

BREVE REFLEXÃO SOBRE O MST E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Michelly Ferreira Monteiro Elias^{*}

RESUMO

Este artigo, tem por objetivo, fazer uma breve abordagem sobre a política de reforma agrária no Brasil, tendo por referência a relação do MST com o Estado, no âmbito dessa política pública. A partir de uma breve referência histórica, relacionamos a reforma agrária com o contexto da formação sócio-econômica brasileira, em que abordamos as ações do Estado em relação à reforma agrária. A partir disso, centralizamos nossa abordagem na concepção de reforma agrária do MST e de como a relação entre esse movimento social e o Estado, mediado pelas lutas sociais, tem configurado a política de reforma agrária no país.

Palavras-chaves: Estado. Reforma Agrária. Política Pública. MST.

ABSTRACT

This article, has for objective, to make one brief boarding on the politics of agrarian reform in Brazil, having for reference the relation of the MST with the State, in the scope of this public politics. From one soon historical reference, we relate the agrarian reform with the context of the Brazilian partner-economic formation, where we approach the actions of the State in relation agrarian reform. From this, we center our boarding in the conception of agrarian reform of the MST and of as the relation between this social movement and the State, mediated for the social fights, has configured the politics of agrarian reform in the country.

Keywords: State. Agrarian Reformation. Public Politics. MST.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo central, trazer elementos sobre o processo de luta pela reforma agrária, que vem sendo organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) desde meados da década de 80. Para este estudo, temos como referência, a relação desse movimento social com o Estado, no âmbito da política de reforma agrária.

^{*} Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA.

Trazer essa reflexão para entender os interesses e principais sujeitos que compõem essa problemática, torna-se um desafiante trabalho, considerando a diversidade de opiniões sobre essa questão, e as contradições do processo histórico que demonstra hoje como o Brasil é um dos países com maior índice de concentração fundiária do mundo, aliado a constantes fatos de conflitos fundiários¹.

Com uma breve referência histórica feita na primeira parte do artigo, vemos a questão agrária brasileira diretamente relacionada com os problemas da concentração da propriedade da terra e do desenvolvimento das forças produtivas, entendendo que esta expressa uma das faces da questão social anunciada pelas mediações da realidade social, que caracterizam as contradições do contexto brasileiro na divisão internacional do trabalho.

A partir desse contexto, na segunda parte do artigo, buscamos identificar a relação do MST com o processo de construção da política de reforma agrária, em que entendemos essa enquanto política social, que historicamente vem adquirindo um forte caráter progressista. Nesse sentido, vem sendo realizada pelo Estado de forma diretamente relacionada com o nível e capacidade de pressão política de grupos organizados de trabalhadores rurais, principalmente os movimentos sociais de luta pela terra.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Historicamente a reforma agrária foi relegada enquanto uma ação determinante do projeto de desenvolvimento econômico no Brasil. Isto ocorreu principalmente pelo papel que o país foi ocupando na divisão internacional do trabalho desde a colonização no séc. XVI.

A inserção brasileira no capitalismo mundializado caracterizou-se pela dependência desde a colonização, no séc. XVI até o XVIII. Como a maioria dos países da América Latina, tinha fundamentalmente a função de realizar a extração de minério, madeira, borracha e grandes plantações de monocultura de algodão, café, cana-de-

¹De acordo com o cadastro do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) de 2005, dos 4 milhões de imóveis rurais do país, 70 mil detêm 43% do total das terras registradas; os quais somam 200 milhões de hectares em relação a um total de 420 milhões. Enquanto que segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2005 o número de conflitos agrários registrados, foi o maior dos últimos 21 anos, num total de 1881 conflitos, 4,4% maior do que no ano de 2004. E houve também um aumento de 42,5% de famílias expulsas da terra em 2005 referente a 2004, num total de 4.366.

açúcar, dentre outros, para exportação (*plantation*); se tornando um dos principais fornecedores de matéria-prima para o pólo industrial da Europa e posteriormente dos Estados Unidos.

Nesse processo de organização do sistema capitalista de produção, a divisão de terras e a disponibilização dos meios de produção em pequenas propriedades não foi necessária para viabilizar a inserção dos trabalhadores no processo de produção. Daí que a formação de grandes extensões territoriais para o cultivo da monocultura (latifúndios) teve importante funcionalidade política e econômica para o capitalismo internacional, consolidando a lógica econômica a qual o Brasil estava inserido, a partir da América Latina, enquanto fornecedor tanto de matéria-prima quanto de mão-de-obra barata.

A Lei de Terras de 1850 foi um marco jurídico-institucional, do período de transição do sistema de produção agro-exportador para o de industrialização, que instituiu a obrigação da compra do título da terra para viabilizar o uso. Esta lei — determinante para a formação da estrutura fundiária brasileira —, limitou o uso e cultivo da terra apenas para os que tivessem condições de comprá-la. A partir de então as terras ficaram concentradas nas mãos das classes que já eram proprietárias dos meios de produção.

A Lei de Terras foi muito importante. Ela foi concebida no bojo da crise da escravidão e preparou a transição da produção com trabalho escravo — nas unidades de produção tipo *plantation*, utilizadas nos quatro séculos do colonialismo — para a produção com trabalho assalariado. A Lei de Terras representou a introdução do sistema da propriedade privada das terras, foi a transformação das terras em mercadorias. A partir de 1850, as terras podiam ser compradas e vendidas. Até então, eram apenas objeto de concessão de uso — hereditária — por parte da coroa àqueles capitalistas com recursos para implantar, nas fazendas, monoculturas voltadas à exportação. (Stedile, 2005, p.283).

Acontecimentos como esses, no campo da economia e política, tiveram várias consequências para a questão agrária. Com a meta que o Estado tinha em consolidar o sistema de produção capitalista no Brasil, já no período do século XX, principalmente a partir de 1930, houve o início da instalação de grandes indústrias e fábricas nos centros urbanos e de grandes projetos agropecuários, hidrelétricas e usinas pelo interior do país, financiados com o apoio de organismos internacionais. Uma das principais consequências no contexto social desse período, foi o êxodo rural a partir da década de 50, onde enorme massa de trabalhadores foi deslocada para as cidades, em busca de emprego.

Nessa fase da industrialização brasileira até a década de 60, ocorreram as primeiras formulações e discussões sobre um programa de reforma agrária para o Brasil, organizados pelas forças sociais populares e realizados inicialmente pelo Partido

Comunista Brasileiro (PCB) e depois pela Igreja Católica. Esse período foi marcado pelo debate entre vários programas de reforma agrária e pela luta em torno da questão da terra, envolvendo várias organizações sociais, como as Frentes Agrárias, as Ligas Camponesas, as Ultabs (União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), partidos políticos como o PTB e o início de várias iniciativas no âmbito do Estado, através do então Governo Goulart.

Mas, foi durante a ditadura militar, de forte presença estatal também nas políticas sociais, que se produziu a primeira lei de reforma agrária do Brasil. Em 1964, o Estatuto da Terra, dispunha sobre as diretrizes e ações necessárias para a realização da reforma agrária no território brasileiro, sendo considerado de caráter progressista na sua formulação, mas que, entretanto não teve implementação efetiva. Exemplo disso é que de 1965 a 1981 foram realizadas em média 8 desapropriações por ano, como demonstra os dados do arquivo histórico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Nos vinte anos de ditadura, o debate em torno da reforma agrária estagnou no espaço das forças populares, sendo retomado inicialmente pela Contag (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) a partir de 1979, na fase da redemocratização do país.

No âmbito do Estado a primeira política pública mais abrangente sobre a reforma agrária, se concretizou através do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), elaborado em 1985. Este reconhecia a problemática da situação da questão agrária brasileira, em virtude do aumento de latifúndios no campo, aliados ao sistema de capitalismo comercial e financeiro, o qual tinha como principais metas a aplicação do Estatuto da Terra e assentamento de 1,4 milhões de famílias durante o Governo Sarney, as quais ambas não foram implementadas.

Em fevereiro de 1985, quando da elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária – I PNRA (implantado por lei federal em outubro de 1985), da então denominada Nova República (autodenominação do primeiro governo federal civil após a ditadura militarista de 1964 a 1984) foi possível ter acesso direto às estatísticas cadastrais dos imóveis rurais e, qual foi a surpresa: a maioria dos grandes proprietários de terras do país (os latifundiários) residiam ou tinham a sede das suas empresas na região metropolitana da cidade de São Paulo, o centro industrial do país.

Essa constatação, pelo acesso às estatísticas oficiais, ainda que já anunciada desde meados da década de 1970 por diversos estudiosos do assunto, indicava que os grandes imóveis rurais no Brasil estavam concentrados nas mãos do capital financeiro e comercial, e não mais, como muitos supunham, nas dos coronéis dos sertões. (Carvalho, 2002, p-245).

Após esse período, o processo de lutas por direitos e políticas sociais, sofreu um retrocesso a partir do final da década de 80 e início da década de 90, com a adoção do modelo neoliberal pelo Estado brasileiro, tendo como pressupostos a reestruturação produtiva do capital, a partir da flexibilização do trabalho e a (contra) reforma do Estado.

Com isso, as políticas sociais da última década do século XX, passaram a ser reordenadas. Tal reordenamento atingiu a reforma agrária enquanto política pública que passou a se situar na área da chamada reforma agrária de mercado, concretizada no Governo Fernando Henrique Cardoso através do Programa Banco da Terra², o qual o Estado, através do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) disponibilizava financiamento a trabalhadores rurais para a compra de pequenas propriedades.

Segundo Mançano, esta foi uma alternativa adotada pelo governo federal, na tentativa de amenizar os conflitos agrários, buscando construir uma política de reforma agrária que fosse funcional para os grandes proprietários de terra, valorizando o mercado de terras e tentando enfraquecer a mobilização por desapropriações de latifúndios, através das ocupações de terra.

Já durante o período de gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), sublinhamos a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), construído principalmente a partir das pressões dos movimentos sociais como forma de comprometer o Estado enquanto principal responsável pela implementação da política de reforma agrária. Mas segundo Gerson Teixeira (2005) ex-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA): “nenhuma das propostas do II PNRA até agora foi implementada e o atual governo está mantendo o mesmo padrão de reforma agrária do governo anterior”.

3 O MST E A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

Diante deste quadro, gostaríamos de destacar nesse contexto a formação histórica do MST, vez que seu surgimento está grafado na reunião de vários movimentos de luta pela terra, que realizavam ocupações de latifúndios nos estados do Sul e da região Centro-oeste do Brasil. Nesta fase inicial, o MST estava organizado em 13 estados

²Programa implementado em 1998 e financiado pelo Banco Mundial, como vários outros programas sociais. Em 1997 o governo já tinha implantado o Programa Cédula da Terra nos estados do Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia e Ceará, o qual foi uma primeira experiência para a implantação no ano seguinte do Banco da Terra.

brasileiros e após alguns anos, teve sua expansão para outros estados e atualmente está organizado em 24 estados brasileiros e no Distrito Federal.

O fato de ser um movimento de massa de abrangência nacional, adquire um caráter significativo no contexto das lutas sociais do país, conquistando historicamente considerável capacidade de mobilização em torno da luta pela reforma agrária.

O significado da reforma agrária para o MST — identificado a partir dos debates, mobilizações e elaborações de propostas que o movimento está envolvido — é o da clara vinculação da reforma agrária com uma luta de caráter classista contra o capitalismo; como expressado por Gilmar Mauro:

O MST é um movimento que faz luta política porque a luta pela terra, pela reforma agrária, é parte da luta pelas transformações mais amplas. Não acreditamos que a reforma agrária possa ser realizada dentro das condições da correlação de forças existentes no Brasil. Se a elite quisesse ter feito, teria tido a oportunidade, mas isso não lhes interessa. A luta pela reforma agrária adquire um conteúdo político, ideológico no momento em que você entende que ela é parte das lutas mais amplas por transformações sociais bem mais profundas no Brasil. (Mauro, 199, p- 209/210)

Por isso, o MST tem como centralidade de seu debate a construção de princípios de uma reforma agrária enquanto política pública que corresponda às necessidades dos trabalhadores rurais ao mesmo tempo em que contribui para a inserção deles na luta política, sendo a terra, a reforma agrária e a transformação social os três objetivos principais, que norteiam a organização e a luta deste movimento.

A partir disso, o MST construiu dois principais documentos sobre a reforma agrária, expressando sua concepção. Essas sistematizações tiveram como meta contribuir com o debate sobre a reforma agrária entre os movimentos sociais de luta pela terra e influenciar políticas públicas em torno dessa problemática.

O primeiro documento registrado em 1985, intitulado “Programa de Reforma Agrária do MST”, tinha como princípio geral a luta por uma sociedade igualitária a partir da reforma agrária, através das desapropriações de latifúndios improdutivos, principalmente de multinacionais. Isso demonstrava desde o início a dimensão sob a qual o MST se propunha a discutir a política de reforma agrária.

Aprofundando a reflexão e a concepção sobre essa política, que adquiriu um significado mais abrangente no processo de luta do próprio MST, foi elaborado um segundo documento em 1995, denominado de “Proposta de Reforma Agrária do MST”, que tem como principais eixos de ação: democratização da terra, necessidade de mudanças tecnológicas para a agricultura camponesa, organização da estrutura da

produção e comercialização, infra-estrutura, política agrícola, educação, saúde, direitos humanos, programa ambiental. Isso corresponde a um conjunto de políticas sociais que associada à democratização da terra e dos meios de produção, propiciaria condições satisfatórias para a organização da vida de famílias de trabalhadores rurais no campo.

Ponderamos a amplitude deste entendimento sobre a reforma agrária baseados nesses eixos de ação, o qual fundamentou a elaboração da Carta da Terra em 2003, construída por um conjunto de organizações populares. Essa foi tida como um “Programa Unitário dos Movimentos Camponeses e Entidades de Apoio”, que viria a ser referência principal para a construção do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

De forma geral, o debate sobre essas propostas a partir desses documentos, se tornou um mecanismo central da atuação do MST, na perspectiva de inserir a reforma agrária na agenda do governo e de debater sobre o caráter dessa política pública, de forma a garantir o processo de formulação e implementação desta, com vistas à luta por direito e como mecanismo de organização dos trabalhadores rurais.

4 CONCLUSÃO

O esforço de fazer uma abordagem sobre a política de reforma agrária no Brasil, em que o MST é o sujeito central desse processo a partir da década de 80, vem no sentido de proporcionar reflexões sobre as contradições inerentes a luta por direitos e políticas sociais, no contexto sócio-político brasileiro.

O atual contexto da reestruturação produtiva do capital, vem se constituindo de forma hegemônica em um processo de negação da contradição capital/trabalho, da luta de classes e da luta pela transformação social, sendo substituídas pelo discurso da parceria entre as classes devido aos interesses comuns, pela transferência das lutas sociais para as atividades das Organizações Não Governamentais (ONGs) e pela tentativa de humanização do atual sistema, buscando amenizar as desigualdades sociais.

Nesse contexto, ao tentarmos identificar as contradições desse processo, apontamos a luta pela implementação da política de reforma agrária, como um aspecto central, da mobilização e participação popular no processo de construção das políticas públicas, que não se limitam à luta por direitos.

Embora essas políticas por si só não proporcionem a superação das condições estruturais da sociedade, elas estão inseridas no processo das lutas políticas e

se configuram como um importante instrumento no espaço de disputa entre as classes sociais. A partir desse entendimento, percebemos que o MST parte do pressuposto de que as políticas sociais são importantes à medida que contribuem para o debate sobre a forma de organização das relações de produção e sociais, ao mesmo tempo em que são necessárias para atender às demandas sociais.

Nesse sentido a relação que vem se estabelecendo entre o MST e o Estado sobre a política de reforma agrária se caracteriza por elementos contraditórios e ao mesmo tempo interdependentes, uma vez que este é um movimento social de caráter político que está inserido a nível mundial na luta pela transformação social, mas que ao mesmo tempo reconhece o papel que o Estado deve desenvolver enquanto principal responsável pelas políticas públicas de abrangência aos trabalhadores.

É importante analisar que historicamente o Estado brasileiro tem implementado políticas que viabilizem desapropriações de terra e atenda a algumas demandas, caracterizando a reforma agrária como uma política de assentamentos. Mas a questão fundamental em que o MST está inserido é a que diz respeito ao caráter dos programas e ações realizados em vista da implementação da política de reforma agrária, e é nessa perspectiva que o MST desenvolve um importante papel enquanto sujeito das políticas públicas.

O debate que se tem a partir dessa relação entre o MST e a política pública de reforma agrária, não se limita ao alcance da sua implementação, mas se situa fundamentalmente no campo da problematização sobre o caráter, os princípios e as bases sob as quais as políticas públicas de forma geral são constituídas. E de como essas podem ser estratégicas para os trabalhadores rurais, no contexto da luta de classes.

REFERÊNCIAS

BARSOTTI, Paulo. PERICÁS, Luis Bernardo (Orgs). **América latina: história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã Editora, 2.ed.1999.

CIRADR. **Conferência internacional sobre reforma agrária e desenvolvimento rural**. Porto Alegre: ICARRD. 2006.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez. 2001.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Agronegócio e Reforma Agrária**. São Paulo: inédito. 2006.

MARX, Karl. **As lutas de classes na França de 1848 a 1850**. Obras Escolhidas. v.1. São Paulo: Alfa-Omega.1980.

MONTAÑO, Carlos.**Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez. 2.ed. 2003.

STEDILE, João Pedro (org.). **Programas de reforma agrária**: 1946 – 2003. A questão agrária no Brasil. v.3. São Paulo: Expressão Popular. 2005.