

# Que Reforma Agrária?\*

*Bernardo Mançano Fernandes\*\**

## RESUMO

*Que reforma agrária está se realizando no Brasil? Este é um questionamento que fazemos neste artigo. Utilizando dados de pesquisa de campo, do IBGE, do Incra, da CPT e do MST, analisamos o crescimento das ocupações e da*

*política de assentamentos rurais implantada pelo governo FHC.*

## PALAVRAS-CHAVE:

*Ocupações de Terra, Assentamentos Rurais, Luta pela Terra, Reforma Agrária, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.*

## INTRODUÇÃO

Desde o fim dos governos militares, a reforma agrária foi recolocada na pauta política, na esperança de sua realização. Foram os movimentos sociais que, por meio da luta pela terra, retomaram essa bandeira histórica, gerando o debate a respeito da questão da reforma agrária. A nossa tendência tem sido a de afirmar que, no nosso País, a reforma agrária está sendo realizada. Há um certo consenso em torno dessa questão. São poucas as vozes destoantes. Neste texto, apresentamos, brevemente, um outro tom sobre o debate da reforma agrária.

O objetivo deste texto é contribuir para a atualização desse debate. Desse modo, analisamos alguns eventos políticos em suas transformações recentes no processo da questão agrária. Os dados apresentados neste trabalho são parciais e fazem parte de um projeto de pesquisa em andamento. Assim, esta reflexão tem mais o sentido da expressão de um pensamento a respeito da

questão do que de uma análise conclusiva. Todavia, esses dados e os fatos que analisamos são indicadores suficientes para questionar a existência de reforma agrária.

Desse ponto de vista, refletimos sobre a questão do debate, no sentido de demonstrar que a luta pela terra é determinante na implantação de uma política de assentamentos rurais pelo governo federal. Por outro lado, a reforma agrária virou metáfora para justificar uma política de atrelamento do governo com os proprietários de terra. Utilizando a idéia de reforma agrária, o governo virou comprador de terra, criando inclusive um projeto denominado Banco da Terra e viabilizando a compra de terras para a implantação de assentamento rurais. Quem paga a conta é a sociedade, e os grandes latifundiários e grileiros levam vantagens, transferindo seus capitais para outros setores da economia.

Pela não existência de um plano de reforma agrária, a luta pela terra cresce em todo o Brasil por meio das ocupações de terra. Cresce, também, o número de movimentos sociais de luta pela terra. Portanto, é fundamental questionar o

consenso, e a pergunta a ser feita não é qual reforma agrária,<sup>1</sup> mas, sim, que reforma agrária?

## QUE REFORMA AGRÁRIA?

O debate a respeito da reforma agrária tem ocupado importante espaço político na sociedade, em especial na mídia e em certa medida na academia. As ocupações de terra, as diferentes manifestações dos movimentos sociais e a implantação de assentamentos rurais são os fatos que, reunidos, alimentam o debate. Todavia, vale colocar uma questão: Que reforma Agrária? Onde está se fazendo reforma agrária? Quem está fazendo reforma agrária? Qual projeto de reforma agrária? Reforma agrária virou uma metáfora. As palavras são usadas em diferentes trabalhos na academia referindo-se à luta pela terra e à conquista da terra pelos sem-terra.

O governo federal não possui um projeto de reforma agrária. Na realidade desenvolve uma política de assentamentos para atender ao processo de organização dos diferentes movimentos sociais que estão lutando pela terra. Nos últimos cinco anos tem crescido o número de movimentos sociais na luta pela terra que atuam no Nordeste e no Centro-Sul. Com exceção da Amazônia, onde o Incra tem regularizado algumas áreas de posse, nas outras regiões o governo tem negociado com os movimentos que, por meio de suas ações, determinam a pauta da política de implantação de assentamentos.

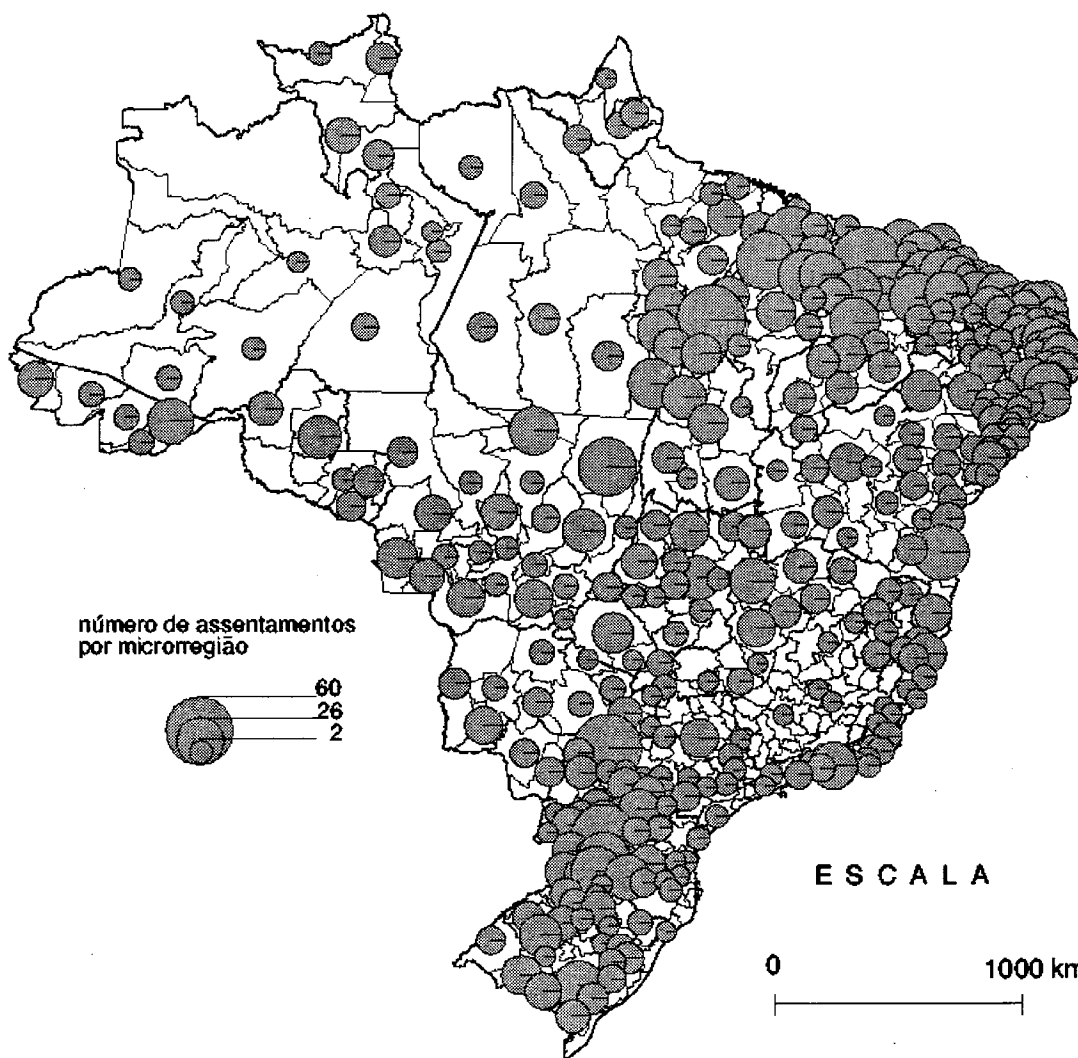
Por essa razão, o número de assentamentos rurais continua crescendo e os conflitos por terra são desenvolvidos em todas as regiões brasileiras, cobrindo todo o território. Hoje, não há um estado que não tenha que enfrentar os problemas agrários. A cada ano, a pressão é maior e os sem-terra se territorializam, ocupando terra e pressionando o governo para implantação de assentamentos rurais. O recurso que o governo federal tem utilizado é resolver esse problema sóciopolítico e econômico por meio de compra de terras ou desapropriações. Essa prática se configurou em uma política pública de assentamen-

tos rurais desenvolvida em todo o País (ver mapa Geografia dos Assentamentos Rurais do Brasil).

Política de assentamentos não é reforma agrária. O governo afirma ter assentado 300 mil famílias em quatro anos. O *Censo da Reforma Agrária* contribuiu parcialmente para que conheçamos parte do número dos assentamentos existentes. Diante da dificuldade de acesso aos dados absolutos e tomando como referência os dados do *Censo*, da pesquisa de campo que realizamos em 1997 e dos dados do MST, levantamos a hipótese de que parte importante do total de assentamentos é na verdade regularização de posse. A outra parte dos assentamentos foi formada pelas ocupações. O número de projetos de assentamentos rurais criados pelo governo é a menor parte. Uma mostra ainda parcial desses dados está representada no gráfico 1. Nos estados analisados foram implantados 393 assentamentos no período de 1994 a 1997. Desse total, 330 assentamentos foram resultados de ocupações de terra; somente 47 ou 12% foram resultados de projetos iniciados pelo governo.

Outra mostra significativa de que não temos uma política de reforma agrária é que a concentração de terra continua se intensificando. Os assentamentos implantados não mexeram na estrutura fundiária do país. O Censo Agropecuário de 1995/1996 registra a continuidade da intensificação da concentração fundiária. Outro fato importante é a diminuição do número de pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias. No período 1985 – 1995/1996, esse número diminuiu em 5.440.582 pessoas. Os Estados do Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul são os que tiveram as reduções mais significativas (ver quadro 1). Esses dados são indicadores de que as condições de ocupação geradas pela política de assentamentos são inferiores aos resultados de expulsão gerada da política econômica. O número de pessoas que se ocupou das atividades agropecuárias representa cerca de um quarto dos que deixaram essa atividade<sup>2</sup>.

# GEOGRAFIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS DO BRASIL 1997



número de assentamentos  
por microrregião



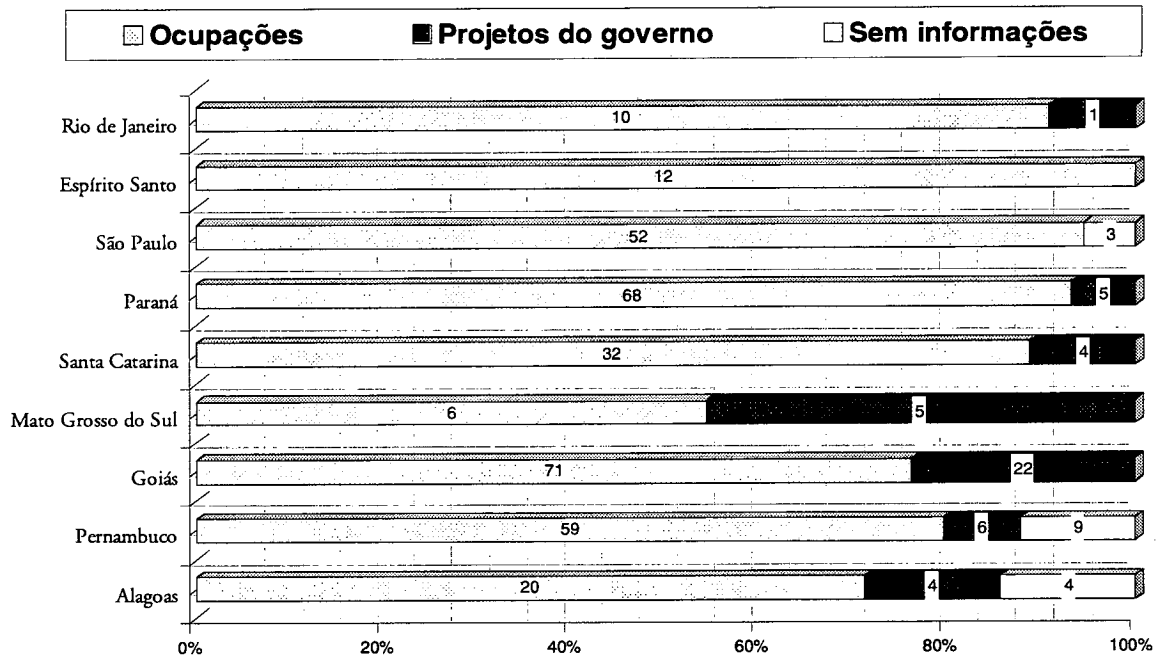
ESCALA

0 1000 km

Fonte: INCRA - MST, 1998  
Pesquisa: Bernardo Mansano Fernandes  
Elaboração: Edison Ferreira Flores  
Organização dos Dados: Alexandre Domingues Ribas, Clóves Alexandre de Castro, Gleison Moreira Leal  
Digitalização: Meire Lucia Espalhosa, Marco Rogério Mianco, Cristiane Barbosa Ramalho  
Apoio: MST/UNESP, Laboratório de Computação Gráfica e Processamento de Imagens  
Produção: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária  
Base Cartográfica - IBGE 1994



Gráfico 1 - Origem dos assentamentos - 1994 - 1997



Fonte: MST - Incra - NERA

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST – vem, desde 1985, defendendo a existência de pelo menos 4,8 milhões de famílias sem-terra. O governo, especificamente o ministro extraordinário de política fundiária, sempre contestou esse número. Todavia, em estudo recente encomendado pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária), foi apresentado o número de 4,9 milhões de famílias. Esse números são referências que têm como critérios de seleção de possíveis beneficiários dos projetos de assentamentos, os trabalhadores rurais definidos como assalariados, parceiros, meeiros e filhos de pequenos proprietários. A questão é que não somente esse público está sendo assentado. Em muitos assentamentos há a participação de trabalhadores de origem urbana que, não conseguindo emprego, encontram na luta pela terra, muitas vezes, a única alternativa de sobrevivência. É muito difícil saber quantos são, quanto representam do total de assenta-

dos, porque um dos critérios para que sejam assentados é a origem rural. Assim, todos os trabalhadores de origem urbana não revelam suas procedências.

No dia 7 de fevereiro de 1999, o MST realizou uma ocupação histórica em Porto Feliz, no Estado de São Paulo, que inaugurou uma nova forma de luta pela reforma agrária. Pela primeira vez em sua história, ocupou uma área com 80% de trabalhadores desempregados urbanos. Essa ocupação coloca-nos a questão da necessidade de mudança de critérios para definir o público que participará dos projetos de assentamentos. Os argumentos que defendem o não assentamento de trabalhadores de origem urbana não se sustentam na realidade. Muitos camponeses vieram ser metalúrgicos, trabalhadores da indústria da construção civil, motoristas e cobradores de ônibus entre tantas outras ocupações na cidade, migrando em massa desde a década de cinquenta até meados da década de oitenta. Hoje muitos desses trabalhadores e suas famílias estão

excluídos da condição de trabalho, moradia, educação etc. Diante dessa realidade, a volta ou a ida para a terra é uma alternativa ao desemprego. A perspectiva de voltarem a ser ou se tornarem camponeses é um fato construído na luta organizada pela terra.

Outra característica histórica relevante dessa ocupação é o reconhecimento de se ocupar "terras produtivas". Em Pernambuco, no dia 11 de abril de 1999, mil trabalhadores ocuparam uma

destilaria. A questão que os sem-terra colocam consiste em buscar saber para que serve a produtividade se ela não gera empregos. Esses fatos nos desafiam a pensar essas novas características da questão agrária. As teses da proletarização do camponato viraram documentos históricos. O crescimento dos movimentos camponeses nos revela que o Brasil está vivendo um momento histórico importante de construção de seu camponato.

**QUADRO 1**  
**CENSOS AGROPECUÁRIOS 1985 – 1995/1996 - PESSOAL OCUPADO.**

Estado	1985	1995/1996	Diferença 95 – 85
Acre	115.659	93.586	- 22.073
Amapá	21.449	16.660	- 4.789
Amazonas	545.053	350.439	- 194.614
Pará	1.210.197	883.925	- 326.272
Rondônia	324.440	304.523	- 19.917
Roraima	21.736	34.443	12.707
Tocantins	239.484	194.221	- 45.263
Alagoas	624.588	432.104	- 192.484
Bahia	3.202.483	2.508.590	- 693.983
Ceará	1.271.800	1.170.724	- 101.076
Maranhão	1.672.820	1.331.864	- 340.956
Paraíba	763.958	479.987	- 283.971
Pernambuco	1.307.160	975.288	- 331.872
Piauí	818.485	666.485	- 152.000
Rio Grande do Norte	432.317	332.516	- 99.801
Sergipe	348.069	313.271	- 34.798
Espírito Santo	399.033	351.461	- 47.572
Minas Gerais	2.660.130	2.000.046	- 660.084
Rio de Janeiro	321.912	174.274	- 147.638
São Paulo	1.357.078	914.954	- 442.124
Distrito Federal	17.178	14.037	- 3.141
Goiás	616.316	471.657	- 144.659
Mato Grosso	359.221	326.767	- 32.454
Mato Grosso do Sul	253.993	202.079	- 51.914
Paraná	1.855.063	1.287.632	- 567.431
Rio Grande do Sul	1.747.932	1.377.022	- 370.910
Santa Catarina	887.287	718.694	- 168.593
Brasil	23.367.831	17.927.249	- 5.440.582

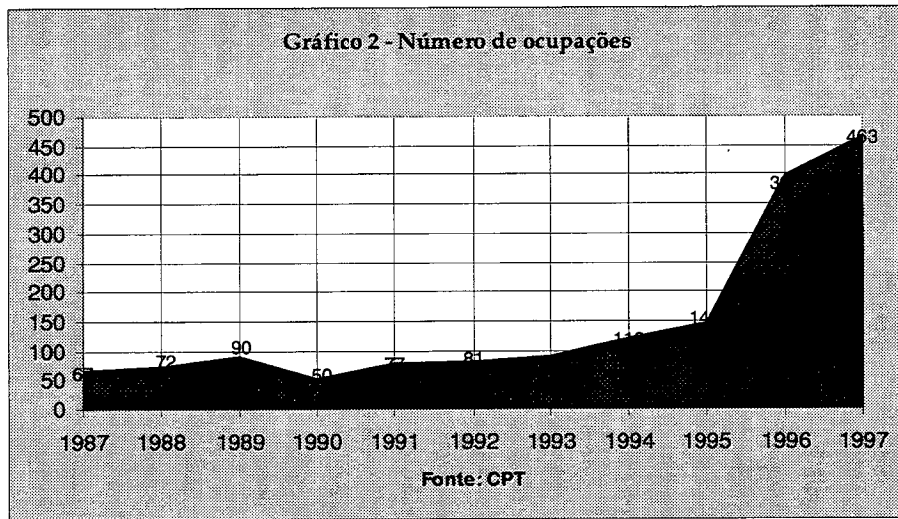
FONTE: IBGE – CENSOS AGROPECUÁRIOS 1985 – 1995/1996.

A expulsão da terra, o desemprego e a concentração fundiária são fatores que ajudam a compreender a intensificação das ocupações de terra. No período entre 1987 e 1997, o número de ocupações cresceu 600 por cento e o número de famílias cresceu 400 por cento (ver gráficos 2 e 3). A ocupação é a construção de uma política que, por meio da pressão

mentos. Essa conjuntura é ainda mais favorável aos latifundiários com o Projeto Cédula da Terra. Esse projeto, que já foi chamado de *Reforma Agrária Solidária*, é um prêmio aos latifundiários e grileiros, que poderão dispor das terras pela venda ao Inbra.

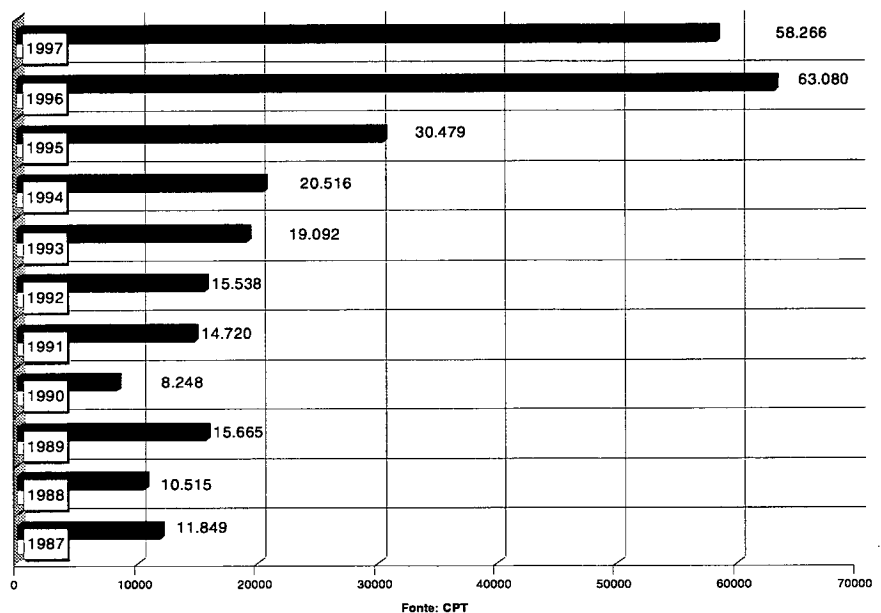
O crescimento da luta pela terra fez crescer também o número de movimentos sociais no

campo. Mesmo instituições como a CONTAG, que sempre foi contrária às ocupações, estão incentivando os seus sindicatos na prática dessa forma de luta.



efetivada na luta pela terra, leva à conquista das condições básicas de cidadania. Até o momento, o poder de pressão construído pelas ocupações não foi suficiente para desencadear um projeto de reforma agrária. Também, nos últimos quatro anos, com a diminuição do preço da terra e o interesse de muitos latifundiários em venderem as terras, o governo vem arrecadando, por compra e algumas vezes por desapropriação, essas terras para a implantação de assenta-

**Gráfico 3 - Ocupações de Terra - Número de Famílias - 1987/1997**



## MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA PELA TERRA

Embora o número de movimentos sociais organizados venha crescendo, ainda não atende a demanda da luta pela terra. Muitas famílias se mobilizam em movimentos sociais localizados, que representam parte considerável da luta. Estes são de difícil análise por não possuírem uma estrutura organizacional. Duram o tempo da luta pela terra. Procuramos reunir neste texto os movimentos que mais têm se destacado na luta pela terra. Pode-se observar que, dos 14 movimentos, 10 surgiram nos últimos quatro anos e 2, somente nesse tempo, intensificaram as ocupações de terra, como são os casos das federações sindicais do Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais (ver quadro 2). O único movimento de

atuação nacional é o MST. A CPT, embora possuindo caráter nacional, atua de forma mais organizada no Mato Grosso do Sul e na Paraíba. Os outros movimentos atuam nos estados ou em microrregiões como são os casos do MAST – Movimento dos Agricultores Sem Terra – e MUST – Movimento Unificado dos Sem Terra, que atuam no Pontal do Paranapanema.

A ocupação de terra tornou-se a forma mais eficaz de pressão para a implantação de assentamentos rurais. Essa prática intensamente desenvolvida pelo MST tornou-se nos últimos anos atividade muito utilizada pelos movimentos sociais que surgiram na luta pela terra. Na inexistência de um plano de reforma agrária, as ocupações representam uma agenda que dão o tom e o tempo ao Incra, na realização de uma políti-

QUADRO 2  
MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA PELA TERRA – BRASIL

NOME	Estado (s)	INÍCIO
Comissão Pastoral da Terra - CPT	MS e PB	1975
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST	RS - SC - PR - SP - MG - RJ - ES - BA - SE - AL - PE - PB - RN - CE - PI - MA - PA - AM - TO - DF - GO - RO - MT - MS	1984
Movimento de Luta pela Terra - MLT	BA	1994
Movimento Sem-Terra do Sul do Mato Grosso - MST-SMT	MT	1994
FETAGRI – MS	MS	1996*
Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul – COAMS	MS	1996
Movimento da Terra - PE / MT	PE	1996
Movimento de Comissões de Luta - MCL	PE	1996
Central de Associações de Assentados e Pequenos Agricultores – CEAPA	AL	1996
FEATEMG	MG	1996*
Movimento Camponês de Corumbiara – MCC	RO	1996
Movimento da Libertação dos Sem-Terra – MLST	MA - PE - MG e SP	1997
MAST Movimento dos Agricultores Sem-Terra	SP (Pontal do Paranapanema)	1998
MUST Movimento Unificado dos Sem-Terra	SP (Pontal do Paranapanema)	1998

PESQUISA E ORGANIZAÇÃO: BERNARDO MANÇANO FERNANDES, 1998.

\* ANO EM QUE INTENSIFICOU O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE TERRA.

ca de assentamentos. É a ocupação que tem viabilizado essa política. Mas, se por um lado a ocupação tem determinado a pauta dessa política, também pela inexistência de um plano de reforma agrária, a política de assentamentos vem sendo manipulada pelos proprietários de terra, que vêem nessa condição uma forma de venderem as terras ao governo por um bom preço. Os latifundiários são beneficiados com a política de assentamentos. Evidente que existe um conjunto de variáveis políticas que implicam conflitos entre sem-terra e latifundiários. Muitas vezes, não interessa ao latifundiário desfazer-se das terras ocupadas. Mas isso tem acontecido em proporções menores. Na maior parte das vezes, a desapropriação tem interessado ao latifundiário. O que tem determinado essa situação é quando os sem-terra ocupam e quando a ocupação é feita por consenso com o proprietário.

A favor dos latifundiários está a Lei. Mesmo as ocupações em terras devolutas e griladas resultam em problemas para os sem-terra. Mesmo as ocupações em terras que foram consideradas improdutivas pela perícia do Incra resultam em problemas para os sem-terra. O Poder Judiciário tornou-se a cerca política contra a luta pela terra. Mesmo as terras julgadas devolutas são negociadas e compradas. À cerca do judiciário chamamos de judicialização: esse processo político que condena trabalhadores que lutam pela terra e pelo trabalho. O governo defende o Estado de Direito, que é a condição para que mantenha o controle da questão. Qualquer movimento que desloque esse eixo, desafia a judicialização<sup>3</sup>.

O governo federal tem investido na degeneração da imagem do MST. Planta falsas informações na mídia, criminaliza as ocupações e tenta associar as ações populares a atos de injustiça, em que os trabalhadores aparecem como desordeiros e as vítimas são os latifundiários. Depois, gasta milhões em pesquisa de opinião pública para tentar confirmar a imagem criada e divulga os resultados na imprensa. Nesse círculo vicioso vai construindo um imaginário negativo a res-

peito da luta pela terra, e vendendo a mensagem de que está fazendo a reforma agrária.

As ocupações de terra e a implantação de assentamentos são políticas que movimentam a questão agrária hoje no Brasil. Estão situadas numa conjuntura que beneficia muito mais os proprietários de terra. Pela inexistência de um plano de reforma agrária, o rumo dessa questão tende à mercantilização, abandonando a perspectiva da desapropriação e da penalização do latifúndio. A criação do Projeto Cédula da Terra, via Banco da Terra, que é uma linha de crédito dentro do BNDS, como o apoio do Banco Mundial, definirá o fim da perspectiva de uma reforma agrária.

A luta pela reforma agrária é uma luta contra o capital. A não ser considerada dessa forma, a reforma agrária pode se tornar uma arma do capital.

## NOTAS

- \* Esta é uma versão parcialmente diferente da apresentada no XIV Encontro Nacional de Geografia Agrária, realizado na Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/Unesp, campus de Presidente Prudente – 4 a 8 de dezembro de 1998.
- \*\* Professor do Departamento de Geografia da FCT/Unesp. Coordenador do NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária.
- 1 Ver Graziano Neto, 1996.
- 2 De 1984 a 1997, foram assentadas 333.289 famílias. Estamos considerando uma referência de, em média, 3 pessoas por família que se ocupam de atividades agropecuárias
- 3 Ver a respeito, Fernandes, 1997.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo*: Brasil, 1997. Goiânia: CPT, 1998.
- DAVID, Maria Beatriz et al. *Relatório de Andamento do Projeto Mão de Obra, Emprego e Demanda por Reforma agrária*. (Mimeo.)
- FERNANDES, Bernardo Mançano. *MST: formação e territorialização*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. A judicialização da reforma agrária. *GEOUSP – Revista da pós-graduação em Geografia*. São Paulo: Departamento de Geografia da FFLCH-USP, n. 1, p. 35-40, 1997.



- \_\_\_\_\_. La lucha de los Sin-Tierra en Brasil. *Reflexión y Liberación*, Santiago, n. 10, p. 42-47, 1998.
- \_\_\_\_\_. Opinião da pesquisa ou pesquisa de opinião. *Revista Sem-Terra*, MST. São Paulo, n. 4, p. 23-24, 1998.
- \_\_\_\_\_. Gênese e Desenvolvimento do MST. *Caderno de Formação*, MST, São Paulo, n. 30, 1998.
- GRAZIANO NETO, Francisco. *Qual Reforma Agrária?* São Paulo: Geração Editorial, 1996.
- MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- MST – Programa de Reforma Agrária. *Caderno de Formação*, MST, São Paulo, n. 23, 1995.
- SCHMIDT, Benício Viero; MARINHO, Danilo Nolasco C.; ROSA, Sueli L. Couto. *Os assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

## ABSTRACT

---

*What land reform is being realized in Brazil? This is a question we make in this article. Using data of field researching and data from IBGE, INCRA, CPT and MST, we analyzed the growth of the land occupation and the rural resettlement policies established by FHC's government.*

## KEYWORDS:

---

*Land Occupation, Rural Resettlement, Fight by the Land, Land Reform, The Movement of Landless Workers.*

