

---

## La cuestión de la reforma agraria en Brasil

---

Bernardo Mançano Fernandes<sup>1</sup>

.....

### Resumen

En este artículo analizamos la cuestión de la reforma agraria brasileña, en curso desde el final de la década de 1970, a través de su proceso territorial realizado por los movimientos campesinos y gobiernos de diferentes matices políticas. Esta experiencia, por sus nuevos hechos, nos obliga a pensar el concepto clásico de reforma agraria, porque este no explica la reforma agraria que está ocurriendo en el Brasil. Por esta razón, el tema de la reforma agraria en el Brasil ha suscitado un buen debate con diversos colegas de la geografía y de otras ciencias. La cuestión es si Brasil hizo o no hizo, o si está haciendo reforma agraria? Hay diferentes interpretaciones entre nosotros, desde la contrarreforma agraria hasta la reforma agraria en ejecución. Es importante recordar que aquí no está puesta la cuestión de que la reforma agraria estaría superada, como viene siendo defendido por los investigadores conservadores. A los interesados en los estudios de la reforma agraria brasileña recordamos que hay tres tendencias: una que entiende que el Brasil no hizo reforma agraria, otra que comprende que la reforma agraria está ocurriendo y otra

---

1 Professor do Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Presidente Prudente. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. E-mail; bmf@fct.unesp.br

que defiende que el Brasil ya no necesita reforma agraria. No analizaré la tendencia de la contrarreforma agraria y de la reforma agraria superada, porque no es ese mi objetivo en este artículo.

Mi objetivo en este artículo es demostrar la reforma agraria en desarrollo hace por lo menos cuarenta años, al mismo tiempo que la reforma agraria como proyecto de gobierno no se realiza, ella se realiza todos los días en la lucha por la tierra en cada asentamiento que es creado. Incluso, me tomo años para comprender este proceso que se mueve y va a ningún lado. Aunque hay un movimiento creando varios lugares, fracciones del territorio campesino hace mucho tiempo, pero que puede no ser visto como un todo, porque la reforma agraria es una lucha permanente y en el Brasil, no tiene fecha para acabar. Ella se hace en el día a día por la lucha de los sin tierra y los gobiernos son obligados a responder a estos movimientos de resistencia

**Palabras-clave:** Reforma agraria - Lucha por la tierra - Movimientos socioterritoriales – Campesinado - Desarrollo del campo

## Summary

### The issue of land reform in Brazil

In this article, we discuss the issue of the Brazilian agrarian reform, ongoing since the end of the 1970s, through its territorial process performed by peasant movements and governments of different political hues. This experience, his new facts, forces us to think the classic concept of agrarian reform, because this does not explain the land reform is happening in Brazil. For this reason, the issue of land reform in Brazil has raised a good discussion with several colleagues of geography and other sciences. The question is whether Brazil did or did not, or if you are on land reform? There are different interpretations among us, from the agrarian land reform to counter running. It is important to remember here is not putting the issue of land reform would be overcome, as is being advocated by conservative researchers. Those interested in studies of Brazilian land reform remember that there are three trends: one that understands that Brazil did not land reform, one that understands that the land reform is happening and another that defends that Brazil no longer needs land reform. I will not analyze the trend of the agrarian counter and overcome land reform, because that is not my goal in this article.

My goal in this article is to demonstrate the developing land reform for at least forty years, while land reform as government project is not done, it is done every day in the struggle for land in each settlement is created. I even took me years to understand this process mov-

ing and going nowhere. Although there are several places creating fractions of peasant land long ago, but cannot be seen as a whole, because land reform is an ongoing struggle and Brazil, has no end date for the move. She does on a day-to-day struggle of the landless and governments are obliged to respond to these resistance movements.

**Key words:** Land reform - Struggle for land - Socio-territorial movements – Peasants - Countryside development.

## Introducción

En este artículo, analizamos la cuestión de la reforma agraria brasileña, en curso desde el final de la década de 1970, a través de su proceso territorial realizado por los movimientos campesinos y gobiernos de diferentes matices políticas. Esta experiencia, por sus nuevos hechos, nos obliga a pensar el concepto clásico de reforma agraria, porque este no explica la reforma agraria que está ocurriendo en el Brasil. Por esta razón, el tema de la reforma agraria en el Brasil ha suscitado un buen debate con diversos colegas de la geografía y de otras ciencias. La cuestión es si Brasil hizo o no hizo, o si está haciendo reforma agraria? Hay diferentes interpretaciones entre nosotros, desde la contrarreforma agraria hasta la reforma agraria en ejecución. Presenté por primera vez mi interpretación en Fernandes (2013), la cual es reforzada en este artículo.

Es importante recordar que aquí no está puesta la cuestión de que la reforma agraria estaría superada, como viene siendo defendido por los investigadores conservadores. A los interesados en los estudios de la reforma agraria brasileña recordamos que hay tres tendencias: una que entiende que el Brasil no hizo reforma agraria, otra que comprende que la reforma agraria está ocurriendo y otra que defiende que el Brasil ya no necesita reforma agraria. No analizaré la tendencia de la contrarreforma agraria y de la reforma agraria superada, porque no es ese mi objetivo en este artículo.

Mi objetivo en este artículo es demostrar la reforma agraria en desarrollo hace por lo menos cuarenta años, al mismo tiempo que la reforma agraria como proyecto de gobierno no se realiza, ella se realiza todos los días en la lucha por la tierra en cada asentamiento que es creado. Incluso, me tomo años para comprender este proceso que se mueve y va a ningún lado. Aunque hay un movimiento creando varios lugares, fracciones del territorio campesino hace mucho tiempo, pero

que puede no ser visto como un todo, porque la reforma agraria es una lucha permanente y en el Brasil, no tiene fecha para acabar. Ella se hace en el día a día por la lucha de los sin tierra y los gobiernos son obligados a responder a estos movimientos de resistencia. El capital intentó apropiarse de la reforma agraria como demostraron Sauer y Pereira (2006), y Ramos Filho (2013), pero no lo consiguió, porque la reforma agraria es una lucha campesina.

Mis lecturas sobre la reforma agraria están basadas en el trabajo con la RED DATALUTA, donde todos los días acompañamos los datos de la lucha por la tierra y de la creación de asentamientos, publicando mensualmente el Boletín DATALUTA, y produciendo informes y reuniones anuales, en donde decenas de investigadoras e investigadores reflexionan sobre el proceso en curso. Otra razón son los viajes permanentes por el Brasil distante, conversando con los movimientos campesinos, visitando espacios de resistencias y territorios conquistados. Otra razón son mis investigaciones y las investigaciones de los estudiantes que oriento desde el posgrado hasta el pregrado, y de la misma manera, las investigaciones de mis colegas de la RED DATALUTA. En la intención de contribuir con el debate sobre la reforma agraria, presento este artículo en cuatro partes. Comienzo por el debate paradigmático que es el método que utilizo para analizar la cuestión agraria. Después analizo la coyuntura agraria para comprender los obstáculos a la reforma agraria, pasando a una lectura de los datos del DATALUTA, resultado de las acciones de los luchadores y de la correlación de fuerzas. Por último, hablo de la reforma agraria a largo plazo.

## **Debate paradigmático y reforma agraria**

Utilizo el debate paradigmático para comprender los pensamientos y las disputas por los modelos de desarrollo del agronegocio y de la agricultura campesina. Las políticas de desarrollo son sustentadas por teorías, paradigmas que promueven el proceso de construcción del conocimiento a través de la praxis intelectual y la política en colectivos de pensamiento que se organizan para producir sus interpretaciones de las realidades. Es por medio de la praxis intelectual que definimos los territorios de las teorías, dirigidos por el método de donde cuestionamos los conceptos producidos y producimos otros.

Para realizar el debate paradigmático es necesario estar abierto al diálogo. La opción por el método materialista dialecto significa que

tenemos una posición definida en los territorios inmateriales formados por los paradigmas. Estos son formados por teorías, que son pensamientos de referencias organizados en corrientes teóricas, o sea, que hacen las interpretaciones de los hechos, lo que implica necesariamente tener una postura política ante los mismos y no ignorar las otras posturas científicas y políticas, como rutinariamente sucede cuando un paradigma es hegemónico dentro de la academia o de las instituciones.

El debate paradigmático explicita la disputa de paradigmas que usan la confrontación de ideas, de los campos de disputas, por medio de las relaciones de poder, para defender o imponer diferentes intenciones que determinan sus modelos interpretativos. Los paradigmas representan intereses e ideologías, deseos y determinaciones, que se materializan por medio de políticas públicas en los territorios de acuerdo con las pretensiones de las clases sociales. Por intermedio del recurso paradigmático, los científicos interpretan las realidades y procuran explicarlas. Para hacerlo, ellos seleccionan y manipulan un conjunto de constituyentes, como por ejemplo: elementos, componentes, variables, recursos, indicadores, datos, informaciones, etc., de acuerdo con sus perspectivas y sus historias, definiendo políticamente los resultados que quieren demostrar. Evidentemente siempre respetando la coherencia y el rigor teórico-metodológico.

En las lecturas sobre la reforma agraria, el desarrollo y las transformaciones de la agricultura, nos detenemos en los problemas y soluciones creadas por las relaciones sociales en la producción de diferentes espacios y territorios. Estas lecturas paradigmáticas tienen influencia en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo de la agricultura, definiendo la aplicación de recursos en determinadas regiones, territorios, sectores, cultivos, instituciones, etc. Por esa razón, conocer el movimiento paradigmático que va de la construcción de la interpretación de la teoría que sustenta la elaboración hasta la ejecución de la política es fundamental. La construcción de los paradigmas fue realizada a partir de la selección de referenciales teóricos y sus lecturas respecto de las condiciones de *existencia del campesinado en el capitalismo*, los problemas, las perspectivas de superación o manutención. Estas condiciones son discutidas en este artículo a partir de trabajo intelectual para representar sus estilos de pensamiento en la defensa de diferentes modelos de desarrollo del campo. Este mismo principio es utilizado para discutir las posturas de las diversas instituciones como los gobiernos en diferentes escalas: federal, estadual, municipal, las corporaciones del agronegocio nacional y multinacional y de los varios movimientos

campesinos. Estas posturas pueden ser analizadas a través de los documentos publicados y de las manifestaciones de las organizaciones.

El paradigma de la cuestión agraria tiene como punto de partida las luchas de clases para explicar las disputas territoriales y sus *conflictualidades* en la defensa de modelos de desarrollo que viabilicen la autonomía de los campesinos. Entiende que los problemas agrarios hacen parte de la estructura del capitalismo, de modo que la lucha contra el capitalismo es la perspectiva de construcción de otra sociedad. (Fernandes, 2008). El paradigma de la cuestión agraria está dispuesto en dos tendencias: la proletarista, que tiene como énfasis las relaciones capital-trabajo, entiende el fin del campesinado como resultado de la territorialización del capital en el campo; la campesinista que tiene como énfasis las relaciones sociales campesinas y su enfrentamiento con el capital. Para el paradigma del capitalismo agrario, las desigualdades generadas por las relaciones capitalistas son un problema coyuntural y puede ser superado por medio de políticas que posibiliten la “integración” del campesinado o “agricultor de base familiar” al mercado capitalista. En esa lógica, campesinado y capital componen un mismo espacio político haciendo parte de una totalidad (sociedad capitalista) que no los diferencia, porque la lucha de clases no es elemento de ese paradigma (Abramovay, 1992). Este paradigma posee dos vertientes, la tendencia de la agricultura familiar que cree en la integración al capital y la vertiente del agronegocio que ve la agricultura familiar como residual. En síntesis, para el paradigma de la cuestión agraria, el problema está en el capitalismo y para el paradigma del capitalismo agrario, el problema está en el campesinado.

Estos paradigmas han contribuido a la elaboración de distintas lecturas sobre el campo brasileño, realizadas por las universidades, por los gobiernos, por las empresas y organizaciones del agronegocio y por los movimientos campesinos. En la actualidad, las organizaciones más influyentes del agronegocio son: la Asociación Brasileña del Agronegocio - ABAG y la Confederación de la Agricultura y ganadería del Brasil - CNA. Entre las organizaciones campesinas están la Vía Campesina, formada por el MST, Movimiento de los Pequeños Agricultores - MPA, Movimiento de los Afectados por las Represas - Atingidos pelas Barragens - MAB, Movimiento de las Mujeres Campesinas y la Comisión Pastoral de la Tierra - CPT; la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura - CONTAG y la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar - FETRAF. El gobierno federal puede ser representado por los dos ministerios que tratan de las políti-

**Figura 1. Elementos de las tendencias paradigmáticas**



**Figura 2. Posición de las instituciones en el debate paradigmático**



cas de desarrollo para el campo: Ministerio de la Agricultura, Pecuária y Abastecimiento - MAPA y el Ministerio do Desenvolvimento Agrário - MDA. Entre las universidades más influyentes destacamos: Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro - UFRRJ, Universidad de São Paulo - USP, Universidad Estadual Paulista - UNESP y la Universidad Federal do Rio Grande de Sur - UFRG. En las figuras que siguen presentamos esas ideas con logos de las instituciones, inclusive de los partidos políticos, como forma de ilustrar el debate paradigmático y las disputas.

El análisis del debate paradigmático también contribuye a una postura crítica en relación a las actitudes de los gobiernos. A partir de las políticas de gobiernos, por medio de sus documentos, se pueden leer sus tendencias políticas y formular proposiciones para cambiarlas. El paradigma del capitalismo agrario es hegemónico y el gran desafío del paradigma de la cuestión agraria es formular propuestas para crear nuevos espacios que posibiliten la construcción de planes de desarrollo para el campesinado. Las tendencias de lecturas de la reforma agraria pueden ser así definidas: las lecturas sobre la no realización de la reforma agraria están en el paradigma de la cuestión agraria y la tendencia sobre la superación de la reforma agraria está en el paradigma del capitalismo agrario.

## Coyuntura agraria

En esta parte del artículo analizamos datos de las luchas y negociaciones que promueven la reforma agraria en el Brasil. En este análisis utilizamos datos del DATALUTA - *Banco de Dados da Luta pela Terra*, que reúne y sistematiza datos de las ocupaciones, asentamientos, movimientos socioterritoriales, manifestaciones y estructura de la tenencia de tierra. Estos datos pueden encontrarse en el Informe DATALUTA BRASIL 2014, que contiene datos hasta el 2013. Los datos de 2014 están siendo verificados y sistematizados para la elaboración del Informe DATALUTA 2015 a ser publicado en el segundo semestre. Las fuentes para ocupaciones, movimientos socioterritoriales y manifestación son la *Comissão Pastoral de la Tierra- CPT*, la RED DATALUTA y la Defensoría Agraria Nacional. Las fuentes para asentamientos y estructura de la tenencia de tierra son el *Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria - INCRA*.

A partir de los gráficos de ocupaciones y asentamientos podemos observar los números de ocupaciones y de familias asentadas en los pe-

riodos de gobierno y relacionarlos con sus respectivas coyunturas agrarias. Por coyuntura agraria me refiero a las condiciones objetivas de la correlación de fuerzas entre movimientos socioterritoriales, gobierno federal, gobiernos estaduais y municipales, los latifundistas y las corporaciones capitalistas nacionales y multinacionales. Esta correlación de fuerzas puede ser analizada por medio de las confrontaciones entre estos sujetos que crean conflictualidad, comprendida por las disputas territoriales y por modelos de desarrollo. La conflictualidad es, además de los conflictos por tierra, la confrontación que coloca frente a frente relaciones sociales no capitalistas y capitalistas que disputan tierras, territorios, modelos de desarrollo, la sociedad en general y los gobiernos.

El modelo hegemónico de desarrollo de la agricultura es el agronegocio, basado en el trabajo asalariado, en grandes corporaciones, en la producción de monocultivos a gran escala para la exportación. Este modelo es defendido por las corporaciones, por la mayor parte de la sociedad en general y por los gobiernos. El agronegocio busca subordinar permanentemente el campesinado o agricultor familiar, pero estos han buscado construir otro modelo de desarrollo basado en el trabajo familiar, asociativo o cooperativo, en proyectos propios de educación, en mercados institucionales para disminuir el grado de manipulación por el modelo capitalista. Consideramos que estos dos modelos son inconciliables, lo que explica los enfrentamientos, conflictos y conflictualidades que forman la coyuntura agraria y transforma la cuestión agraria de tiempo en tiempo.

El fracaso de la experiencia socialista del siglo XX, el fin de la Unión Soviética, el cambio de China al capitalismo, las políticas de reajuste estructural neoliberales, la creación de instituciones como la Organización Mundial del Comercio –OMC, en escala internacional, y de instituciones nacionales orientadas a la reacomodación de las organizaciones capitalistas y a la minimización del Estado fortalecieron todavía más el modelo hegemónico, de modo que las organizaciones no capitalistas fueron aún más subordinadas. *Estos son cambios políticos que no pueden ser ignorados en los análisis de la cuestión agraria.* Las políticas neoliberales fueron adoptadas en los programas de gobierno de Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso que trataron de adecuar al país a los ajustes estructurales con la privatización de las empresas estatales y de parte de los servicios públicos, como educación, salud y seguridad, además de la mal llamada flexibilización del trabajo. Es en este contexto que, en el Brasil, el agronegocio expande su forma uniendo los sistemas: agrícola, pecuario, industrial, mercantil, financie-

ro, tecnológico e ideológico, presentándose como el único conjunto de sistemas con posibilidades reales de desarrollo. Un ejemplo de sistema ideológico del agronegocio es el Movimiento Soy Agro<sup>2</sup>, que puede ser mejor comprendido en el trabajo de Bruno, s.d. En el cuadro 1, se observan las corporaciones y organizaciones que forman el Movimiento.

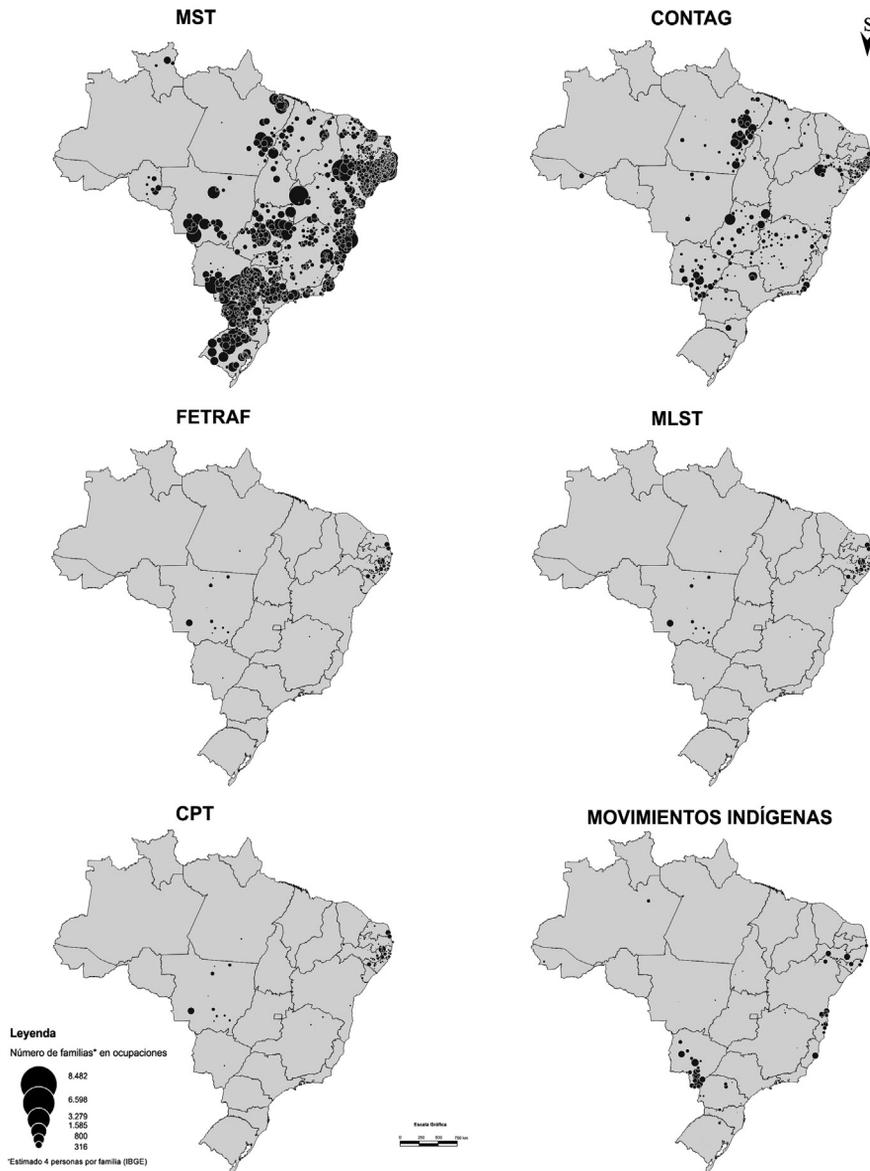
### **Cuadro 1. Corporaciones y organizaciones que conforman el Movimiento Sou Agro**

ANDEF – Associação Nacional de Defesa Vegetal
Aprosojas – Associação Brasileira dos Produtores de Soja
Bracelpa – Associação Brasileira de Celulose e Papel
Bunge
Cargill
Vale
UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar
ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
Monsanto
Accenture
Sindirações – Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal
ABMR&A – Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócios
INPEV – Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias
Nestle

Fuente: <http://www.unica.com.br/noticia/855075992036979688/movimento-sou-agro-lanca-campanha-e-sera-por-centoE2-por-cento80-por-cento9Cdivisor-de-aguas-por-centoE2-por-cento80-por-cento9D-para-comunicacao/>

2 <http://souagro.com.br/sou-agro/movimento/>

**Plancha 1. Brasil: Geografía de los movimientos socioterritoriales.  
2000-2013. Familias en ocupaciones**



Fuente: CPT y Red Dataluta.

Los gobiernos neoliberales intensificaron la represión a los movimientos campesinos en la lucha por la reforma agraria. Esta represión es resultado de las conflictualidades entre los movimientos, el latifundio, el agronegocio y el propio gobierno que defiende la hegemonía. El gobierno Collor promovió una de las más intensas persecuciones a los miembros del MST, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en su primera gestión, presionado por las ocupaciones de tierra, promovió el segundo mayor número de creación de asentamientos, mientras que en la segunda gestión, creó una medida para criminalizar las ocupaciones de tierra. La excepción fue el gobierno de Itamar Franco, el primer presidente de la República que recibió la coordinación del MST el día 2 de Febrero de 1993<sup>3</sup>. Esta represión fue minimizada con la elección del gobierno Lula –que Sader (2003), denominó de posneoliberal- porque de un lado las políticas neoliberales demostraban sus fracasos, y de otro, el gobierno Lula “*optou por uma programa de saída do neoliberalismo baseado na aliança do capital produtivo contra o especulativo*” (Sader, 2003, p. 185) que, entre otros, tenía como objetivos “*o incentivo à pequena e média empresa, ao mercado interno de consumo popular, à expansão da produção alimentícia, pelo apoio à reforma agrária, para poder avançar no plano social...*” (Sader, 2003, p. 187). Una política estructural a considerar es la redistribución de renta por medio de la *Bolsa Família* (Beca Familia). Aunque el gobierno de Lula haya practicado diversas políticas de desarrollo para la agricultura campesina, estas no fueron suficientes para disminuir los niveles de subalternidad del campesinado al agronegocio y tampoco para realizar una reforma agraria plena. La diferencia entre los gobiernos neoliberales y posneoliberales en relación con los movimientos campesinos está en la intensidad e intencionalidad de las políticas públicas. Los neoliberales dirigen sus políticas al sistema capitalista. Los posneoliberales igualmente, pero aceptan la creación de políticas fuera del sistema capitalista.

## **Reforma agraria: los luchadores y la correlación de fuerzas**

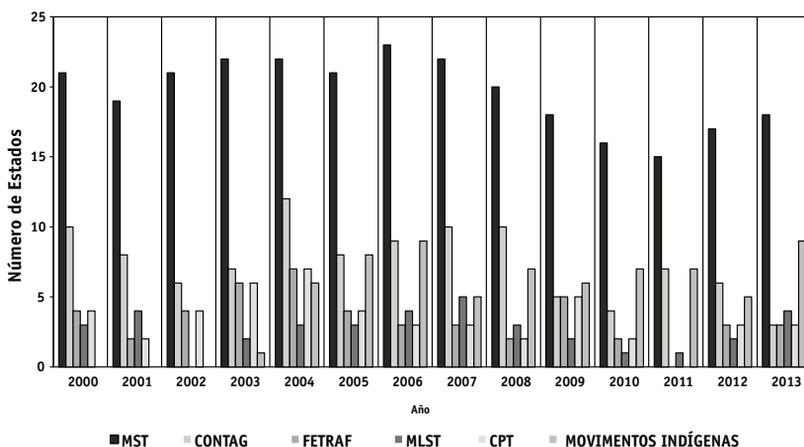
El *Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST*, la *Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura – CONTAG*, la *Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar - FETRAF*, el *Movimiento de Liberación de los Sin Tierra - MLST*, la *Comisión Pastoral de la Tierra - CPT* y los movimientos indígenas han sido los principales

---

3 <http://oglobo.globo.com/politica/bernardo-mancano-fernandes-itamar-franco-foi-primeiro-receber-mst-2716132>

protagonistas de la lucha por la tierra y por el territorio, contra el latifundio y contra el agronegocio, en los últimos años, como puede ser observado en el Informe DATALUTA 2014 y confirmado en el gráfico 1 y en la plancha 1, en donde se pueden observar las espacialidades de estos movimientos socioterritoriales.

**Gráfico 1. Brasil: Número de estados en donde los movimientos socioterritoriales realizaron ocupaciones de tierras en el periodo 2000-2013**



Fuente: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

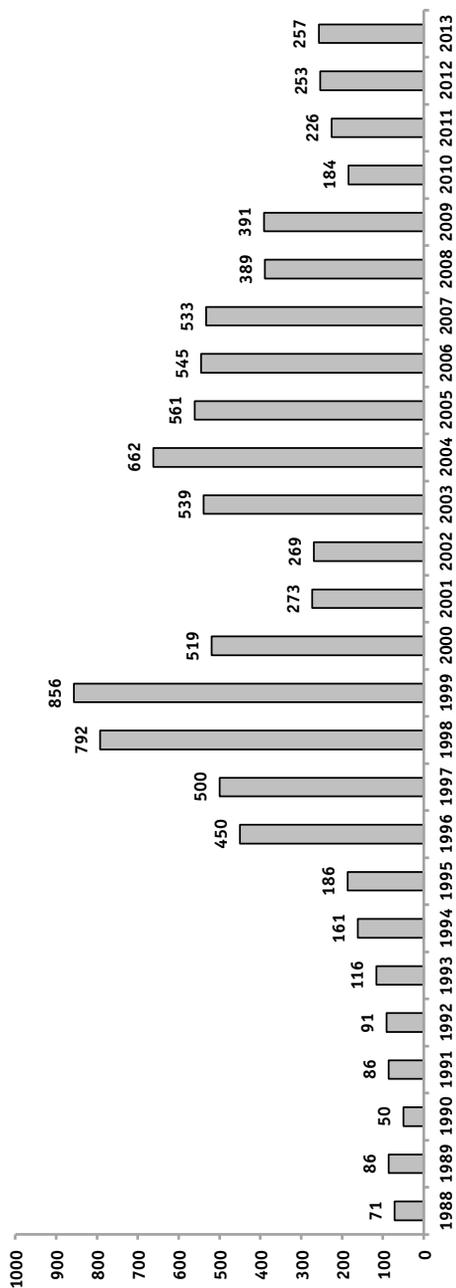
*La negación de esta conflictualidad impide cualquier análisis de la cuestión agraria brasileña.* La mayor parte de los intelectuales del Paradigma del Capitalismo Agrario (PCA) no considera la conflictualidad en sus análisis, por comprenderla como una obstáculo que tiene el objetivo de impedir el desarrollo del agronegocio. Esta es una diferencia estructural en comparación con el Paradigma de la cuestión Agraria (Paradigma da Questão Agrária - PQA) que tiene la conflictualidad como punto de partida en sus análisis. Además de esa diferencia analítica, mientras el paradigma de la cuestión agraria considera el agronegocio y el campesinado como diferentes modelos de desarrollo, el paradigma del capitalismo agrario considera el agronegocio como totalidad y al campesinado o agricultura familiar como residuales, como por ejemplo el trabajo de Alves y Rocha (2010).

Los análisis que haremos a continuación tienen como punto de partida el debate paradigmático entre el paradigma del capitalismo agrario y el paradigma de la cuestión agraria. Estos modelos interpretativos de la realidad agraria son conflictivos lo que exige el diálogo permanente por medio de la correlación de fuerzas que genera la conflictualidad que se manifiesta en las disputas por la tierra, el territorio, los modelos de desarrollo y las políticas públicas. El diálogo no es imposible como declaró Martins (2000), al contrario es necesario para evitar la subordinación del campesinado al agronegocio. El diálogo no significa la disminución de la conflictualidad, pero sí la condición de abrir un campo de posibilidades para negociación entre los sujetos políticos. Uno de los principales puntos de ese diálogo es el reconocimiento por el agronegocio de que no es la totalidad, pero si y tan sólo uno de los modelos de desarrollo de la agricultura. Sí por medio de la condición de hegemonía el agronegocio quiere detentar exclusividad, enfrentará fuerzas contra-hegemónicas que cuestionan esta condición totalitaria. Sin embargo, los ideólogos del agronegocio han conseguido convencer la mayor parte de los gobiernos y de la sociedad en general de que son el único modelo posible para el desarrollo de la agricultura.

Son estos los parámetros que utilizaremos para analizar las posturas de los gobiernos. Por ahora, vamos a analizar algunos datos del Informe DATALUTA 2014 para discutir los resultados de la reforma agraria. La aceptación por los gobiernos en general de que el agronegocio es el modelo de desarrollo y que el campesinado o agricultura familiar es residual ha sido la principal razón por la cual ningún gobierno reciente realizó la reforma agraria para la desconcentración de la propiedad de la tierra. Los gobiernos más antiguos, previos a la década de 1950, estaban íntimamente ligados a los latifundistas, lo que también impidió la reforma agraria. Los gobiernos militares posibilitaron el proceso de formación del agronegocio y crearon el Estatuto de la Tierra con la falsa promesa de hacer la reforma agraria. La cuestión ahora es que latifundistas, agronegocio y gobiernos se unieron en defensa del modelo hegemónico, basado también en la concentración de la tierra. Por tanto, no sería de los actuales gobiernos o del agronegocio que saldrá una política de reforma agraria que posibilite la emancipación del campesinado. En esta coyuntura la reforma agraria no es una política que se haga sólo con una firma, como afirmó Lula. Ella es una disputa territorial y por modelos de desarrollo y para ser realizada será necesario romper la hegemonía del agronegocio.

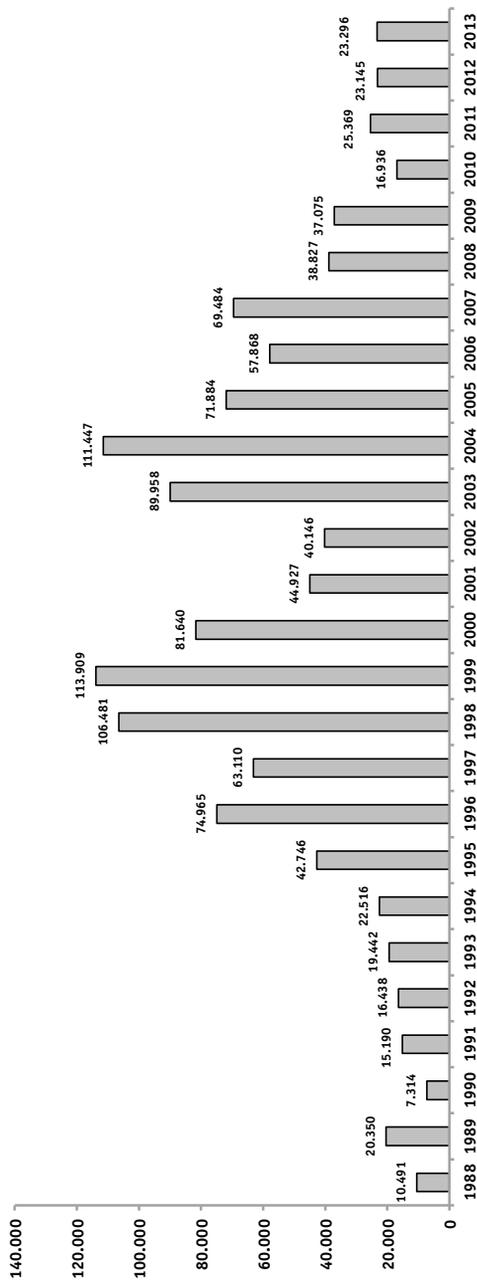
La reforma agraria brasileña ha sido resultado de la correlación de fuerzas entre movimientos socioterritoriales, gobierno, latifundistas y agronegocio. Y en esta correlación ella es impulsada por las ocupaciones que son la principal forma de acceso a la tierra (Fernandes, 2000). Esto puede ser fácilmente observado en los gráficos 2, 3, 4, y 5 al hacer la correlación entre el número de ocupaciones y de familias para el periodo 1988-2013, y el número de asentamientos y número de familias asentadas para el periodo de 1979-2013. Los datos de ocupaciones de tierra comenzaron a ser registrados por la Comisión Pastoral de la Tierra en 1985, pero sólo tenemos sistematizados de 1988 al 2013. Los datos de asentamientos pueden ser sistematizados desde la década de 1950, a pesar de ello, sistematizamos desde 1979, cuando comienza el proceso de formación y territorialización del MST, que ha sido responsable por más de la mitad del número de ocupaciones y familias. Para una lectura de la distribución regional de los datos de ocupaciones y de asentamientos obsérvese las tablas 1 y 2 y para una lectura de la espacialización de las ocupaciones y de la territorialización de los asentamientos véase los mapas 1 y 2. Estos gráficos, tablas y mapas demuestran la indisociabilidad entre la lucha por la tierra y reforma agraria. Atención, trabajamos apenas con el número de asentamientos efectivamente creados, de modo que nuestros datos pueden ser diferentes de otros datos que también incluirían los asentamientos con la fecha de obtención de la tierra. O sea son áreas obtenidas para la creación de asentamientos, pero que todavía no fueron efectivamente creados.

**Gráfico 2. Brasil: Número de ocupaciones de tierras - 1988-2013.**



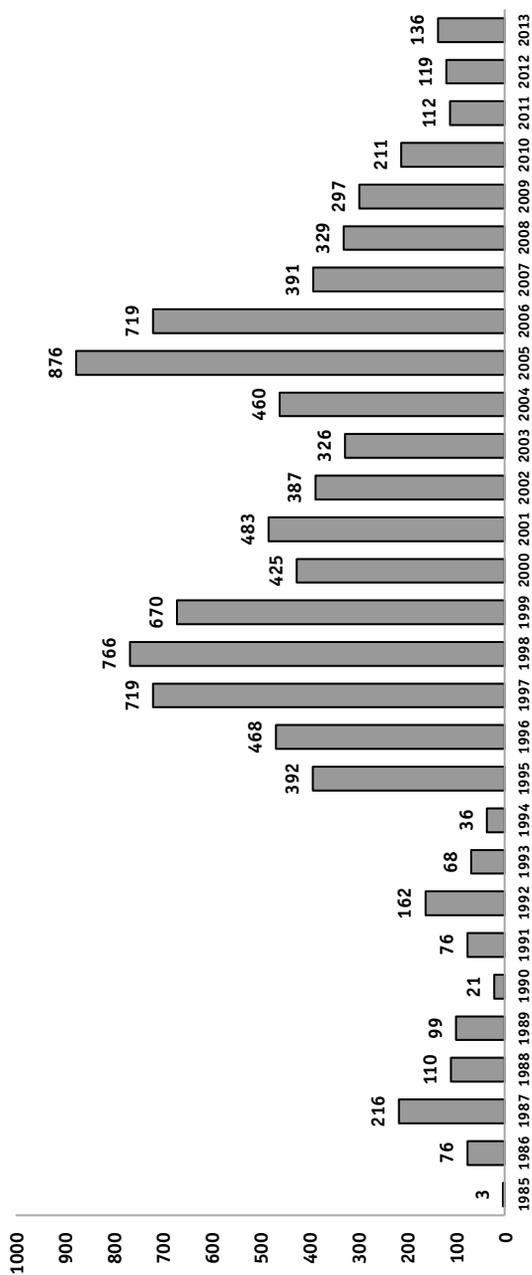
Fuente: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Gráfico 3. Brasil: Número de familias en ocupaciones - 1988-2013.**



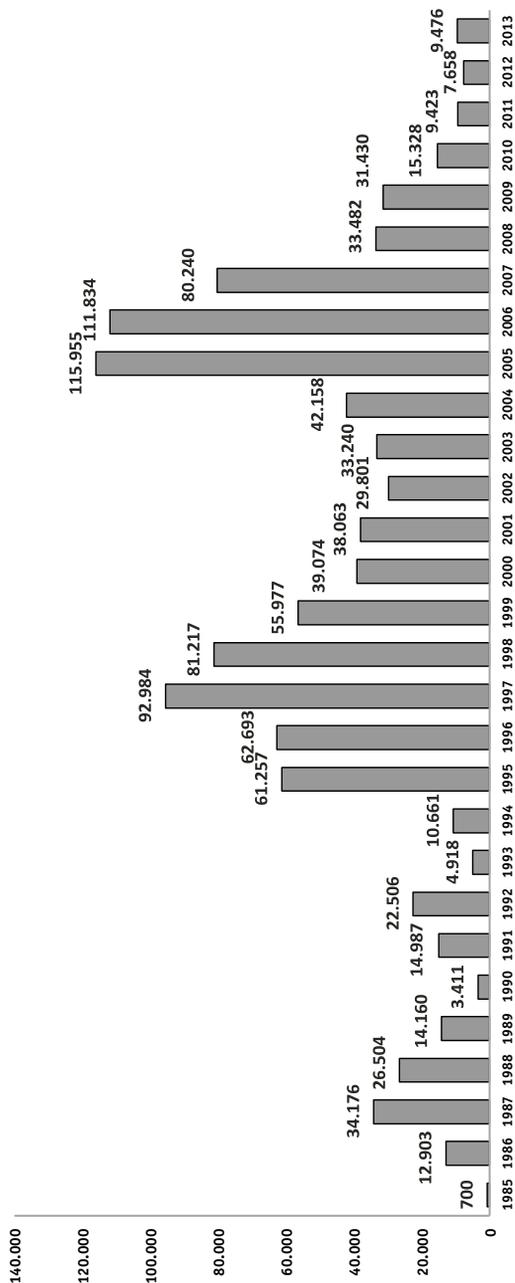
Fuente: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Gráfico 4. Brasil: Número de asentamientos rurales. Asentamientos creados - 1988-2013.**



Fuente: DATALUTA - Banco de Datos da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Gráfico 5. Brasil: Número de familias asentadas. Asentamientos creados - 1988-2013.**



Fuente: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Tabla 1. Brasil: Número de ocupaciones y de familias por estado y macro regiones. 1988-2013**

REGIÓN/UF	Nº OCUPACIONES	%	Nº FAMILIAS	%
<b>NORTE</b>	<b>850</b>	<b>9,40</b>	<b>113.462</b>	<b>9,11</b>
AC	35	0,39	3.128	0,25
AM	11	0,12	2.886	0,23
AP	2	0,02	120	0,01
PA	559	6,18	83.960	6,74
RO	124	1,37	14.628	1,17
RR	12	0,13	1.471	0,12
TO	107	0,13	7.269	0,58
<b>NORESTE</b>	<b>3.441</b>	<b>38,04</b>	<b>458.816</b>	<b>36,85</b>
AL	597	6,60	67.248	5,40
BA	706	7,80	109.043	8,76
CE	118	1,30	13.554	1,09
MA	117	1,29	18.875	1,52
PB	203	2,24	22.674	1,82
PE	1.331	14,71	170.440	13,69
PI	78	0,86	10.046	0,81
RN	132	1,46	18.667	1,50
SE	159	1,76	28.269	2,27
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1.248</b>	<b>13,80</b>	<b>198.733</b>	<b>15,96</b>
DF	51	0,56	8.838	0,71
GO	424	4,69	57.723	4,64
MS	611	6,75	91.827	7,38
MT	162	1,79	40.345	3,24
<b>SUDESTE</b>	<b>2.394</b>	<b>26,46</b>	<b>299.898</b>	<b>24,09</b>
ES	102	1,13	13.285	1,07
MG	699	7,73	69.601	5,59
RJ	101	1,12	13.875	1,11
SP	1.492	16,49	203.137	16,32
<b>SUR</b>	<b>1.113</b>	<b>12,30</b>	<b>174.045</b>	<b>13,98</b>
PR	691	7,64	87.628	7,04
RS	240	2,65	62.094	4,99
SC	182	2,01	24.323	1,95
<b>BRASIL</b>	<b>9.046</b>	<b>100</b>	<b>1.244.954</b>	<b>100</b>

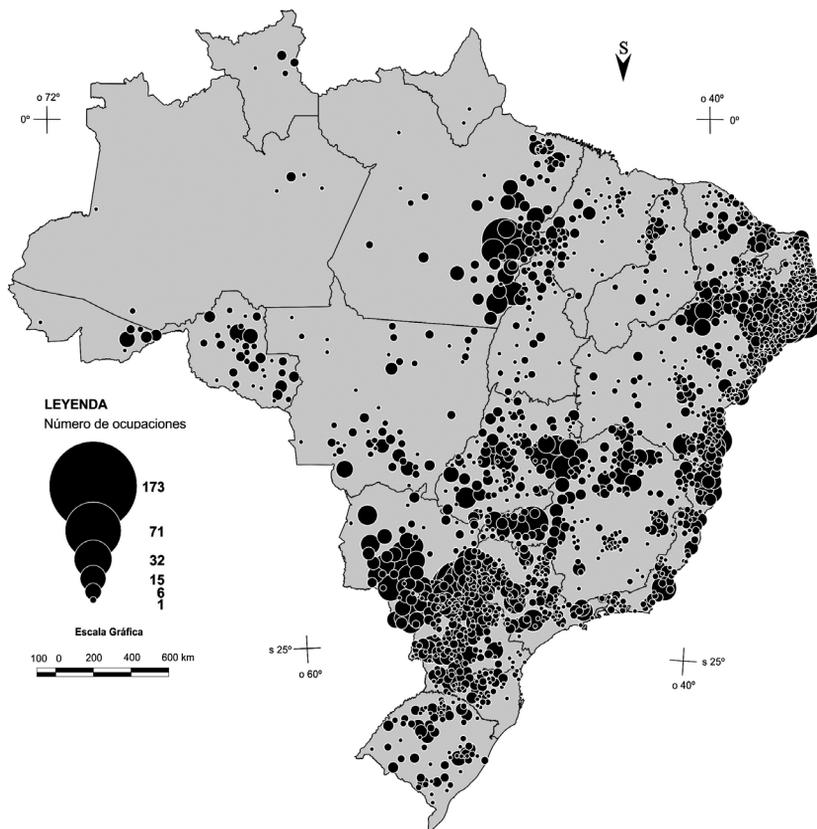
Fuente: DATALUTA - Banco de Datos da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Tabla 2. Brasil: Número de asentamientos rurales. 1979-2013**

Región/UF	Asentamientos	%	Familias	%	Área	%
<b>NORTE</b>	<b>2.104</b>	<b>22,9</b>	<b>489.337</b>	<b>44,8</b>	<b>60.982.408</b>	<b>74,6</b>
AC	154	1,7	28.467	2,6	5.190.767	6,4
AM	142	1,5	69.745	6,4	27.365.648	33,5
AP	45	0,5	17.759	1,6	2.191.447	2,7
PA	1.104	12,0	283.341	25,9	19.918.926	24,4
RO	209	2,3	42.016	3,8	3.606.046	4,4
RR	67	0,7	22.215	2,0	1.445.927	1,8
TO	383	4,2	25.794	2,4	1.263.647	1,5
<b>NORESTE</b>	<b>4.200</b>	<b>45,7</b>	<b>346.944</b>	<b>31,7</b>	<b>10.309.591</b>	<b>12,6</b>
AL	175	1,9	14.201	1,3	112.116	0,1
BA	689	7,5	55.098	5,0	2.041.733	2,5
CE	450	4,9	25.651	2,3	910.794	1,1
MA	989	10,8	136.791	12,5	4.329.698	5,3
PB	302	3,3	14.740	1,3	284.464	0,3
PE	591	6,4	34.968	3,2	550.248	0,7
PI	494	5,4	34.211	3,1	1.380.180	1,7
RN	295	3,2	20.683	1,9	518.432	0,6
SE	215	2,3	10.601	1,0	181.926	0,2
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1.239</b>	<b>13,5</b>	<b>162.835</b>	<b>14,9</b>	<b>8.034.542</b>	<b>9,8</b>
DF	14	0,2	1.010	0,1	8.186	0,0
GO	444	4,8	25.578	2,3	1.064.368	1,3
MS	205	2,2	32.239	2,9	717.237	0,9
MT	576	6,3	104.008	9,5	6.244.751	7,6
<b>SUDESTE</b>	<b>831</b>	<b>9,0</b>	<b>54.275</b>	<b>5,0</b>	<b>1.553.998</b>	<b>1,9</b>
ES	95	1,0	4.667	0,4	52.052	0,1
MG	402	4,4	24.540	2,2	1.035.970	1,3
RJ	68	0,7	6.692	0,6	123.042	0,2
SP	266	2,9	18.376	1,7	342.934	0,4
<b>SUR</b>	<b>821</b>	<b>8,9</b>	<b>39.680</b>	<b>3,6</b>	<b>819.054</b>	<b>1,0</b>
PR	323	3,5	20.079	1,8	425.778	0,5
RS	337	3,7	13.617	1,2	289.230	0,4
SC	161	1,8	5.984	0,5	104.046	0,1
<b>BRASIL</b>	<b>9.195</b>	<b>100</b>	<b>1.093.071</b>	<b>100</b>	<b>81.699.593</b>	<b>100</b>

Fuente: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2014. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

## Mapa 1. Brasil: Geografía de las ocupaciones de tierra. 1988-2013. Número de ocupaciones.



**DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra**

**NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária**  
[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Coordenação:** Eduardo Paulon Girardi

**Cartografia:** Lucas Pauli

**Software de Cartomática:** Philcarto

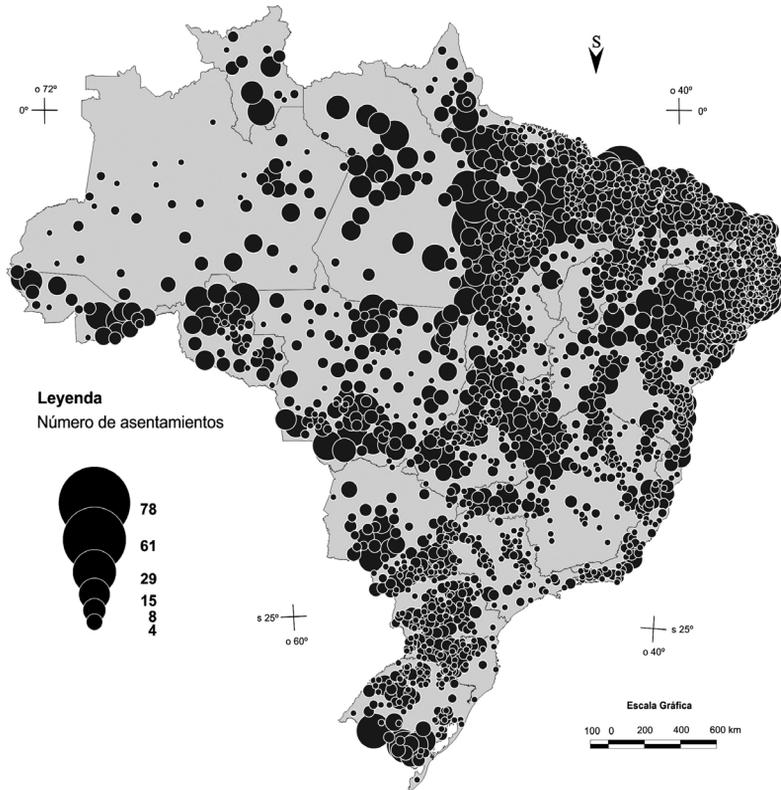
**Base Cartográfica:** IBGE/Philippe Waniez

**Fuente de Datos:** CPT e REDE DATALUTA

**Apoyo:** CNPq, FAPESP, FAPEMIG, FAPEMAT, FAPITEC, MDA, PROEX (UNESP, UFU, UFES), CAPES.

Presidente Prudente, octubre de 2014

**Mapa 1. Brasil: Geografía de los asentamientos rurales. 1979-2013.  
Número de asentamientos.**



**DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra**

**NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária**  
[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Coordenação:** Eduardo Paulon Girardi  
**Cartografia:** Lucas Pauli  
**Software de Cartomática:** Philcarto  
**Base Cartográfica:** IBGE/Philippe Waniez

**Fuente de Datos:** CPT e REDE DATALUTA  
**Apoio:** CNPq, FAPESP, FAPEMIG, FAPEMAT, FAPITEC, MDA, PROEX (UNESP, UFU, UFES), CAPES.

Presidente Prudente, octubre de 2014

Obsérvese, en los gráficos de ocupaciones y asentamientos, que en los dos últimos años del gobierno de José Sarney (1988 y 1989), en tres años de gobierno Fernando Collor (1990, 1991 y 1992) y dos años de gobierno Itamar Franco (1993 e 1994), por tanto, en un periodo de siete años, fueron realizadas 661 ocupaciones, con una media de 94 ocupaciones con 15.963 familias/año. En ese mismo periodo fueron realizados 572 asentamientos con un promedio de 13.878 familias asentadas/año. Aunque en el comienzo del gobierno Sarney fue elaborado el Primer Plan Nacional de Reforma Agraria, este fracasó, alcanzando solamente 6% de sus objetivos. Entonces, ¿qué es lo que explica el fuerte cambio en los datos de los gobiernos Sarney, Collor e Itamar a los del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC)? La territorialización del MST en la década de 1990 fue una de las razones propulsoras que llevaron a los aumentos de los asentamientos (Fernandes, 2000). En esta década, el MST se territorializó por todo el país, organizándose en todas las macroregiones, realizando ocupaciones e impulsando otros movimientos socioterritoriales en la lucha por la tierra. El informe DATALUTA BRASIL 2014 muestra que hay 123 movimientos socioterritoriales en el Brasil, pero en promedio sólo 26 actúan todos los años.

Otra razón propulsora, fue la determinación del gobierno FHC en realizar lo que después se denominó la “mayor reforma agraria del mundo”. El primer gobierno FHC (1995-1998) fue el segundo mayor en creación de asentamientos: fueron 2.345 asentamientos con 300.654 familias en promedio 75.164 por año. De hecho, comparando con los tres gobiernos anteriores, que en el periodo de siete años asentaron tan solamente 97.147 familias, FHC creó por año casi lo que Sarney, Collor e Itamar hicieron en siete años. Pero esta realidad no existiría sin el histórico de ocupaciones de tierra. Tampoco existiría sin el proceso de espacialización de las ocupaciones que crecieron en todo el país. En los cuatro años del primer gobierno FHC, fueron realizadas 1.928 ocupaciones con la participación de 287.302 familias. Los datos muestran que FHC consiguió asentar más familias que el número de familias movilizadas en las ocupaciones de tierra. Esta fue la razón por la cual el gobierno de FHC daba por finalizada la política de reforma agraria (Fernandes, 2000, p. 204-10). Desde entonces, intelectuales del Paradigma del capitalismo agrario han argumentado que la reforma agraria ya fue realizada y que el número de agricultores que existen en el Brasil es más que suficiente.

Fue con el discurso de que la reforma agraria había sido realizada que en el segundo gobierno de FHC, la tendencia cambió y los resulta-

dos declinaron. Fueron creados 1.965 asentamientos con 163.348 familias asentadas. El declive de los números de asentamientos y familias no fue acompañado por el número de ocupaciones y familias. En este mismo período, fueron realizadas 1.917 ocupaciones con 280.622 familias. El primer año del segundo gobierno FHC (1999) fue cuando ocurrió el mayor número de ocupaciones y de familias de la historia del Brasil. En 2000, el número de ocupaciones comenzó a disminuir y en Mayo de 2001, el gobierno FHC publicó una medida provisoria de criminalización de las ocupaciones. La medida Provisoria 2109-52, de 24 de Mayo de 2001, criminaliza las personas que ocupan tierra y privilegia los latifundistas con la condición de la no desapropiación por dos años, en el caso de una ocupación y por cuatro años, cuando hubiere reincidencia. Las ocupaciones de tierra eran acompañadas con rigor por el gobierno y las medidas judiciales de reintegración de la posesión y desocupación de las familias ocupantes eran expedidas en menos de veinticuatro horas, que resultaba en la mayor parte de las veces en la prisión de los líderes, de modo que en los años 2001 y 2002 las ocupaciones descendieron. Estaba terminada “la mayor reforma agraria do mundo”.

La victoria de Luiz Ignacio Lula da Silva en 2003 reanimó la lucha por la tierra, ya que en sus diversas campañas políticas, Lula prometía realizar la reforma agraria. En 2003, primer año de su gobierno, las ocupaciones retomaron los niveles del primer año del gobierno de FHC. En cuatro años, fueron 2.307 ocupaciones, en promedio de 577 ocupaciones por año, siendo este el gobierno en que se realizó el mayor número de ocupaciones. También fue el mayor número de familias en ocupaciones, siendo 331.157 mil familias. En estos cuatro años, el gobierno Lula creó 2.381 asentamientos con 303.187 familias. La “mayor reforma agraria del mundo” de FHC fue superada. La tesis de que no habría más necesidad de continuar con la reforma agraria había caído por tierra, literalmente.

En el primer año del gobierno de Lula fueron organizados dos equipos para elaborar el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria. Un equipo, coordinado por Plinio de Arruda Sampaio, consideraba todas las formas de obtención de tierras: expropiación, regularización, permuta, compra y venta y tenía como meta asentar un millón de familias en los años 2004-2007. El equipo del ministro de Estado de Desarrollo Agrario, Miguel Soldatelli Rosseto presentó como meta asentar 400 mil familias, financiar la adquisición de tierras para 130 mil familias y regularizar las tierras de 500 mil familias, en el periodo de 2003-2006 (Fernandes, 2013). La propuesta del equipo del ministro, denominada

Paz, Producción y Calidad de Vida en el Medio Rural fue la vencedora y el gobierno Lula, en sus dos gestiones (2003-2006 y 2007-2010) asentó 463.667 familias. Mitad de lo que estaba previsto para cuatro años fue realizado en ocho años. La regularización de la propiedad de la tierra respondió por 74% del área de los asentamientos, la expropiación representó 11%, el restante quedó con otras modalidades de obtención de tierras como compra y reconocimiento. El primer y segundo plan nacional de reforma agraria no tuvieron sus metas ejecutadas, lo que explica el hecho de que la lucha por la tierra y por la reforma agraria continuasen en la pauta política.

## **Reforma agraria a largo plazo**

La indisociabilidad entre la lucha por la tierra y reforma agraria puede ser mejor aprehendida en la relación ocupación-asentamientos en los gráficos que muestran que una tendencia acompaña la otra. Aunque no es posible hacer una relación absoluta entre el número de ocupaciones y de familias, y número de asentamientos y familias por un conjunto de razones. Las familias quedan acampadas por varios años y los asentamientos demoran otros tantos años para ser creados en una negociación interminable. Los gráficos muestran una tendencia incuestionable: en general, el crecimiento del número de ocupaciones y familias es acompañado del crecimiento del número de ocupaciones y familias asentadas. Lo mismo ocurre con la disminución del número de asentamientos y familias asentadas. Por tanto, la reforma agraria brasileña sigue los pasos de las ocupaciones de la tierra. Las respuestas de los gobiernos son resultado de las amplias negociaciones, presiones y manifestaciones en los movimientos socioterritoriales.

La reforma agraria brasileña está siendo realizada hace por lo menos cuatro décadas, como está demostrado en nuestros análisis. Ésta comprensión es el resultado de los parámetros que seleccionamos, o sea comprender la reforma agraria a partir de la conflictualidad, como proceso de lucha y de disputas territoriales y de modelos de desarrollo. Hay otras lecturas sobre la reforma agraria brasileña que analizan el gobierno Lula como un ejemplo de contrarreforma agraria, como en Oliveira (2010), o como aumento de las desigualdades sociales en el campo, como en Carvalho (2014). Estas lecturas utilizan parámetros distintos que interpretan el proceso de lucha por la reforma agraria en diferentes direcciones, por ejemplo: los asentamientos creados, que comprenden

más de ochenta millones de hectáreas donde fueron asentadas más de un millón de familias, no tuvieron impacto en la concentración de la propiedad, de modo que el índice de Gini permanece inalterado. La baja renta de los asentados, la falta de infraestructura de las áreas reformadas y el acceso parcial a las políticas públicas, como es demostrado en Fernandes, Welch e Gonçalves (2014), también son referencias para defender la contrarreforma agraria. No hay dudas de que la postura de los gobiernos ha sido de contrarreforma agraria, al final están vinculados directamente a los intereses del agronegocio. Pero, las ocupaciones y la lucha en la tierra son ejemplos de la lucha por la reforma agraria y por la reproducción territorial del campesinado brasileño. El gran desafío, tanto de las familias que conquistaron sus tierras y territorios, como de las familias en ocupaciones, vinculadas a sus respectivos movimientos socioterritoriales, es hacer avanzar la reforma agraria.

Es adelante de este cuadro, que ahora analizamos los tres primeros años del gobierno de Dilma y los escenarios de la reelección. En una primera lectura de los datos de 2014, para verificar que en su cuarto año, el gobierno de Dilma mantuvo la tendencia a la disminución. En los años 2011, 2012, 2013, fueron creados 367 asentamientos con 26.557 familias. Este resultado representa apenas 36% del número de asentamientos y 15% del número de familias que Lula hizo en su segundo gobierno, cuando las ocupaciones siguieron la tendencia a la caída iniciada en 2004, por causa del aumento de los índices de empleo, de la *Bolsa Familia* y de la mejoría de la economía brasileña. Al comparar los gráficos de ocupaciones y de asentamientos del primer gobierno de FHC con el primer gobierno de Lula y con los tres primeros años del primer gobierno Dilma, se observa la tendencia de crecimiento y reflujo en diferentes proporciones y causas. En los tres primeros años del gobierno Dilma, fueron realizadas 736 ocupaciones con 71.810 familias, continuando la tendencia a la disminución. En las dos gestiones de los gobiernos FHC y Lula la tendencia fue de crecimiento en las primeras gestiones y de reflujo en las segundas gestiones, con proporciones y causas distintas. En el gobierno FHC el reflujo fue el resultado de la represión por medio de la medida provisional de criminalización de las ocupaciones, y en el gobierno Lula por la política de distribución de renta. En el momento en que escribimos este artículo, estamos en el comienzo del segundo gobierno Dilma y la coyuntura política es muy diferente. El Brasil enfrenta una crisis económica, además de escándalos de corrupción, que amenazaron la reelección del segundo mandato de Dilma.

En el 2010, el discurso de la candidata Dilma Rousseff con relación a la reforma agraria era que sería necesario invertir más en los asentamientos creados que crear nuevos asentamientos. Bajo el tema de calidad de los asentamientos, creó el TERRA FORTE-Programa de Agrindustrialización en Asentamientos de la Reforma Agraria, que atendió parcialmente las familias asentadas. Desde el gobierno Lula, la creación de políticas públicas como el Programa de Adquisición de Alimentos- PAA y el Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE ha contribuido a la mejoría de la renta de los asentados que todavía continúa muy por debajo de la renta de los trabajadores urbanos.

Sin la mejoría de la renta y de la infraestructura, los movimientos y los gobiernos tendrán dificultades para realizar la reforma agraria. Hace tiempo la reforma agraria dejó de ser una política de distribución de tierras para tornarse una política de desarrollo territorial. La importancia estratégica de la agricultura campesina o familiar para el desarrollo del país, para garantizar la soberanía alimentaria exige la continuidad de la reforma agraria al mismo tiempo en que es esencial la realización de políticas orientadas hacia la industrialización, mercados, tecnología, crédito, infraestructura, educación, salud, vivienda y otras políticas territoriales.

Desde 1994, el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB) han disputado las elecciones presidenciales, siendo que en 1994 y 1998, el PSDB salió victorioso y en 2002, 2006, 2010 y 2014 el PT fue el ganador. Estos dos partidos hicieron alianzas con el agronegocio recibiendo apoyo de corporaciones y de diputados y senadores ruralistas, lo cual les impide hacer la reforma agraria defendida por los movimientos campesinos, pero hicieron la reforma agraria que la correlación de fuerzas les permitió. La reforma agraria de FHC, la reforma agraria de Lula y la reforma agraria de Dilma son resultados de las ocupaciones, negociaciones y de diversas otras formas de presión ejercidas por los movimientos socioterritoriales. Y estas reformas agrarias no son proyectos de gobierno, ni de los movimientos, son de hecho, la reforma agraria inacabada, hecha a pedazos, en pequeñas fracciones, que las luchas populares posibilitaron conquistar. Aún con estos resultados, parte de los movimientos campesinos apoyaron la reelección de Dilma, como el MST.

En las elecciones de 2014, Dilma ganó por 51.65% de los votos o 54.483.045, a 48.35% o 50.993.533 de Aécio Neves. Frente a la amenaza de la reanudación de las políticas neoliberales con la vuelta del PSDB al poder, varias fuerzas de izquierda decidieron apoyar la reelección

de Dilma, entre ellas el MST. El apoyo de los movimientos campesinos es parte de la correlación de fuerzas que comenzó a cambiar con la elección del segundo mandato de Dilma. Parte de la derecha comenzó a moverse contra el gobierno Dilma, en el inicio de 2015, haciendo que –otra vez- las fuerzas de izquierda saliesen a las calles para defender el gobierno Dilma. Se formó un nuevo escenario en la correlación de fuerzas, que puede llevar el gobierno Dilma más a la izquierda, lo que podría ampliar las posibilidades de avanzar en la reforma agraria. O, para recuperar el apoyo de la derecha, el gobierno puede disminuir todavía más la intensidad de la creación de asentamientos. En nombre de la gobernabilidad, Dilma deberá seguir el camino del ajuste político definido por la correlación de fuerzas. Las políticas posneoliberales o neodesarrollistas de crecimiento iniciadas por Lula y continuadas por Dilma están en crisis. La economía paró de crecer y el gobierno Dilma amenaza recortar recursos de las políticas de redistribución de renta, corriendo el riesgo de perder una de las principales diferencias con las políticas neoliberales. Y peor, las izquierdas no consiguieron elaborar otro proyecto de desarrollo.

En su segundo gobierno, Dilma nombró para el Ministerio de Agricultura una severa defensora del latifundio y del agronegocio. Este es un mal indicador para la reforma agraria en pedazos que viene ocurriendo. El Ministerio de Desarrollo Agrario continúa con una posición secundaria, pero mantiene una postura de defensa de la reforma agraria. Para una breve comparación de los años 2013/2014 fueron disponibilizados R\$ 159 billones para la agricultura, siendo R\$ 21 billones para el Plan Cosecha de la Agricultura Familiar y R\$ 138 billones con el Plan Agrícola y Ganadero, destinado al agronegocio (Ministério da Agricultura, 2013. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013). Solamente 13% de los créditos son destinados para la agricultura familiar/campesina que de acuerdo con el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE, 2009), produce 38% del valor bruto de la producción, mientras el agronegocio controla 87% de los créditos produciendo 62% del valor bruto de la producción. Esa desproporcionalidad impide la mejoría de renta de la mayor parte de la población rural. Lo que es transferido en abundancia para el agronegocio falta para la agricultura campesina.

## Consideraciones finales

Después de haber analizado las luchas que colocaron en movimiento la reforma agraria en el Brasil, vamos a pensar este concepto en este contexto. Nuestra reforma agraria no es resultado de una revolución y tampoco de procesos radicales en el sentido de una transformación abrupta, como sucedió en otros países de América Latina, como México o Bolivia en el siglo XX. En el Brasil, la reforma agraria ha sido un proceso lento, resultado de la fuerza posible de los movimientos campesinos. Estudioso como Oliveira (2010) y Carvalho (2014) no entienden este proceso lento como una política de reforma agraria en marcha, inclusive porque, ni siquiera desconcentró la estructura de la propiedad de la tierra. Que sea o no sea reforma agraria es resultado de los parámetros utilizados para la definición de los contenidos del concepto. En este artículo, partimos de la comprensión de que la agricultura es muy importante para que sea controlada por el agronegocio. Que las relaciones sociales de clase son esenciales para comprender las diferencias entre la producción por el capital y por el campesinado. Que estas relaciones usan modos de producción distintos y que defienden modelos de desarrollo diferentes. Es en este sentido que las ocupaciones de tierra y los asentamientos son la reforma agraria brasileña hasta el momento.

La reforma agraria no está superada, ella permanece actual, incluso porque no fue realizada de modo suficiente para democratizar el acceso a la tierra, al trabajo, a los alimentos, etc. La estructura de la propiedad de la tierra concentrada y la soberanía alimentaria son dos elementos estructurales de la actualidad de esta política territorial. El mantenimiento de la concentración de la estructura de la tenencia es resultado de la territorialización del agronegocio y de la territorialización del campesinado en la intensa disputa territorial. Cuando se cierre la frontera agrícola brasileña estas disputas tenderán a exacerbarse. De 1998 a 2012, el área de las propiedades rurales en el Brasil pasó de 415 a 597 millones de hectáreas, o una diferencia de 182 millones de hectáreas en 14 años (DATALUTA, 2014). Aun considerando la irregularidad catastral y otros problemas del catastro rural brasileño, la expropiación y la regularización de más de 80 millones de hectáreas, con la creación de los asentamientos, fue significativa para evitar el aumento de la concentración de la propiedad, en un país en el que el agronegocio piensa ser absoluto. La territorialización del agronegocio sucede por la concentración de la propiedad y la territorialización del campesinado ocurre con la desconcentración de la propiedad. El modelo del agronegocio

es inviable para el campesinado y el campesinado es inviable para el agronegocio, que ha reducido el número de agricultores, aumentando la producción por medio de la concentración.

La reforma agraria comprendida como una política de desarrollo territorial necesita de un conjunto de políticas públicas para que se efectivicen. En el periodo posneoliberal se ampliaron las disputas por políticas públicas como parte de las acciones que determinan el desarrollo territorial rural en el Brasil. Las corporaciones, organizaciones y movimientos socioterritoriales han participado cada vez más en la formulación de políticas públicas. *La constitución y el establecimiento de las políticas públicas son parte de las disputas territoriales y por modelos de desarrollo.* Algunas políticas públicas son formuladas por el gobierno federal y/o por corporaciones del agronegocio. Desde la comprensión de la disputa por modelos que generan la conflictualidad, movimientos campesinos y corporaciones defienden políticas públicas distintas. Políticas públicas para subordinar los agricultores familiares al agronegocio, por medio de la mal denominada “integración”, cuando los agricultores son dependientes del mercado capitalista contribuyen más a la destrucción del campesinado que para su recreación (Fernandes, Welch e Gonçalves, 2014). Por esta razón, políticas públicas emancipadoras son esenciales para los asentamientos de reforma agraria y para todo el campesinado.

Política y pública son palabras que pueden ser comprendidas de acuerdo con las premisas seleccionadas. Al utilizar la expresión política pública, me estoy refiriendo a un proyecto, plan o programa de desarrollo elaborado por los gobiernos o por estos con organizaciones de la sociedad civil que transforman espacios y territorios. Políticas públicas elaboradas desde arriba hacia abajo, a partir de un sector del gobierno para atender una demanda de la población, sin contar con su participación tienden a ser políticas de subordinación. La amplia participación de la sociedad organizada en la elaboración de políticas públicas de abajo hacia arriba promueve la emancipación, porque políticas emancipadoras son formuladas por el protagonismo y por la participación.

Políticas de subordinación son elaboradas por representantes o ideólogos de una clase para otra clase, como forma de mantener el control y el desarrollo desigual. Las políticas de subordinación y políticas emancipadoras son construidas, siempre por disputas y conflictualidades. La primera por imposición, buscando encuadrar las comunidades campesinas al modelo del agronegocio o comunidades urbanas a las políticas del gobierno. Estas políticas son elaboradas a partir de las referencias del paradigma del capitalismo agrario y/o de la lógica del modo

capitalista de producción. La segunda es construida por el protagonismo, superando los desafíos desde su elaboración hasta su ejecución. Solamente a través de la participación efectiva de los gobiernos y de instituciones de la sociedad, respetando las relaciones sociales y sus territorios se pueden construir políticas emancipadoras. Respeto se conquista con lucha y poder. La falta de respeto a las comunidades campesinas es marca de muchos gobiernos y principalmente de las corporaciones.

La reforma agraria en desarrollo en el Brasil es una política pública que está más allá del Estado ejecutor. Los movimientos campesinos tienen un papel estructural en este proceso de lucha por la tierra y reforma agraria. Desde la organización de las familias en la lucha por la tierra hasta la producción de los alimentos que llegan hasta la mesa de los brasileños hay un conjunto de otras políticas públicas necesarias y fundamentales para que la reforma agraria tenga éxito. No es posible pensar más solamente en la lucha por la tierra y la concentración de la propiedad. La reforma agraria que está siendo realizada tiene otros elementos que requieren ser considerados. Más de un millón de familias asentadas necesitan vivir con dignidad y esta debe ser la estrategia de las políticas públicas para el desarrollo del campo. La reforma agraria no va a parar porque el Brasil tiene tierra y gente para producir la comida necesaria para garantizar la soberanía alimentaria. Este es uno de los principales sentidos de la lucha campesina en este siglo.

## Bibliografía

- Alver, Eliseu e Rocha, Daniela de Paulo (2010). “Ganhar tempo é possível?” Gasques, José Garcia; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro; Navarro, Zander *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, IPEA, pp. 185-212.
- Bruno, Regina. *Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio*. Sl; s/d.
- [http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/14023\\_movimento-sou-agro-texto-regina-bruno-gt16-anpocs.pdf](http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/14023_movimento-sou-agro-texto-regina-bruno-gt16-anpocs.pdf)
- Carvalho, Horácio Martins (2014). *A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo*. <http://alainet.org/active/76144>
- DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. *Relatório DATALUTA BRASIL - 2014*. Núcleo de Estudos Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA. Presidente Prudente, 2012. <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos.php>

- Fernandes, Bernardo Mançano (2000). *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Fernandes, Bernardo Mançano (2013). “A reforma agrária que Lula fez e a que pode ser feita”. Sader, Emir (org). *10 anos de governos pó-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial: Flacso Brasil, pp. 191-206.
- Fernandes, Bernardo Mançano (2014). “Cuando la agricultura familiar es campesina”. *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*. Francisco Hidalgo, François Houtart, Pilar Lizárraga (editores). Quito, Editorial IAEN.
- Fernandes, Bernardo Mançano, Welch Clifford Andrew y Gonçalves, Elienai Constatino (2014). *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo, Cultura Acadêmica.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009) Censo Agropecuário 2006 – *Agricultura Familiar: primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Martins, José de Souza (2000). Reforma agrária – *o impossível diálogo sobre a História possível*. Revista Tempo Social (São Paulo), pp. 97-128.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2013). *Plano agrícola e pecuário 2013/2014*. Brasília, Mapa.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2013). *Plano Safra aa Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília, MDA.
- Oliveira, Arioaldo Umbelino (2010). “A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula”. In *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva (2013). *Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do Banco Mundial e o combate à pobreza*. São Paulo, Expressão Popular.
- Sader, Emir (2003). *A vingança da história*. São Paulo, Editora Boitempo.
- Sauer, Sérgio, Pereira, João Márcio Mendes (2006). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo, Expressão Popular.

