem força para avançar. E qual é a razão pela qual o campesinato hoje tornou-se um protagonista mundial. Exatamente por causa do território. O campesinato consegue se realizar dentro de um território não capitalista, enquanto que o trabalhador assalariado só consegue se realizar dentro de um território capitalista. Neste espaço, é obrigado a se subordinar ainda mais, isso não significa que o camponês tenha alguma autonomia, muito pelo contrario. Há diversos trabalhos de geografia agrária que mostram que o monopólio do capital no território camponês é predominante, ou seja, a produção camponesa quando entra no mercado capitalista, a renda capitalizada da terra coloca o camponês numa condição de subalternidade, mas isso não significa que não há resistência cada vez maior contra esse tipo de exploração.

Mas, para falar da conflitualidade, de resistência, apresento alguns dados do Relatório DATALUTA de 2012, que mostram que entre o ano de 1988 e 2011, em torno 1,2 milhões de famílias ocuparam terras no Brasil, são quase seis milhões de pessoas, que estão lutando no Brasil. Nosso país, também é conhecido exatamente por causa dessa prática, dessa ação. A gente não vê esta luta pela terra com tanta intensidade em outros países da América Latina com o Chile, por exemplo, ou como a Argentina. A gente vê na Bolívia, no Peru, na Guatemala, Colômbia, mas não vê Venezuela. sabemos que cada país tem suas especificidades. Mas há na África, Ásia e na América Latina movimentos camponeses se movimentando no sentido de tentar aprofundar cada vez mais a sua condição e garantir sua existência.

Ainda com relação a reforma agrária, segundo o Relatório DATALUTA, temos hoje 83 milhões de hectares que foram utilizados para reforma agrária no Brasil. Isso é 10% do território nacional. É pouco, evidentemente. Mas, são 83 milhões de hectares onde estão assentadas mais de um milhão de famílias, que comparados à dimensão do Brasil, e comparando a existência de outros países, é muita terra. Por isso, sou contrário à posição que afirma que no Brasil não há reforma agrária. Desses 83 milhões de hectares, 50% dessa área são resultado de regularização fundiária. A desapropriação foi apenas 31%, algo entorno de 25 milhões de hectares, ou seja, a maior parte das terras

---

chamadas de reforma agrária foi regularização fundiária. Mas essa regularização fundiária também foi resultado de uma luta para isolar esse território do controle do agronegócio. São territórios em disputas. São 83 milhões de hectares, que nos últimos 20 anos, foram isolados do agronegócio. O agronegócio está muito interessado nessa terra. Então, a minha leitura é que nós temos uma reforma agrária extremamente conservadora no Brasil, porque ela não desconcentrou a estrutura fundiária, o Índice de Gini continua alto. Mas não dá pra falar em reforma agrária.

Nós temos que pensar que diante do quadro de hegemonia do agronegócio, como podemos avançar na política de reforma agrária. No enfrentamento com o agronegócio constituímos desses 83 milhões de hectares, e 1 milhão e 45 mil famílias não dá pra ignorar e falar que isso é não reforma agrária. Eu defendo que a gente parta dessa experiência para avançar, para aumentar cada vez mais o percentual da desapropriação.

A questão é que dentro da correlação de forças nós não temos conseguido avançar. Nós temos um forte recuo com o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária que não foi desenvolvido, tivemos outro recuo com o segundo Plano de Reforma Agrária que foi implantado parcialmente e agora a governo Dilma colocou a Reforma Agrária dentro do “Brasil Sem Miséria”, que é uma política compensatória, de subalternidade e que coloca de novo o campesinato dentro dessa possibilidade de subalternidade, ou seja, não colocou numa perspectiva ofensiva, mas numa perspectiva passiva. Estamos em refluxo, resistindo, mas em refluxo.

Para finalizar, vou falar do desenvolvimento e colocar algumas questões. Diante de tudo que falei, penso que está claro que temos uma intensa e crescente disputa territorial entre agronegócio e a agricultura camponesa, entre diferentes políticas públicas, e por isso temos uns problemas enormes. Nós utilizamos o discurso de que a agricultura familiar no Brasil hoje produz a maior parte dos alimentos que vão pra mesa da população brasileira, mas temos aí um problema enorme. 16% dessa agricultura familiar, algo entorno de 4 milhões e 368 mil agricultores familiares. Desses 4 milhões e 368 mil agricultores familiares, 15% produz 90% da produção, ou seja, 85% dos agricultores familiares produzem apenas 10% da produção. Temos na agricultura camponesa uma enorme diferencialidade.

E os defensores do agronegócio, a partir da lógica do desenvolvimento capitalista, argumentam: para que manter um número tão grande de agricultores que

produzem algo entorno de 15% da produção? É melhor eliminá-los e disponibilizar essa terra para o agronegócio. Esse é o discurso que se está se formando hoje. Por outro lado, a partir da perspectiva do desenvolvimento da agricultura camponesa, podemos observar que 15% está produzindo tanto, se criamos uma política pública voltado para o campesinato, podemos ampliar a participação de todos na produção de alimentos. A questão é: que modelo de desenvolvimento defendemos, que território defendemos, que relação queremos.

Este é o ponto. Temos o discurso de defesa do campesinato, mas não avançamos na criação de políticas públicas desenvolver as políticas necessárias para incluir esses agricultores no processo produtivo com políticas afirmativas, com políticas públicas emancipatórias. Essa é a grande Questão. Temos exemplos como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Esta tem sido uma política que tem avançado bastante junto às comunidades camponesas. Outro exemplo é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, que tem contribuído com a qualificação educacional do campesinato em todo o País. São estas políticas que chamo de emancipatórias, que são diferentes das políticas compensatórias que subordinam as famílias aos interesses do capital.

A grande questão é onde está a saída para o desenvolvimento dessa agricultura não capitalista, dessa agricultura camponesa. O que nós estamos observando cada vez mais é o envolvimento dessa agricultura não capitalista dentro do mercado capitalista. E aí evidentemente que o envolvimento ou a participação dessa agricultura não capitalista dentro do mercado capitalista vai levar sempre uma condição de subalternidade.

Eu tenho pensado, e vou colocar como uma provocação e uma proposta ao mesmo tempo, que temos que criar políticas específicas para um modelo não capitalista. Uma relação social não capitalista não pode ser dirigida pela modelo capitalista. Nós podemos propor políticas de mercado para a agricultura camponesa, ou seja, da mesma forma que PAA é uma política de mercado institucional, nós podemos ampliar para uma política de mercado geral para a agricultura camponesa.

Então a nossa luta não é mais somente pela terra, mas pelo território. A nossa luta contra o capitalismo tem que ser por dentro do capitalismo, com construções de políticas efetivas para poder avançar, construindo experiências que nos permitam superar a relação capitalista. Nós estamos hoje em uma luta anticapitalista, mas ainda

nós não temos elementos que nos permita chegar numa condição de superação. Mas temos história e experiências que nos permitem pensar e construir essa condição. Então, da parte da produção, na parte da tecnologia, na parte da educação, há um conjunto de possibilidades que pode ser desenvolvidos.

O que não podemos continuar é com o discurso de que vamos construir o socialismo, e não conseguir transformar a própria realidade. Nós temos um desafio enorme pela frente. E as nossas pesquisas precisam ajudar neste processo da leitura teórica/intelectual quanto, tem que ser propositivo no sentido de propor políticas para a superação da pobreza que encontramos no campo brasileiro hoje.

Muito obrigado.

### **Nota**

---

<sup>1</sup> Texto apresentado na Mesa Redonda Mesa 1. O Campo no Brasil: Movimentos Sociais, Conflitos e Reforma Agrária no XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária.

### **Referências**

FERNANDES, Bernardo Maçano. Territorio, teoría y política In: Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 35-66.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Sobre a Tipologia de Territórios. In: Saquet, Marco Aurélio; Sposito, Eliseu Saverio. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

HARVEY, David. 2004. "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. En: Socialis Register. 2004, p. 99-129.