

---

*Parte II*  
*Acciones colectivas:*  
*movimientos, protestas y organizaciones sociales*

---

***“Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores familiares”:  
considerações sobre os conflitos sociais e as formas de  
organização dos trabalhadores rurais brasileiros***

Leonilde Ser volo de Medeiros\*

**O**s anos 90 se encerram no Brasil com o crescimento da visibilidade política de dois segmentos sociais no meio rural: os “sem terra” e os “agricultores familiares”. O objetivo deste artigo é discutir a historicidade dessas categorias, buscando fazer uma leitura de sua conformação a partir da trajetória organizativa dos trabalhadores rurais e das potencialidades do reconhecimento de sua presença política pelo Estado, através da gestação de políticas públicas a elas direcionadas e da constituição de novas instituições que passam a ser o espaço para onde as suas demandas se dirigem. Numa primeira parte do artigo, apresentamos alguns traços dos momentos iniciais de organização dos trabalhadores do campo, ressaltando o papel do sindicalismo rural no esforço de constituição de uma identidade única para esse segmento. A seguir, indicamos como essa unidade sofre fraturas derivadas do intenso processo de mudanças econômicas, sociais e políticas que marcam os anos 70/80. Nas partes seguintes, tecemos algumas considerações sobre algumas das novas categorias que emergem nesse contexto: “sem terra”, “assentados” e “agricultores familiares”, tentando indicar a importância das lutas políticas e da ação do Estado na sua conformação. Finalizando o artigo, apresentamos as novas iniciativas do setor público estatal e sua relação com a eclosão de demandas no campo.

---

\* Professora do curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

## **O sindicalismo rural e a constituição dos “trabalhadores rurais” como categoria política**

Nos anos 50, os trabalhadores do campo emergiram no cenário político, através da luta de resistência na terra da qual eram ameaçados de expulsão, identificando-se como “lavradores”, “trabalhadores agrícolas” e, já no início dos anos 60, como “camponeses”. Essas nomeações, na maior parte dos casos estranha aos contextos locais, eram resultado do processo organizativo em curso e da ação de diferentes mediadores que buscavam traduzir demandas pontuais locais em uma linguagem mais geral, que as unificava (Martins, 1981; Medeiros, 1995; Novaes, 1997). Assim, na conformação das categorias que começaram a ser utilizadas no debate político para designar os trabalhadores do campo e também foram por estes incorporadas, tiveram papel central o Partido Comunista Brasileiro, as Ligas Camponesas e, já no início dos anos 60, a Igreja Católica.

A regulamentação do sindicalismo rural pelo Estado brasileiro e a conseqüente criação e/ou transformação das entidades organizativas pré-existentes em sindicatos culminaram na constituição, no final de 1963, de uma Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que unificava a enorme diversidade de segmentos no campo e centralizava as organizações sindicais até então existentes. O golpe militar de 1964, a prisão, desaparecimento ou exílio de várias lideranças, a intervenção sobre os sindicatos existentes não implicaram no desaparecimento da Contag. Como vários sindicatos oriundos da ação da Igreja Católica haviam sido relativamente poupados do processo de intervenção (Palmeira, 1985), foi possível reconstituir, a partir dessa matriz, uma rede sindical, que se consolidou no final dos anos 60 e durante os anos 70, em grande medida a partir da ação da Contag. Nesse período, o principal investimento desta entidade foi no sentido de articular um conjunto de sindicatos, então dispersos e atomizados, através de concepções comuns, cuja matriz era a demanda por direitos trabalhistas e por reforma agrária, previstos através da legislação (Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 e Estatuto da Terra de 1964), mas não efetivados no cotidiano dos trabalhadores<sup>1</sup>.

A enorme diversidade de situações existentes, o fato de que muitos sindicatos surgiram a partir do estímulo de prefeituras e demais forças ligadas ao poder local, especialmente a partir da criação do Funrural, acabaram por criar uma tensão permanente, ao longo dos “nós” dessa rede (sindicatos e federações), entre o peso das forças políticas locais que tendiam a arrastar o sindicato para as malhas das diferentes formas de dominação consolidadas e a ação da Contag que procurava, através da busca de direitos reconhecidos, constituir uma outra rede de relações e contrabalançar o peso do poder local. Em o fazendo, falava em nome de uma categoria genérica, “trabalhadores rurais”, que recobria segmentos tão diferenciados como “assalariados”, “parceiros”, “arrendatários”, “pequenos proprietários”, “posseiros”, etc e que fora imposta à organização sindical por

força de lei, contrariando a tendência organizativa que se delineava no período pré-golpe<sup>2</sup>. Segundo Palmeira, buscando produzir a “*cristalização da unidade de classe*”, a entidade pôde “*desnaturalizar simultaneamente o mais neutro (porque genérico) e menos neutro (pela referência ao trabalho) dos termos em curso no arsenal ideológico dominante - trabalhador rural - e inculcá-lo como um termo ‘naturalmente’ genérico para reunir todos os que vivem do trabalho na terra*” (Palmeira, 1985: 50). Para tanto, precisou se fazer reconhecer como porta-voz de um amplo e diversificado segmento, num processo permeado não só por recorrentes disputas internas, mas também pela concorrência com o sindicalismo patronal, que disputava a adesão de uma parcela de “pequenos proprietários”. Ao longo do final dos anos 60 e dos anos 70, as antigas identidades descristalizaram-se (Novaes, 1997) em função não só da ação da Contag mas também da instituição de políticas públicas que, através de instrumentos como a legislação sindical (com suas categorias de enquadramento), trabalhista (com a definição de trabalhador rural), fundiária (através da definição de “módulo rural” e de “minifúndio”) e das políticas agrárias e agrícolas, tiveram um papel importante no sentido de moldar segmentos no interior do sindicalismo e abrir espaço para que fosse possível construir uma identidade que enfatizava o vínculo com a esfera do *trabalho*, mesmo em se tratando de produtores proprietários da terra e dos meios de produção e que eventualmente empregavam outros trabalhadores.

Através do esforço de constituição e de representação dessa “unidade de classe” (Palmeira, 1985), no final dos anos 70 e início dos 80, a Contag passou a se constituir em importante referência nacional, a partir das campanhas salariais e greves dos canavieiros nordestinos, de seu apelo pela reforma agrária e do apoio às mobilizações por melhores preços para os produtos agrícolas, num contexto de intensificação das mobilizações demandando a redemocratização do país. No entanto, sua concepção sobre formas de ação e organização no campo e a defesa da unidade de representação da categoria “trabalhador rural” começou a ser posta à prova pela própria eclosão de conflitos no campo nesse mesmo período.

Já em meados dos anos 70 começaram a se esboçar críticas à prática sindical “contagiana” e à ação levada a efeito no cotidiano pelos sindicatos: a ação da Contag era apontada como ineficaz, por ser voltada principalmente para a denúncia de situações concretas aos poderes públicos, mas pouco efetiva no sentido de estimular a organização e mobilização dos trabalhadores para pressões. Muitos dos sindicatos eram considerados como eminentemente assistencialistas e, portanto, incapazes de dar consistência à luta por direitos pregada pela própria confederação sindical<sup>3</sup>. O principal porta-voz dessas críticas foi um segmento da Igreja Católica, adepto da Teologia da Libertação, e que tinha seu trabalho eclesial disseminado pelo país, em especial nas áreas de fronteira, onde eram mais intensos os conflitos por terra. Em 1975, a criação da Comissão Pastoral da Terra mostrou a força desse segmento e gerou as condições para a consolidação de uma poderosa rede de influência. Com sua legitimidade, inerente ao seu

caráter institucional, fornecia uma legitimação teológica para as demandas emergentes e para as ações de resistência, formava quadros, através da ação das pastorais e viabilizava espaços e infra-estrutura para encontros e gestão de organizações, num período em que o próprio ato de reunir era posto sob suspeita pelo regime militar (Novaes, 1997).

Esse trabalho molecular da Igreja foi um dos principais responsáveis pelo aparecimento de “oposições sindicais”, portadoras de críticas não só à estrutura sindical vigente, mas também às práticas cotidianas dominantes no sindicalismo. Inicialmente dispersas, as “oposições” articularam-se a novas redes, constituindo laços com o chamado “novo sindicalismo”, gestado nas áreas urbanas, e com os temas centrais das lutas políticas nacionais (liberdade e autonomia sindical, redemocratização, eleições diretas, etc). Em 1983, quando se criou a Central Única dos Trabalhadores, era notável a presença nela das “oposições rurais”, criando-se um novo campo de disputa com a Contag que se alinhara com outra central sindical então criada (Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, CONCLAT)<sup>4</sup>.

Essas ligações mais extensas ofereciam, como já afirmamos anteriormente, possibilidades para escapar das malhas do poder local e uma linguagem através da qual os diferentes segmentos de trabalhadores expressavam suas demandas: uma linguagem reconhecida em outros espaços, permitindo traduzir os problemas locais em termos do debate nacional, construindo questões comuns, possibilitando a articulação de uma enorme diversidade de situações e alianças políticas. Esses elementos são fundamentais para se perceber a importância de que essas organizações se revestiram, em especial quando se considera o isolamento dos trabalhadores do campo em relação aos espaços onde se produzem as decisões políticas e a trajetória de violência que marca o meio rural no Brasil. É também a partir dessa rede que se pode entender o crescente peso que ganhou a oposição às estratégias políticas da Contag, permitindo a constituição de uma clara divisão no interior do sindicalismo rural com a conformação do grupo identificado como os “rurais da CUT”.

Nesse processo de rupturas no interior do sindicalismo, reafirmou-se a identidade dos “rurais” com o mundo do trabalho, inclusive no que se referia aos “pequenos produtores”, cujo engajamento numa central sindical de trabalhadores chegou a ser questionado pelos sindicalistas ligados à área “urbana”<sup>5</sup>.

### **Transformações no campo e emergência de novas identidades e formas organizativas**

O aparecimento das “oposições sindicais” no meio rural não pode ser dissociado do processo de intensificação dos conflitos que marcaram o final da década de 70 e os anos 80, momento em que a modernização da agricultura

brasileira, fortemente estimulada pelo Estado, começou a evidenciar seus efeitos sobre os trabalhadores do campo. As “oposições” se alimentaram e se fortaleceram a partir dos próprios limites que o sindicalismo “contaguiano” encontrava para falar por um novo conjunto de temas que extrapolavam o modelo de ação sindical que desenhara.

No que se refere à luta pela terra, surgiram novos personagens e demandas que se agregaram aos anteriores. Se nos anos 60/70 a marca dos conflitos fundiários foi a luta de “posseiros”, “rendeiros” e “foreiros”, resistindo à expulsão da terra, no final dos anos 70 e início dos 80 surgiram novos espaços de confronto, trazidos por novos segmentos de expropriados, principalmente no sul do país, coração do processo de modernização agrícola. É nesse quadro que emergiram os “sem terra”, fruto do processo de pauperização ou expropriação de segmentos de trabalhadores que antes tinham acesso à terra na condição de pequenos proprietários ou arrendatários. Passando a demandar terra na sua região de origem e negando-se a se inserir nos projetos de colonização abertos, durante o regime militar, nas áreas de fronteira (Tavares dos Santos, 1985; Tavares dos Santos, 1993), num primeiro momento suas lutas estiveram intimamente articuladas à criação das “oposições” sindicais (Esterci, 1991). Aos poucos, no entanto, constituíram-se num movimento com perfil próprio que questionava não só a ação sindical relacionada às questões fundiárias, como também a estrutura organizativa do sindicalismo. Transformaram as ocupações e acampamentos em estratégia para criar fatos políticos e ver suas demandas atendidas. Sob essa ótica, a reforma agrária, bandeira que foi o cimento da construção da identidade “trabalhador rural” pela Contag (Palmeira, 1985), foi aos poucos sendo socialmente identificada com o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), produtor de uma nova identidade política (“sem terra”) e que, através de suas ações, passou a impulsionar desapropriações e assentamentos (Caldart, 2000).

Do ponto de vista dos “pequenos produtores”, nos anos 70, a política agrícola dos governos militares desencadeou importantes processos de transformação, decisivos para reforçar o trabalho político de constituição de uma identidade com o mundo do trabalho. Um primeiro aspecto a ser ressaltado é a intensa diferenciação econômica que esse segmento sofreu, em especial no sul do país. Muitos pequenos produtores se pauperizaram e, acoitados por dívidas, acabaram ou por perder a propriedade ou arriscar a sorte nos projetos de colonização públicos ou particulares na Região Norte ou Centro-Oeste do país. Muitos deles, marcados pelo insucesso, voltaram para suas regiões de origem e, pela sua própria situação, constituíram-se em testemunhos importantes para a progressiva conformação de um consenso sobre a falácia da alternativa da migração em busca de novas terras (Tavares dos Santos, 1985). É esse segmento pauperizado que vai se constituir numa das mais importantes bases para as mobilizações para acampamentos e ocupações de terra que ocorreram no final dos anos 70. Outros conseguiram se tecnificar, agregar-se a cooperativas ou integrar-se às

agroindústrias que proliferaram na região. Os produtores tecnificados, principalmente os que se especializaram na produção de soja e trigo, foram os principais atores de diversas manifestações ocorridas no início dos anos 80 contra a política agrícola do governo. Ocupando as ruas com suas máquinas, trancando as portas de bancos, procuravam denunciar os efeitos perversos da política de modernização e exigiam uma política agrícola que privilegiasse também os “pequenos”<sup>6</sup>. O segmento integrado à agroindústria (viticultores, fumicultores, suinocultores, avicultores, entre outros) constituiu novo adversário: não se tratava mais de ter como referência as políticas públicas, mas sim de questionar os termos dos contratos de integração. O bloqueio dos portões das agroindústrias, a realização de “greves”, visando impedir a entrega dos produtos para processamento, foram algumas das iniciativas que marcaram a trajetória desses grupos sociais e produziram a reiteração de sua identificação como trabalhadores<sup>7</sup>.

O espaço onde a Contag conseguiu, nesse contexto, assegurar por um longo tempo sua visibilidade foi o das lutas salariais, em especial nas áreas canaveiras. No Nordeste, no início dos anos 80, foram várias e significativas as greves de “cortadores de cana”. No entanto, numa conjuntura de crise de produção (como é o caso do Nordeste) ou de intensificação da mecanização, inclusive no corte da cana (como é o caso de São Paulo) provocando um forte desemprego, verificou-se uma desestruturação das campanhas salariais. Em São Paulo, as disputas por concepções sobre formas de condução da luta sindical e de formas de representação dos trabalhadores levaram à criação de uma Federação de Empregados Rurais, gerando uma outra estrutura organizativa que negava o papel da Federação dos Trabalhadores Rurais já existente. Conduzindo não só greves, como, em anos mais recentes, ocupações de terra, a nova federação existe à revelia da estrutura sindical “contaguiana”, uma vez que não foi reconhecida por esta.

Grande parte dessas mobilizações deu origem à criação, em diferentes regiões do país, de “oposições sindicais” ou foram por elas conduzidas, sem, no entanto, alterar a identidade básica desses segmentos como “trabalhadores”. A emergência de novos atores, novas identidades e novas demandas deram maior visibilidade política a essa categoria e, ao mesmo tempo, acentuaram a percepção social de sua diversidade. Inauguraram novas iniciativas de enfrentamento estranhas às práticas sindicais até então vigentes no sindicalismo “contaguiano” e também buscaram alternativas organizativas, de caráter local (em especial “associações”) para tentar enfrentar alguns de seus problemas imediatos, principalmente os relacionados à produção e comercialização.

Esse conjunto de mudanças afetou profundamente o sindicalismo rural dirigido pela Contag. Apesar da reiteração da identificação dos diferenciados segmentos com o mundo do trabalho, ela passou a se dar através de uma clara diferenciação das categorias que passaram a ganhar identidade própria e a se constituir como atores diferenciados no cenário político. Ocorreu uma

“implosão” da categoria “trabalhador rural” tal como constituída nos anos 70, acompanhada pela emergência de diversas possibilidades organizativas que romperam com a tradição unitária de representação do sindicalismo rural. Surgiram tanto alternativas externas ao universo sindical, como é caso do MST, como outras que, dentro da lógica sindical, apontaram para a criação de sindicatos por categorias específicas (como é o caso dos “empregados rurais”, de “fumicultores”, de “suinocultores” e, mais recentemente, dos “agricultores familiares”). Mesmo muitos dos sindicatos que continuaram como de “trabalhadores rurais” reorganizaram-se internamente, criando secretarias específicas para tratar de temas relacionados aos assalariados, agricultores familiares e luta por terra, reconhecendo e legitimando a diversidade de situações e interesses emergentes, adequando a eles a organização interna dos sindicatos.

Nesse processo, a Contag deixou de ter o monopólio de falar pelos trabalhadores do campo, passando a disputar sua representação e bandeiras com outras formas organizativas, sindicais (como é o caso da Federação dos Empregados Rurais do Estado de São Paulo, FERAESP, e da Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina, FETRAFESC, no plano estadual), não sindicais (MST, Conselho Nacional dos Seringueiros), além da CUT<sup>8</sup>.

Para além disso, novos temas se impuseram ao sindicalismo, entre eles os das demandas envolvendo questões relacionadas a gênero e geração. No que se refere a gênero, a crescente organização e mobilização dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais traduziu-se em preocupações em trazer ao sindicato questões como reconhecimento legal da mulher como trabalhadora rural, envolvendo a demanda pelos direitos daí decorrentes; garantia da presença da mulher nas direções sindicais, através de um sistema de cotas; criação de programas de saúde voltados para a mulher, etc. No que diz respeito ao tema geração, destaca-se a crescente preocupação com os jovens (formação, possibilidades profissionais)<sup>9</sup> e aposentados, através do reconhecimento de sua especificidade no interior do sindicalismo. O aumento relativo da população idosa no campo, pelo envelhecimento que vem progressivamente caracterizando a população brasileira e também pelo crescente abandono do campo pelos jovens (Abramovay e Camarano, 1999), a situação de pobreza nas áreas rurais fizeram com que o tema da aposentadoria começasse a ganhar maior visibilidade no sindicalismo, tornando-se uma questão que começa a ser tratada não apenas como serviço a ser prestado. Para se entender esse fato é importante lembrar que a aposentadoria representa uma renda mensal regular (que a atividade agrícola tem dificuldade em produzir) e que muitas vezes se constitui numa forma de crédito indireto para segmentos pauperizados da agricultura familiar. Além disso, a contribuição dos aposentados tornou-se uma das fontes importantes de arrecadação de fundos para a sustentação do sindicalismo. Assim, se as ações em relação aos aposentados (emissão de guias, certificados, acompanhamentos, etc) ocupam parte importante do cotidiano sindical, também se evidencia recentemente algumas atividades



mobilizatórias (atos públicos e ocupações de sedes do INSS), demandando a desburocratização excessiva da previdência social, indicando a configuração de novas formas de abordar o tema.

### **Os “sem terra” e a revitalização do debate sobre reforma agrária**

A gênese de um grupo social não pode ser entendida apenas através de processos econômicos de transformação (Thompson, 1987; Bourdieu, 1989). Desse ponto de vista, a origem dos “sem terra” como grupo dotado de uma identidade política sedimentada por uma complexa organização, liga-se não só à trajetória de expropriação dos pequenos produtores, em especial do sul do país, mas, entre outros elementos, também ao molecular trabalho da Igreja e à crítica formulada por esta instituição e pelas “oposições sindicais” à forma como a luta por terra e a demanda por reforma agrária estava sendo conduzida pelo sindicalismo rural. Embora a demanda por reforma agrária tenha sido constitutiva da ação sindical desde sua origem, o caminho pelo qual era conduzida (reivindicações de desapropriação usando estritamente os mecanismos institucionais/legais existentes, sem investimento na organização e mobilização dos envolvidos) não mostrou eficácia: durante os anos 70, em que pese a quantidade de conflitos cuja marca mais forte era a resistência na terra e as constantes denúncias e solicitações de desapropriações feitas pela Contag, pouquíssimas foram levadas a cabo. As ocupações apareceram assim como alternativa para pressionar o Estado, criando fatos políticos e atraindo a atenção da opinião pública. Iniciadas no Rio Grande do Sul, ainda no final dos anos 70, rapidamente passaram a acontecer em Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, tornando-se a principal forma de luta por reforma agrária e, mais do que isso, constitutiva de uma identidade política. Em torno dela, constituíram-se princípios organizativos próprios, bastante distintos dos que regem as organizações sindicais, baseados na arregimentação de famílias inteiras (e não apenas de indivíduos), sem um processo de filiação ou associação formal, mas apenas na participação, que pode começar em qualquer tempo e lugar e que pode envolver pessoas das mais diferentes trajetórias, inclusive aquelas sem origem rural (Caldart, 2000).

Apresentando alguns momentos de refluxo em função do contexto nacional ou de conjunturas locais, o MST foi progressivamente se impondo como portavoza da demanda por reforma agrária no Brasil e abrindo espaços de negociação com os poderes públicos. Sua ação, ao longo dos anos 80 e 90, apresentou diversas facetas, tanto implicando na produção de fatos políticos, com a recorrência de mobilizações e ocupações envolvendo grande número de pessoas, dando maior visibilidade às lutas por terra, como num trabalho cotidiano e molecular de fortalecimento dos assentamentos. Quer na esfera produtiva

(através da criação de cooperativas, por exemplo), quer na política, formando lideranças, “liberando quadros” para expandir a ação do MST em outras regiões e iniciando um trabalho de divulgação do movimento junto aos meios de comunicação, de forma a legitimá-lo junto à opinião pública.

O sucesso das suas primeiras ações (entendido como tal o aumento do número de desapropriações) levou o MSTa ampliar sua esfera de atuação no sul do país mas também a “nacionalizar-se”, ou seja, consolidar-se para além dos pólos originários e, assim, credenciar-se como principal porta-voz da luta por terra no Brasil. Desse processo faz parte a sua inserção em São Paulo, em especial na região do Pontal do Panapanema, que começou a ser objeto das ações mais sistemáticas do MST no início dos anos 90 (Fernandes, 1996) e a intensificação das suas ações nas regiões Norte e Nordeste do país, tradicionais áreas de conflitos de resistência na terra. As ocupações tornaram-se não só mais constantes em termos de número de eventos, mas também em termos de quantidade de pessoas envolvidas. Os jornais passaram a noticiar ocupações com mil, duas mil pessoas, principalmente nos estados de São Paulo, Paraná e Pará, voltadas principalmente para terras de titulação duvidosa. Em alguns lugares, elas passaram a se voltar para imóveis em processo falimentar, dada a crise de tradicionais atividades agrícolas, como é o caso da região canavieira pernambucana e fluminense. Sendo áreas com alto índice de miséria e desemprego, essas opções não só facilitavam a arregimentação de pessoas dispostas a ir para os acampamentos como também legitimavam as ações dos “sem terra”<sup>10</sup>.

Nesse quadro, intensificou-se a competição com o sindicalismo. Reconhecendo que grande parte do que se havia conseguido em termos de assentamentos nos anos 80 tinha por razão as ocupações de terra, o sindicalismo rural também se dispôs a incentivar esse tipo de ação. Ganhando espaços na Contag, o sindicalismo “cutista”, herdeiro das “oposições”, passou a investir nas ocupações em diversas áreas, legitimando essa prática e disputando o direito de falar pelos “sem terra”. Embora sua implementação tenha sido localizada e em escala bem menor, foi politicamente significativo, uma vez que representou um reconhecimento da pertinência dessa forma de agir e um certo consenso de que as ocupações são necessárias para que as desapropriações ocorram<sup>11</sup>. Mesclando elementos da cultura sindical consolidada com o novo momento de disputa pela representação dos que demandavam terra, a entrega às autoridades federais de vastas listas de propriedades consideradas improdutivas tem sido um ponto constante nas pautas dos Gritos da Terra: ciclo de mobilizações anuais do movimento sindical, com manifestações públicas em diversos estados do país, culminando com um grande ato em Brasília<sup>12</sup>. Aos poucos, as ocupações foram ganhando maior peso nas ações sindicais e, em 1999, foi definido um “dia nacional de ocupação de terra”, como parte do calendário de mobilizações do Grito da Terra<sup>13</sup>. No entanto, como veremos mais adiante, em que pese participar da disputa, o sindicalismo rural optou por investir, prioritariamente, em outra categoria, a dos “agricultores familiares”.

---

No entanto, se o sindicalismo rural, em determinadas regiões, aderiu às ocupações de terra, não incorporou outras nuances menos visíveis, porém cruciais para a sua reprodução, da estratégia de consolidação do MST. Uma das mais significativas é o intenso investimento na produção nos assentamentos, de forma não só a garantir a sobrevivência econômica dos assentados como também de legitimá-los socialmente. Tendo ascendência sobre um número importante de assentamentos realizados quer pelo governo federal, no contexto da Nova República, quer pelos governos estaduais (num momento em que era forte a pressão sobre a terra e a criação de assentamentos rendia dividendos políticos), ao lema “ocupar e resistir”, que marcou os momentos iniciais da formação do MST, acrescentou-se, no final da década de 80, o “produzir”. Dentro dessa estratégia, passaram a ser estimuladas formas de produção cooperada<sup>14</sup>, estabeleceram-se rígidas regras de conduta no interior dos assentamentos (desde proibição de bebida até regulamentação sobre transferência e divisão de lotes), ênfase na educação não só política, mas também formal (escolarização básica, visando a erradicação do analfabetismo entre os adultos e a preparação de crianças e jovens) e tecnológica<sup>15</sup>. Especial atenção passou a merecer a educação das crianças e jovens, bem como sua mobilização para atos públicos, buscando tanto iniciar precocemente a formação de lideranças, quanto expor para a sociedade sua preocupação com a formação de uma nova geração<sup>16</sup>.

O investimento na viabilização dos assentamentos também está na base da “liberação de quadros”, ou seja, os assentados que aderiam à proposta do MST passaram a contribuir para que algumas lideranças de maior destaque no assentamento se deslocassem para outras regiões, para organizar novas ocupações e, assim, nacionalizar o movimento. Faz parte dessa estratégia o compromisso dos assentados de cuidar do lote dos “liberados” e a cobrança de uma taxa (cerca de 2%) sobre o valor recebido pelos assentados do crédito do Programa Crédito para Reforma Agrária (PROCERA), criando assim um fundo de recursos destinado a financiar o movimento. Buscando formas de se autofinanciar, o MST também passou a disputar recursos estatais, em linhas específicas para apoio à criação de agroindústrias, infraestrutura etc. Dessa forma, abandonou a posição típica dos chamados “novos movimentos sociais” dos anos 80, de ficar “de costas para o Estado”, passando a olhar para este como gestor de recursos que são públicos e, como tal, passíveis de disputa pelos diferentes segmentos da sociedade. Conforme depoimento de um assessor parlamentar, no início dos anos 90, os deputados defensores da reforma agrária tinham um papel ativo no sentido de viabilizar a vinda dos trabalhadores a Brasília, preparar pauta, marcar audiências. Nos anos mais recentes, *“muitas audiências se dão até sem a presença de deputados e senadores ... Hoje o principal local onde passam as coisas do MST é o escritório de Brasília, não o de São Paulo. Tem uma equipe grande, tem gente só nos ministérios buscando convênios e projetos”* (dados de entrevista). Ainda de acordo com esse

depoimento, a própria regulamentação do Proclamação foi resultado de uma negociação direta entre o MST e o Incra. Esses dados indicam um aprendizado dos procedimentos de negociação, de utilização dos espaços públicos, de conversas multipartidárias<sup>17</sup>, numa atuação que combina a negociação com a mobilização que potencializa essa mesma negociação, conforme sugere Offe (1989), quando analisa os dilemas próprios às organizações de interesse, em especial às ligadas ao mundo do trabalho.

Do ponto de vista de sua visibilidade, tratava-se de trazer a questão da terra para um público mais amplo, de forma a poder mobilizar apoios e fortalecer suas demandas. O lema do III Congresso Nacional, no início dos anos 90, “Reforma Agrária: essa luta é de todos”, sinalizava para um esforço no sentido de os benefícios para a sociedade de uma política de reforma agrária, buscando ampliar seu campo de alianças. É nesse contexto que o MST procura ampliar suas ações em direção às cidades, buscando ampliação de interlocução através da realização de grandes manifestações públicas.

O crescimento da organização dos “sem terra” não ocorreu sem tensões. A bibliografia sobre assentamentos é pródiga na análise de divergências internas, principalmente pela resistência de muitas famílias em aceitar as novas regras, que, muitas vezes, confrontavam-se com as experiências anteriores acumuladas. Em algumas situações tanto essas divergências como outras referentes às estratégias de construção de alianças políticas provocaram fraturas mais profundas, gerando o aparecimento de novas organizações de luta por terra, em diversos pontos do país (MLT, MCC, MT, MLST, etc.)<sup>18</sup>. Em outras, houve flexibilização das propostas do MST. Para além das disputas políticas que testemunhavam, esses movimentos, de caráter mais localizado, indicavam a extensão que a luta pela terra assumia e a amplitude da legitimação das ocupações como forma de acesso à terra.

### **“Assentados”: novos atores, novos temas**

A intensificação da luta por terra e da criação de assentamentos teve múltiplos efeitos não só no plano nacional, mas também, talvez principalmente, no plano local. Em termos numéricos, ela correspondeu a um aumento do número das famílias assentadas: segundo dados do Incra, no período entre 1985 (início da Nova República) e 1994 foram beneficiadas cerca de cento e quarenta mil famílias e, de 1985 a 1998, duzentos e oitenta e sete mil. Esses dados foram muitas vezes questionados pelo MST, uma vez que boa parte do que aparece como “assentamento” pode ser entendido como regularização de áreas, viabilizando a permanência na terra de famílias que lá estavam de há muito, em situação conflituosa. Se esse procedimento infla os dados governamentais sobre o número de assentamentos realizados, não se pode desconhecer que, essas

unidades sendo consideradas como “assentamento”, o conflito tende a desaparecer, os trabalhadores passam a ter direito a receber crédito, etc, produzindo-se, conseqüentemente, uma nova situação social e jurídica.

Do ponto de vista que nos interessa aqui, é preciso assinalar que os números tendem a esconder a precariedade com que se reproduz a grande maioria dos assentamentos, marcados pela falta de infraestrutura, assistência técnica, apoio à produção, etc (Bruno e Medeiros, 1998). No entanto, em que pese essas condições, várias pesquisas têm apontado os assentamentos como espaços de produção, sociabilidade e intervenção política. Áreas onde a intensidade dos conflitos tem provocado um adensamento dos assentamentos, como é o caso do sul do Pará, da zona da mata pernambucana, do Pontal do Paranapanema, em São Paulo, do oeste de Santa Catarina, etc, têm tornado visíveis essa presença, muitas vezes pouco estudada do ponto de vista de suas repercussões, em especial sobre o espaço local.

Como o indicaram Medeiros e Leite (1998), a constituição de um assentamento (em muitos casos, de diversos assentamentos no âmbito de um mesmo município ou região), em especial quando ele é produto de acampamentos e ocupações, acarreta a introdução de novos elementos e agentes que geram alterações nas relações de poder locais, visto que ela envolve graus diferenciados de negociação com o proprietário da terra que pode ou não ser membro da elite local, mas que, de qualquer forma, implica em cunha que se insere nas relações até então prevalentes. Se o espaço do conflito não é o mesmo, do ponto de vista administrativo, daquele onde o assentamento é realizado, nem por isso deixam de se configurar alterações nas relações sociais. A entrada de novos agentes, a realocação de trabalhadores, muitas vezes de outros municípios, criam uma disputa em torno de quem deve ser assentado, que prioridades estabelecer para eles nas políticas públicas municipais, em especial no que se refere à educação, saúde, infraestrutura de estradas, transporte, etc. São diversas as menções a situações em que, no caso de uma desapropriação, prefeitos reivindicam lugar para os trabalhadores sem terra do seu município e se opõem aos “de fora”, não estendendo a eles os benefícios de uma série de políticas municipais. Nesse contexto, o assentamento pode tornar-se um espaço de questionamento de laços tradicionais de patronagem, promover sua ruptura, criar novos laços a partir das novas redes em que estão inseridos ou, em algumas circunstâncias, fortalecê-los.

As novas demandas que surgem (saúde, educação, transporte, apoio à produção, etc), se somam e, às vezes, disputam com as de outras comunidades locais, potencialmente não beneficiadas por nenhuma atenção pública especial, acirrando disputas locais, inclusões e exclusões. A própria trajetória dos assentamentos e dos assentados, marcada pelo menos em parte dos casos pela participação no MST e, conseqüentemente, ligados a redes mais extensas que potencializam as demandas, torna-se um elemento importante para entender como, em muitos locais, acabou por se constituir uma dinâmica mais participativa

e reivindicativa do que a tradicionalmente existente nos municípios brasileiros. Isto nos permite indagar sobre a possibilidade de estarem ocorrendo alterações moleculares na cultura política local.

Algumas pesquisas têm também demonstrado que os assentamentos tendem a promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalam, no geral caracterizada por uma agricultura com baixo dinamismo (o que inclusive sustenta legalmente a demanda por desapropriação). A diversificação da produção agrícola, a introdução de novos produtos e atividades, mudanças tecnológicas, reflete-se na composição da receita dos assentados, afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária, etc., com efeitos sobre a capacidade do assentamento se firmar politicamente como um interlocutor no plano local/regional. No que diz respeito ao comércio local, por exemplo, essa nova população movimentada, seja o mercado ligado a bens de consumo (vestimentas, calçados, alimentos, material de construção, eletrodomésticos), seja o de insumos agropecuários (adubos, insumos químicos, etc), principalmente a partir do momento em que começam a ser liberados os primeiros recursos creditícios. O mercado local é dinamizado ainda pela venda de produtos oriundos dos assentamentos, através de feiras, venda direta a supermercados, ou mesmo de porta em porta, ocasionando um novo tipo de concorrência e oferta de produtos que, principalmente quando os municípios pequenos são considerados, tem um peso relativo maior. Há ainda que se ter em conta a organização de associações e cooperativas que, além de movimentarem e modificarem as relações do processo produtivo (a montante e a jusante), muitas vezes alteram uma prática de comercialização generalizada no interior do país: a realizada por “atravessadores” que, no cotidiano dos produtores, muitas vezes, mais do que comerciantes, são fornecedores de crédito e ajudas dos mais diferentes tipos, constituindo-se em elos importantes nas redes de patronagem. O assentamento promove ainda uma dinamização na movimentação bancária, com a chegada de financiamento do Proceca e também de outros projetos dos quais muitas vezes os assentamentos são alvos, como os do Comunidade Solidária e de inúmeras organizações não governamentais que atuam de forma mais independente.

No que se refere à organização territorial, o assentamento tende a representar uma mudança na sua dinâmica, uma vez que traz novas formas de ocupação do espaço - pequenos lotes em áreas onde antes o que predominava era a grande propriedade, agrovilas em áreas onde a população era dispersa, etc. Desse ponto de vista, é notável a capacidade de inovação organizacional produzida pelos assentamentos, em áreas onde predominavam culturas perenes e pastagens extensivas. Na região de Bagé, Rio Grande do Sul, por exemplo, a produção de sementes introduzida por um conjunto de projetos de assentamentos modificou sensivelmente a estrutura produtiva local e incentivou a instalação de indústria de beneficiamento em municípios próximos (Benedetti, 1998).

A criação dos assentamentos afeta ainda a demografia de certas áreas, em especial quando envolvem a vinda de uma população “de fora” do município ou da região, ou quando representam algum deslocamento de populações urbanas para áreas rurais, resultando em aumento populacional ou mudança na relação população rural/população urbana. O aumento da população municipal decorrente dos assentamentos pode implicar ampliação do mercado de trabalho e de consumo, gerando efeitos sobre o comércio local, aumento da arrecadação de impostos, etc. Também tende a gerar um aumento na pressão das demandas em torno de infra-estrutura e equipamentos sociais, o que coloca os assentamentos numa relação direta com as autoridades públicas (locais, estaduais, federais).

Dessa forma, a presença dos assentamentos tende a desencadear processos de reorganização local, que se tornam objeto de disputa política e freqüentemente vêm engrossar tanto os argumentos dos defensores da reforma agrária, em especial do MST que contabilizam os seus resultados positivos, quanto os de seus opositores, que ressaltam a precariedade e instabilidade das novas unidades.

### **Agricultores familiares**

Paralelamente ao crescente peso das ocupações e acampamentos e, conseqüentemente da presença política do MST e do revigoramento do debate sobre reforma agrária, nos anos 90 começou a ganhar corpo um rearranjo de posições no interior do sindicalismo, levando a um aumento da importância dos chamados “pequenos produtores” e a um declínio da importância política dos assalariados. É a partir desse novo quadro que se gestou o que os sindicalistas passaram a chamar de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar” (Projeto CUT/Contag, 1998).

Já na década de 80, evidenciou-se um reordenamento do lugar político dos “pequenos agricultores” no sindicalismo rural e na sociedade, indicado não só pelo seu aparecimento na cena pública através de uma série mobilizações, como pelo crescente peso que passaram a ganhar lideranças desse segmento no interior do sindicalismo. Vários foram os fatores que contribuíram para isso, entre eles a crescente descrença no potencial da modernização da agricultura como forma de melhoria de suas condições de vida; o efeito acumulado de experiências localizadas de incentivo às formas associativas, para buscar saídas para o que se passou a chamar “questão da produção” (através da ação de organizações não governamentais ou do Estado); o germinar de um conjunto de novas lideranças, com forte influência da Igreja ligada à teologia da libertação (mesma matriz de diversas lideranças do MST), questionadoras da ação da Contag também em relação às ações junto aos “pequenos produtores”. Nesse contexto, surgiram diversas experiências de “oposições sindicais” em diferentes regiões do país. Elas passaram a conduzir mobilizações marcadas pela prática de trancamentos de

estradas, portas de bancos e de órgãos públicos, como forma de dar visibilidade às suas demandas e pressionar o Estado a atendê-las. Amadureceram ainda propostas de “tomada” de cooperativas (na maior parte das vezes, frustradas), alimentadas pela percepção de que os pequenos produtores, se eram maioria dentro delas, não detinham nenhum controle político sobre suas decisões. Também foram criados, como já apontado, sindicatos por categorias específicas (“fumicultores”, “suinocultores”, “avicultores”), voltados para as complexas negociações que envolviam os contratos de produção com a agroindústria.

Nas disputas políticas que recortavam o sindicalismo, os “pequenos produtores” progressivamente passaram a ocupar lugares de mais destaque, com as demandas de há muito existentes ganhando novo perfil, através do seu reenquadramento dentro de um diagnóstico da situação agrária e agrícola do país que os levou a falar cada vez mais da necessidade de um “novo modelo de desenvolvimento”. Nesse processo, foram importantes as atividades de formação e de intercâmbios internacionais, promovidas principalmente por iniciativas da Igreja e de organizações não governamentais, onde diversas lideranças sindicais foram levadas a conhecer experiências européias. Esses elementos somados ao crescimento do debate intelectual sobre a importância econômica e social da agricultura familiar, debate esse que, por meio da ação de assessorias, rapidamente passou a circular no meio sindical, num exemplo característico da reflexividade a que se refere Giddens (1991), colocou, no centro da discussão sobre políticas públicas para o campo, o “agricultor familiar”. Essa categoria rapidamente substituiu, no debate político e na linguagem sindical, o termo dominante até os anos 80, “pequeno produtor”. Sob essa perspectiva, temas antes considerados de menor importância tais como a discussão de alternativas de comercialização, a experimentação de formas de produção associadas, o estímulo à constituição de agroindústrias, o significado e implicações das escolhas tecnológicas, as dimensões ambientais da produção agrícola passaram a ser valorizados e a ganhar novos significados como sinalizadores de novos caminhos possíveis.

Por outro lado, a descentralização de atribuições governamentais, prevista na Constituição de 1988, fez crescer o debate em torno do município como espaço de produção e gestão de políticas públicas, provocando uma valorização da ação sindical relacionadas ao tema no espaço local. Isso implicou num maior interesse na intervenção na esfera municipal, através da atuação em conselhos municipais que passaram a ser criados, projeção de lideranças de associações e sindicatos para a esfera político-partidária, através da entrada na disputa por vereanças e mesmo prefeituras e assembleias legislativas estaduais. Para tanto contribuiu também o alargamento dos temas sindicais que, como vimos mais acima, passaram a incorporar questões não estritamente relacionadas à esfera do trabalho, mas também relacionadas a gênero, geração, saúde, educação, tornando o espaço local uma esfera importante de intervenção.



Para tornar visíveis essas demandas e as novas questões colocadas no interior do sindicalismo, além da ação local, tiveram importância as grandes mobilizações nacionais, como é o caso dos “Gritos da Terra”, cujo principal interlocutor tem sido o Estado. A mobilização de trabalhadores de diversos pontos do país, trazendo-os para as ruas, realizando ocupações de órgãos públicos, manifestações, vem constituindo o eixo do “Gritos da Terra”. Através deles busca-se uma forma espetacular de apresentação/ negociação de demandas com o Estado mas também apoio da sociedade para suas propostas<sup>19</sup>. A força dos “gritos” tem sido atribuída, pelos sindicalistas, uma série de medidas entendidas como do interesse dos agricultores, como é o caso do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), aumento de recursos para o Proceca, medidas de agilização das aposentadorias rurais, etc.

No plano da organização sindical essas mudanças corresponderam à crise de um modelo de condução de conflitos e de um modelo de representação sindical. A crescente repercussão das demandas em torno da “agricultura familiar” vem ligada a um processo de substituição de lideranças e de modos de fazer políticas, correspondendo à ascensão e reconhecimento político de lideranças que expressam os interesses desse setor, paralelamente à perda de importância daquelas ligadas aos assalariados. Essa ascensão implicou na projeção de lideranças geradas nesse âmbito para outras esferas sindicais (Central Única dos Trabalhadores) trazendo o tema da “agricultura familiar” para o interior de debates mais amplos, tanto os que envolvem diferentes dimensões da vida nacional quanto para segmentos que estavam acostumados a ler o campo apenas sob a ótica dos conflitos de terra e da reforma agrária.

Um outro efeito importante desse reordenamento de posições foi o fato de que questões relacionadas aos “pequenos produtores” deixaram de se evidenciar como típicas do sul do país. Não só emergiram experimentos de organização da produção em diferentes regiões, impondo uma “nacionalização” das questões referentes à agricultura familiar, como, em algumas delas, as organizações de trabalhadores se mobilizaram no sentido de disputar recursos dos fundos especiais voltados para o desenvolvimento regional, criados pela Constituição de 1988, de forma a canalizá-los para o apoio à agricultura familiar. É o caso do FNO, FNE e FCO.

Por esses caminhos, é possível constatar uma certa convergência entre as demandas dos “sem terra”, muitos dos quais “agricultores familiares” pauperizados, e os da nova categoria que emerge politicamente de uma mesma matriz, criticando a própria natureza do desenvolvimento brasileiro baseado nas grandes unidades produtivas e apontando formas de levá-lo em outra direção. Essa aproximação, passível de ser constatada pelo conteúdo das demandas, no entanto, não se traduzem mecanicamente em convergência política das organizações que as alimentam, nem das experiências acumuladas por esses segmentos, enquanto grupos organizados.

## **Estado, reforma agrária, agricultura familiar**

A emergência de freqüentes e intensas mobilizações no campo, envolvendo diferentes segmentos, constituindo novas identidades e novas organizações, não afetou somente a dinâmica da representação e demandas dos trabalhadores. Esses eventos vêm guardando íntima relação com mudanças no interior do Estado que passa a reconhecer os conflitos que eclodem e a tentar redirecionar suas demandas, “ressemantizando-as” e gerando mecanismos institucionais para seu enquadramento (Offe, 1984). Desse ponto de vista, não se trata simplesmente de pensar as práticas estatais e a emergência de novas instituições para lidar com os novos problemas que afloram como “respostas”, mas sim de considerá-las como componentes de um complexo jogo político onde são disputados significados e conteúdos das políticas públicas.

No que se refere à reforma agrária, desde o início da década de 80, vem se verificando sucessivas mudanças de importância do tema no interior das instituições estatais. Do ponto de vista de seu lugar político-administrativo, por exemplo, nos momentos de acirramento de conflitos, a questão agrária tendeu a se subordinar diretamente ao Executivo, através da criação de um Ministério específico. Em outros momentos, voltou para a esfera do Ministério da Agricultura, tradicionalmente ligado aos interesses dos grandes empresários agrícolas e das atividades voltadas para o mercado externo. No início dos anos 80, por exemplo, foi criado o Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários, ainda sob o regime militar. Com a Nova República e o relevo que a questão agrária ganhou em meados da década, instituiu-se um Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, extinto logo depois. Mais uma vez, as questões agrárias voltaram a se subordinar ao Ministério da Agricultura. O aumento na quantidade de ocupações e de volume de ocupantes em meados dos anos 90, acompanhados do crescimento da violência no campo, culminando com prisões de importantes lideranças do MST em Pontal do Paranapanema, em São Paulo, assassinatos e a grande repercussão, inclusive internacional, dos “massacres” de Corumbiara (agosto de 1995) e Eldorado de Carajás (abril de 1996)<sup>20</sup> levaram à criação do cargo de Ministro Extraordinário de Políticas Fundiárias.

As mobilizações que se sucederam, a mais espetacular delas sendo a “marcha” dos “sem terra” a Brasília no ano de 1997, evidenciaram uma intensa disputa por espaço nos meios de comunicação, visando produzir uma imagem pública do movimento, procurando dar visibilidade às suas demandas e, ao mesmo tempo, buscando legitimá-las socialmente<sup>21</sup>. Na conjunção desses elementos, a reforma agrária polarizou mais uma vez o debate nacional, tornou-se um aparente consenso nacional e recolocou a questão da importância das pressões para que se obtivessem novas desapropriações. Também se disseminou um consenso, entre os próprios gestores da política agrária, de que as iniciativas governamentais estavam “*indo a reboque dos movimentos*”<sup>22</sup>. Em resultado, o

final dos anos 90 foi marcado por uma série de iniciativas estatais que procuraram estabelecer um novo campo para a discussão da reforma agrária, de forma a tentar fazer com que o tema saísse da esfera exclusiva do debate sobre desapropriações e assentamentos e passasse a compor um quadro mais geral de intervenção sobre o campo, num esforço de recuperar a posição de produtor de iniciativas políticas.

Um primeiro passo nessa direção foram sucessivas medidas destinadas a disciplinar as desapropriações. Através de medidas provisórias e decretos-lei o governo alterou alguns dos parâmetros vigentes para tal: reduziram-se os juros compensatórios<sup>23</sup>, instituiu-se a obrigatoriedade da visita do juiz às áreas afetadas antes de tomar decisão de decretar um despejo. Na suposição que essa visita poderia mostrar a dimensão da questão social envolvida<sup>24</sup>, definiu-se que a vistoria de terras seria acompanhada por representantes das entidades sindicais rurais (de trabalhadores e patronal). Sem, no entanto, mencionar o MST, deu-se autorização para que as entidades representativas de trabalhadores indicassem terras para desapropriação. Ao mesmo tempo, proibiu-se a desapropriação de áreas previamente ocupadas por movimentos, procurando fragilizar o principal instrumento de pressão dos “sem-terra”. Configurava-se, assim, uma complexa disputa que, por um lado, indicava, a preocupação governamental em se contrapor às iniciativas dos movimentos e, por outro, em criar mecanismos que evitassem que as desapropriações, através das ações judiciais, implicassem em vultosas indenizações que não guardavam nenhuma relação com o valor de mercado.

Um segundo passo foi a tentativa de fazer confluir as políticas voltadas para os assentamentos com as destinadas à agricultura familiar. Da mesma forma como a pressão dos conflitos fundiários acelerou a constituição de assentamentos e provocou todo um conjunto de alterações legais e institucionais, o reconhecimento do “agricultor familiar” como ator social relevante não pode ser entendido sem considerar, de um lado, as mobilizações dessa categoria, em especial através dos “Gritos” e, de outro, as disputas em torno de quem deveria ser o público preferencial para as ações governamentais no campo. Sem dúvida, a tentativa de buscar novas bases de apoio para as propostas governamentais estiveram na origem de medidas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, um programa de crédito que passava a atender uma parte das bases sindicais (os agricultores familiares em melhores condições de produção), deixando de lado todo um vasto segmento em processo de pauperização crescente.

Como mostra Offe (1989), as organizações de interesse são, do ponto de vista das políticas públicas, um problema a ser equacionado pelo seu poder de nelas interferir de forma altamente antifuncional, mas que, ao mesmo tempo, são absolutamente indispensáveis à política pública, porque detém um monopólio de informações relevantes e por sua capacidade de controlar seus membros. Sob essa ótica, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de delimitar uma agenda

de pesquisas sobre o significado político que a “agricultura familiar” vem adquirindo no Brasil, bem como sobre as relações entre sindicalismo rural e políticas públicas, uma vez que o acesso ao Estado, simbolizado na possibilidade de pressionar para a elaboração ou implementação de determinadas políticas, é condição para o reconhecimento e eficácia da organização dos trabalhadores.

Nesse quadro, em que “agricultores familiares” e “sem terra” aparecem como atores relevantes, capazes de criar fatos políticos significativos, projetando formas organizativas e estratégias políticas distintas, verifica-se a progressiva constituição de um novo desenho institucional, expresso não só nas mudanças legais, mas na própria ossatura do Estado. Dentre elas merece destaque a recente institucionalização de um Ministério de Desenvolvimento Agrário, que abriga as funções do antigo Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, mas também traz para seu bojo toda a política voltada para a agricultura familiar, antes ligada ao Ministério da Agricultura. Tais mudanças refletem o delineamento de novas diretrizes políticas para esses segmentos, configuradas no documento “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural”, que consolida diversas iniciativas que já estavam em curso e buscam recolocar os termos do debate.

No que se refere à reforma agrária, partindo da constatação do alto custo das desapropriações e do fato de que constitucionalmente havia um amplo espectro de propriedades não passíveis de desapropriação, o documento dá lugar de destaque ao programa Banco da Terra, impondo o tema, distante das demandas dos movimentos sociais, da “reforma agrária de mercado, sem confronto e violência”. O princípio da proposta é que os trabalhadores de um determinado local, interessados em obter terra, formem uma associação comunitária, escolham uma propriedade, negociem com o proprietário sua compra e recebam, através da associação, financiamento para a aquisição do imóvel. Experiência iniciada em alguns estados do Nordeste, com apoio do Banco Mundial, com o nome de “Cédula da Terra”, tornando-se um programa de âmbito nacional, passou a disputar as próprias bases potenciais do MST e do sindicalismo, em especial através do seu apelo à possibilidade de acesso à terra sem os riscos envolvidos nas ocupações e acampamentos.

No que se refere aos assentamentos já constituídos e a serem implantados, a proposta é a de emancipação rápida (no prazo de dois ou três anos) de maneira a transformar os assentados em “produtores familiares”. Dentro dessa perspectiva, o Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária foi extinto e ambos os públicos passaram a disputar os recursos do Pronaf, que não é voltado para a totalidade dos “produtores familiares”, mas para parte deles, envolvendo critérios de seleção sobre quem faz juz ou não ao crédito.

Um outro aspecto relevante da nova política é a ênfase no contrato e na competitividade. Sob esse aspecto, impõe-se aos beneficiários da política

---

governamental uma lógica contratual, estranha ao universo desses produtores. Esta tende a repetir a ficção da igualdade das partes no processo de negociação, num contexto em que a demanda dos movimentos sociais é a de um tratamento privilegiado que lhes garanta possibilidades de sobrevivência num mercado altamente competitivo, onde as grandes agroindústrias acabam levando vantagens não só pela sua escala de produção, mas por todo um conjunto de regulamentações que dificulta a entrada de novos produtores.

Ao mesmo tempo, ganha fôlego a descentralização como política por excelência de implantação dessas ações, responsabilizando crescentemente estados e municípios, e criando novas áreas de disputa, reavivando o debate em torno do significado das instâncias administrativas locais e das possibilidades de participação nessa esfera. Desse ponto de vista, a descentralização coloca novas questões, na medida em que as ações na esfera local passaram a ser valorizadas. Um exemplo disso é a recente criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, condição para que os municípios possam ter acesso à linha de crédito Pronaf infraestrutura. Abrem-se novas possibilidades de participação, mas também de repor políticas de clientela, tanto do sindicato em relação ao poder local, como no interior do sindicato, na medida em que é o sindicato que credencia agricultores para o Pronaf<sup>25</sup>.

Nesse quadro, o que se pode observar é uma reconversão dos focos de disputa política. Se a lógica dos movimentos sociais rurais no Brasil sempre foi a de dirigir suas pressões ao governo federal, eles agora são levados a um aprendizado sobre as possibilidades de fazer política no âmbito local e submetem-se ao risco de pulverizar suas ações em iniciativas locais, para responder às particularidades presentes em cada situação. Por outro lado, pela sua própria trajetória, os movimentos sociais no Brasil têm uma estrutura bastante centralizada, o que pode significar a possibilidade de atuar nas duas frentes, local e nacional, de forma articulada, de tal maneira que uma possa fortalecer a outra.

Novos campos de enfrentamento se delineiam, tanto no plano nacional como no plano local. Mas não há respostas a priori sobre seu desfecho. A vitalidade dos movimentos sociais rurais no Brasil vem se reafirmando cotidianamente, colocando por terra todas as previsões sobre sua impossibilidade de questionar iniciativas que lhe são desfavoráveis.

## Bibliografia

- Abramovay, Ricardo e Camarano, Ana Maria 1999 “Êxodo Rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos”, in *Textos para Discussão* (Brasília: IPEA).
- Benedetti, Adriane C. 1998 *Na conquista da fronteira: um estudo de caso nos assentamentos rurais de Hulha Negra (RS)* (Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ). Dissertação de mestrado.
- Bourdieu, Pierre 1989 *O poder simbólico* (Brasil, Lisboa: Difel/Bertrand).
- Bruno, Regina e Medeiros, Leonilde 1998 “Razões das evasões nos assentamentos rurais” (Convênio FAO/INCRA). Relatório de pesquisa.
- Caldart, Roseli 2000 *Pedagogia do Movimento Sem Terra* (Petrópolis: Vozes).
- Concrab 1996 *Concrab: quatro anos organizando a cooperação* (São Paulo: Concrab).
- Champagne, Patrick 1990 *Faire l'opinion* (Paris: Minuit).
- Esterci, Neide 1991 “Sindicalismo e luta por terra”, in *Sindicalismo no campo. Reflexões, balanços, controvérsias* (Rio de Janeiro: CEDI) Cadernos do CEDI, N° 21.
- Fernandes, Bernardo Mançano 1996 *MST, formação e territorialização* (São Paulo: Hucitec).
- Giddens, Anthony 1991 *As conseqüências da modernidade* (São Paulo: Hucitec).
- Iorio, Maria Cecília 1993 *Fumicultores em Greve. Um estudo de representação político-sindical* (Rio de Janeiro: IFCS/UFRRJ). Dissertação de mestrado.
- Martins, José de Sousa 1981 *Os camponeses e a política no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Medeiros, Leonilde Servolo de 1989 *História dos Movimentos Sociais no Campo* (Rio de Janeiro: Fase).
- Medeiros, Leonilde Servolo de 1995 *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses. Os comunistas e a constituição de classes no campo* (Campinas: IFCH/UNICAMP). Tese de doutorado.
- Medeiros, Leonilde Servolo e Leite, Sérgio Pereira 1998 “Perspectivas para a análise das relações entre assentamentos rurais e região”, in Teixeira da Silva, Francisco Carlos *et al* (org.) *Mundo Rural e política, ensaios interdisciplinares* (Rio de Janeiro: Campus).

Novaes, Regina R. 1989 “Dissolver a neblina”, in *Teoria e Debate* N° 8, Out/Dez.

Novaes, Regina Reyes 1997 *De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo* (Rio de Janeiro: Graphia).

Offe, Claus 1984 *Problemas estruturais do estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).

Offe, Claus 1989 *Capitalismo Desorganizado* (São Paulo: Brasiliense).

Palmeira, Moacir 1985 “A diversidade da luta no campo. Luta camponesa e diferenciação do campesinato”, in Paiva, Vanilda (org.) *A Igreja e questão agrária* (São Paulo: Loyola).

Projeto CUT/Contag 1998 *Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil* (Brasília: CUT/Contag).

Tarso, P. 1989 “Limpar o terreno”, in *Teoria e Debate* (ciudad) Ano II, N° 6, Abr/Jun.

Tavares dos Santos, José Vicente 1985 “A gestação da recusa: o ‘colono retornado’ dos projetos de colonização na Amazônia”, in Tavares dos Santos, J. V. (org.) *Revoluções Camponesas na América Latina* (São Paulo: Icone e Editora da Unicamp).

Tavares dos Santos, José Vicente 1993 *Matuchos: exclusão e luta* (do Sul para a Amazônia Occidental) Petrópolis, Voces.

Thompson, Edward P. 1987 *A formação da classe operária inglesa* (Rio: Paz e Terra).

## **Notas**

1 O isolamento, a incipiente experiência organizativa, a repressão exercida não só pelos militares mas principalmente pelos proprietários de terra, tornava a demanda pelos direitos inscritos na lei em algo temido pelos trabalhadores, uma vez que o simples ato de se organizar e pleitear seu cumprimento implicava no rompimento com as formas de dominação anteriores, desencadeando ondas de violência e expulsões da terra.

2 O Funrural, criado no início da década de 70, garantia instrumentos de previdência social para os trabalhadores do campo, entre eles aposentadoria. Através de convênios com os sindicatos, também possibilitava assistência médica e dentária aos trabalhadores. Num quadro de carência como o que havia no meio rural brasileiro, é fácil perceber como esses convênios e a possibilidade de intermediar as aposentadorias fizeram com que muitos políticos locais se interessassem em apoiar a criação de sindicatos, visando ampliar sua base de apoio.

3 A Contag se conformou sobre um equilíbrio instável entre propostas afinadas com a defesa dos direitos e as práticas diversificadas das federações e sindicatos. Assim, a própria sobrevivência de um discurso em defesa dos direitos trabalhistas e da reforma agrária e, em diversos momentos, de incisivas denúncias, dependia de acordos e negociações com as federações que nem sempre estavam dispostas a traduzir esse discurso em prática sindical. Esses acordos resultavam, eleitoralmente, na manutenção da direção da Contag através de grandes composições que, por sua vez, acabavam por assegurar a continuidade das práticas de determinadas federações.

4 A CUT abrigava o chamado “novo sindicalismo” e tinha como principal base de sustentação os metalúrgicos do ABC, em São Paulo, que, através das greves do final dos anos 70, catalizaram a oposição ao regime militar. Opunha-se à estrutura sindical vigente e pautava sua ação pela ênfase nas mobilizações. A Conclat pautava sua ação por práticas menos mobilizatórias e defendia a unicidade sindical.

5 Não cabe aqui desenvolver os termos dessa polêmica, mas ela é extremamente interessante quando se analisa a constituição de regras de pertencimento e enquadramento no interior do sindicalismo. Para o conteúdo do debate, ver Tarso (1989) e Novaes (1989).

6 Das manifestações dos sojicultores, por exemplo, participaram também grandes produtores, cooperativas. Embora falte consenso sobre que forças lideraram o movimento, não há como secundarizar a participação de “pequenos produtores” e de sindicatos de trabalhadores rurais e da FETAG/RS na sua articulação.

7 Um dos casos mais ilustrativos é o dos fumicultores do Rio Grande do Sul, que, significativamente chamaram de “greve” às suas primeiras



manifestações de bloqueio às fábricas, no sul do país (Iório, 1993). No final dos anos 80 discutia-se, em Santa Catarina, a possibilidade de uma espécie de “negociação coletiva”, nos moldes do que os assalariados urbanos faziam, como instrumento de pressão sobre as agroindústrias.

8 Apesar da filiação formal da Contag à CUT, em meados dos anos 90, diversas federações e sindicatos não acompanharam essa adesão, permanecendo a tensão, no interior do sindicalismo rural entre “cutistas”, herdeiros das propostas das “oposições sindicais” do final dos anos 70 e os que se opõem à CUT. Evidentemente, essas dicotomias reduzem a complexidade das disputas políticas no interior do sindicalismo rural. No entanto é a forma visível do debate, através da qual grande parte das lideranças se identificam e constituem suas relações políticas.

9 Até muito recentemente, a questão da educação e busca de possibilidades profissionais eram discussões restritas ao âmbito privado, da família. A dificuldade de acesso à terra mas também aos empregos urbanos (caminho aberto para os jovens nos anos 70), as novas exigências de ser competitivo num mercado onde a disputa é cada mais acirrada, fizeram com que a questão da formação profissional fosse crescentemente um tema incorporado pelo sindicalismo.

10 O sucesso dessa ofensiva em termos de visibilidade do MST pode ser avaliado pelo fato de que embora boa parte dos assentamentos do Brasil não tenham origem nas ações do MST (em especial na região NE), no imaginário popular e mesmo acadêmico, há uma identificação entre essas duas realidades.

11 Os estados onde as ocupações se constituíram, em diferentes momentos, com grau maior ou menor de resultados, iniciativa do sindicalismo foram Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Pará, Maranhão, Piauí, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia (grande parte das ações em conjunto com o Movimento de Luta pela Terra, MLT), São Paulo, a partir da Federação de Assalariados Rurais de São Paulo, entidade sindical não reconhecida pela Contag e que agregava sindicatos da região canavieira de Ribeirão Preto. Note-se que nos estados onde o MST estava mais consolidado (estados do Sul e Sudeste) não ocorreram ações a partir do sindicalismo (Projeto Cut/Contag, 1998).

12 Os “Gritos da Terra Brasil” começaram a ser organizados nos anos 90, pela Contag, com a finalidade de chamar a atenção da opinião pública e dos governantes para as reivindicações dos trabalhadores do campo. Tratava-se de dar extensão nacional a eventos de grande repercussão política que se gestaram no Pará. Traduzem um conjunto de demandas de categorias diferenciadas em uma pauta unificada nacionalmente, mobilizando trabalhadores de diversos pontos do país. É um momento importante de

apresentação e negociação de demandas com o Estado. Os sindicalistas atribuem à força dos “Gritos” uma série de medidas entendidas como de interesse dos agricultores, como é o caso do Pronaf, aumento de recursos para o Proceara, agilização das aposentadorias (Projeto Cut/Contag, 1998). Alguns desses eventos foram organizados com a participação do MST, outros não.

13 Nesse momento, foram realizadas, pelo movimento sindical, oitenta e duas ocupações, envolvendo oito mil famílias, em dezesseis estados (Boletim TR, 14, 1 a 15/04/99).

14 Segundo João Pedro Stedile e Gilberto Portes de Oliveira entre 1986 e 1998 o MST organizou mais de 70 cooperativas de produção e comercialização, nove cooperativas centrais, duas de crédito e dezenas de pequenas e médias unidades industriais (FSP, 22/03/98, 1-399)

15 O MST criou uma escola técnica, no sul do país, destinada a preparar os assentados para gerir as cooperativas que estavam se constituindo nos assentamentos (Curso Técnico em Administração de Cooperativas). Além dele há ainda um curso de formação de Agentes de Desenvolvimento Rural e um outro de Magistério Rural, todos no Rio Grande do Sul (Concrab, 1996). Além disso, até 1996, o MST atuava com um universo de cerca de 600 escolas de primeiro ciclo, 20 escolas de 5ª à 8ª série, totalizando 35 mil crianças e adolescentes e cerca de 1400 professores (Concrab, 1996).

16 Ocorreram passeatas de jovens “sem terra” em Florianópolis e Porto Alegre, reivindicando educação e saúde e também Reforma Agrária, e foram feitos congressos dedicados a esse público. Crianças participaram do 1º Congresso Infantil em áreas de Assentamento e Acampamento do Estado, organizado pelo MST. No ano de 1999, um curso ministrado em Campinas agregou cerca de mil jovens “sem-terra”. Em 2000 a experiência repetiu-se com êxito. Sobre os projetos educacionais do MST e sua relação com jovens e crianças.

17 Segundo o entrevistado, atualmente os movimentos encaminham coisas com vários partidos e não mais só com o Partido dos Trabalhadores, seu tradicional aliado. Pedro Simon, Emília Fernandes, no Congresso, assumem as demandas dos sem terra. Marina Silva, Vilson Kleinubing, Esperidião Amin são referências quanto às demandas referentes à agricultura familiar.

18 A ação dessas organizações é muitas vezes identificadas pela imprensa como parte do movimento dos “sem terra”, sem muita preocupação em distinguir formas organizativas distintas.

19 Foi recorrente nas entrevistas que fizemos a ênfase na importância de conseguir “falar” para a sociedade e a preocupação com a veiculação de uma imagem positiva dos rurais.

20 Nos dois casos, não se tratou da ação de milícias privadas, fato comum nos conflitos de terra brasileiros, mas sim de forças policiais. Ambos os fatos tiveram grande repercussão internacional e foram várias as manifestações de denúncia e protesto em diversas capitais, em especial no caso de Eldorado de Carajás, uma espécie de morte anunciada, pela crescente intensificação das tensões na região, noticiadas pela imprensa nacional em todo o ano que antecedeu a chacina.

21 A Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, de caráter nacional que, partindo de diferentes pontos do país, agregando assentados e “sem terras”, tinha como meta a chegada a Brasília no dia em que o massacre de Eldorado de Carajás completasse um ano (abril de 1997). Esse evento assumiu o caráter de espetáculo político, cuidadosamente planejado, para denúncia da intensidade da luta pela terra. Juntando a questão da terra com a do emprego, a marcha tocava em temas candentes e despertava a simpatia popular. Trazendo os trabalhadores do campo para o espaço público num ato de protesto, tornou-se, por ocasião da chegada à Brasília, pela adesão de entidades sindicais e partidos de oposição ao governo, num grande ato público em protesto ao governo Fernando Henrique Cardoso. Sobre o papel das manifestações e da importância, para o debate político, da imagem que delas a imprensa constrói, ver Champagne (1990).

22 Expressão utilizada pelo então presidente do Incra, no “Seminário descentralização das ações de apoio da reforma agrária”, realizado em Recife entre 19 e 21 de novembro de 1997.

23 Em diversas situações o Poder Judiciário garantiu aos proprietários a correção referente a todos os planos econômicos e juros compensatórios de 12% ao ano, incidentes sobre o valor da diferença de preços apurada no processo de desapropriação. Por esse mecanismo, o preço final da terra acabava superando, e em muito, o preço de mercado, fazendo da desapropriação, além de um excelente negócio para o proprietário de terras, um argumento que alimentava as críticas daqueles que eram contrários à reforma agrária.

24 Algumas dessas medidas estavam há muito em discussão no Legislativo, mas eram sempre bloqueadas pelos interesses contrários à reforma agrária ali fortemente representados.

25 Diversas iniciativas governamentais abrem espaço para a participação sindical, mas não do MST, o que tende a acirrar disputas entre essas duas formas de organização.