

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP

Faculdade de História, Direito e Serviço Social

Campus de Franca

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

**Reforma Agrária no Governo Lula: uma análise do II  
Plano Nacional de Reforma Agrária.**

Valéria de Oliveira Albuquerque

Franca – S.P.

2006

**VALÉRIA DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE**

**Reforma Agrária no Governo Lula: uma análise do II Plano  
Nacional de Reforma Agrária.**

**Dissertação apresentada à Faculdade de História,  
Direito e Serviço Social da Universidade Estadual  
Paulista “Júlio de Mesquita Filho” para obtenção do  
título de Mestre em Serviço Social.**

**Área de Concentração: Serviço Social – Trabalho e  
Sociedade**

**Orientação da Profa. Dra. Raquel dos Santos  
Sant’Ana.**

Franca – S.P.

2006

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP

Faculdade de História, Direito e Serviço Social

Campus de Franca

***Reforma Agrária no Governo Lula: uma análise do II Plano  
Nacional de Reforma Agrária***

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Raquel dos Santos Sant'Ana (orientadora)

---

Franca – S.P.

2006

Albuquerque, Valeria de Oliveira  
Reforma Agraria no governo Lula: uma analise do II Plano  
Nacional de Reforma Agraria  
Valeria de Oliveira Albuquerque. –Franca : UNESP, 2006

Dissertação – Mestrado – Serviço Social – Faculdade de  
História, Direito e Serviço Social – UNESP.

1. Serviço Social – Reforma Agrária – Brasil 2. Questão  
agrária – Brasil. 3. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem  
Terra (MST).

CDD – 362.851

## AGRADECIMENTOS

Ao Cnpq, pelo apoio oferecido para a realização dessa pesquisa.

À professora Raquel Sant'Ana, que me orientou na elaboração desse trabalho e, que, na seara do Serviço Social tem persistido em aproximar a profissão da Questão Agrária, relegada a segundo plano na formação dos assistentes sociais.

Aos profissionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), superintendência de São Paulo, que tenho tido a oportunidade de aprender e compartilhar o cotidiano conflituoso da implementação da Reforma Agrária no estado.

Ao professor José Juliano de Carvalho Filho: o “Juca”, sou carinhosamente grata pela sua disponibilidade em debater e confrontar idéias, favorecendo um caminho mais leve ao conhecimento científico.

Aos trabalhadores e trabalhadoras do campo, em especial aos companheiros e companheiras do MST, que com sua luta e resistência contra a violência do latifúndio justificam a urgência do verdadeiro processo de Reforma Agrária para toda a sociedade.

## RESUMO

Essa pesquisa discute a reforma agrária no governo Lula, por meio do acompanhamento da elaboração e aprovação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA). O objetivo ao estudar o II PNRA foi compreender as contribuições desse para o avanço da política de reforma agrária no Brasil, objeto de outro plano no governo Sarney. Para isso utilizou-se documentos elaborados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na campanha presidencial de 2002, o programa “Vida Digna no Campo”, a Proposta para o Plano Nacional de Reforma Agrária e a versão do plano aprovada pelo MDA/ INCRA. Para acompanhar a efetivação do II PNRA consultou-se relatórios anuais de gestão do MDA/INCRA de 2003 e 2004, disponíveis no sítio do MDA, bem como os Boletins de Políticas Sociais, publicados pelo Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA), ligado ao Ministério do Planejamento. Com a finalidade de dialogar com as expectativas dos movimentos sociais de luta pela terra em relação à atuação do governo na área agrária, foi analisada a proposta de Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e suas principais publicações, como o Jornal Sem Terra, a Revista Sem Terra e Resoluções de Encontros e Jornadas de Lutas, no período de 2003 a 2005. Para complementar essa finalidade, consultou-se jornais de grande circulação nacional, como a “Folha de São Paulo” e o “O Estado de São Paulo”, impressos e disponíveis na internet. Com esse estudo, constatou-se que a vitória de Lula para presidência em 2002 reacendeu mais uma vez a esperança da Reforma Agrária no Brasil. Entretanto, a versão do Plano aprovada pelo governo representou um retrocesso, na medida em que reduziu a meta de famílias beneficiadas e esvaziou o significado de áreas reformadas. O Plano apresentado preservou a característica da política de reforma agrária de governos anteriores, qual seja, de política social compensatória reativa aos conflitos sociais.

**Palavras-chave:** Serviço Social, Questão Agrária, Reforma Agrária e Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

## *ABSTRACT*

This research discusses the agrarian reform in the Lula government, through monitoring the drafting and adoption of the Second National Plan for Agrarian Reform (PNRA II). The aim of the study was to understand the II PNRA contributions to the advancement of this policy of land reform in Brazil, the object of another plane in the Sarney administration. For this we used the documents prepared by the Workers' Party (PT) in the 2002 presidential campaign, the "Dignified Life in the Field," the proposal to the National Plan for Agrarian Reform and the version of the plan approved by the MDA / INCRA. To monitor the effectiveness of the II PNRA, we consulted the annual reports of management of the MDA / INCRA, 2003 and 2004, available on the MDA, as well as bulletins for Social Policy, published by the Economic Policy Institute (IPEA), linked to Ministry of Planning. In order to communicate with the expectations of social movements that struggle for land in relation to the role of government in land area, we analyzed the proposed Land Reform Movement of Landless Workers (MST) and its major publications like the Journal Landless, landless, and the Journal of Meetings and Resolutions Workshops Strife in the period 2003 to 2005. To complement this purpose, we referred to large-circulation national newspapers such as the "Folha de Sao Paulo" and "O Estado de Sao Paulo", printed and available on the Internet. With this study, we found that the victory of Lula for the presidency in 2002 once again rekindled the hope of Agrarian Reform in Brazil. However, the version of the plan approved by the government was a step back, as it reduced the target beneficiary families and emptied the meaning of reformed areas. The Plan presented preserved the feature of land reform policy of previous governments, namely, reactive compensatory social policy to social conflicts.

Keywords: Social Service, Land Issues, Agrarian Reform and Rural Workers Movement (MST).

## SUMÁRIO

### **Introdução**

### **Capítulo 1 – Modernização Conservadora da Agricultura ..... 01**

1.1 – Período de 1970 – 1980 ..... 01

1.2 – Agricultura na década de 90 ..... 19

### **Capítulo 2 – Política Fundiária e Reforma Agrária no Brasil .....40**

2.1 – Dos militares ao governo de Fernando Henrique Cardoso ..... 40

2.2 – Proposta de Reforma Agrária do MST ..... 83

2.3 – A proposta de Reforma Agrária da Campanha de Lula Presidente – 2002 ..... 88

### **Capítulo 3 – Reforma Agrária no Governo Lula ..... 93**

3.1 – Reforma Agrária no primeira ano de governo Lula – 2003 ..... 93

3.2 – Reforma Agrária no segundo ano do governo Lula – 2004 ..... 108

3.3 – Reforma Agrária no terceiro ano do governo Lula – 2005 ..... 117



**Considerações Finais ..... 125**

**Bibliografia ..... 136**

*Relação de Siglas*

<b>SIGLA</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Políticas Econômicas e Aplicadas
BPS	Boletim de Políticas Sociais
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
CAIs	Complexos Agroindustriais
PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
CPT	Comissão Pastoral da Terra
PCB	Partido Comunista Brasileiro
CRB	Confederação Rural Brasileira
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
ULTABS	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
MASTER	Movimento de Agricultores Sem Terra
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens

<b>SIGLA</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
CEDI	Centro Ecumênico de Informação
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
FASE	Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
CNBB	Confederação dos Bispos do Brasil
MIRAD	Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento
UDR	União Democrática Ruralista
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Rural
INTER	Instituto Jurídico das Terras Rurais
PROCERA	Programa de Créditos da Reforma Agrária
TDA	Título da Dívida Agrária
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CNASI	Confederação Nacional dos Servidores do INCRA
FHC	Fernando Henrique Cardoso
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito

## INTRODUÇÃO

A história da Reforma Agrária no Brasil tem se dado no bojo da articulação dos movimentos de luta pela terra com o Estado e desses com antigos sujeitos, como os latifundiários. Essa relação deu-se de forma conflituosa e produziu intervenções diversas na questão fundiária, imprimindo diferentes significados para a Reforma Agrária em função de cada conjuntura histórica.

Na década de 50 e 60 a Reforma Agrária é colocada como tema para pensar o desenvolvimento do país, já que a concentração fundiária foi vista como um problema para o desenvolvimento da industrialização. Na década de 70 e 80 a Reforma Agrária foi sucumbida pelo processo de Modernização Conservadora da agricultura, que promoveu transformações técnicas na base produtiva e modernizou o latifúndio por meio principalmente, do financiamento público, sem alterar o regime de posse e uso da terra.

A partir da década de 90 a Reforma Agrária passou a ser considerada como política social compensatória, sendo desnecessária do ponto de vista do desenvolvimento econômico e passando a cumprir uma função meramente assistencialista. Essa visão parte do pressuposto que o modelo de desenvolvimento na agricultura não deve ser alterado, por ser eficiente e responder por grande parte das exportações. Esse modelo de agricultura, ao mesmo tempo em que angaria divisas para o país, conserva a estrutura fundiária concentrada e todos os problemas que dela derivam, como a exclusão social. Uma das graves conseqüências dessa visão é que ela escamoteia a intrínseca conexão entre a pobreza rural e o modelo de desenvolvimento agrícola adotado no país, o que esvazia o conteúdo estrutural da Reforma Agrária.

É nesse contexto contraditório de debates sobre os objetivos e finalidades da Reforma Agrária que o governo Lula assumiu a Presidência em 2003 e, encomendou II Plano Nacional de Reforma Agrário (II PNRA), lançado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em novembro do mesmo ano.

A efetivação do II PNRA, ainda em fase de implantação pelo Governo Lula, foi objeto de estudo deste trabalho. O objetivo ao estudar a implementação do II PNRA foi compreender as contribuições desse para o avanço da Reforma Agrária e para uma outra formatação da questão agrária brasileira.

Para alcançar o objetivo neste estudo, foi utilizado documentos elaborados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na campanha presidencial de 2002, o Programa “Vida Digna no Campo”; a Proposta para o Plano de Reforma Agrária elaborada pela equipe de especialista coordenada por Plínio de Arruda Sampaio e o II Plano Nacional de Reforma Agrária aprovado pelo MDA/INCRA.

Para acompanhar a efetivação do II PNRA, foi consultado relatórios anuais de gestão do MDA/INCRA de 2003 e 2004, disponíveis no sítio do MDA, e os Boletins de Políticas Sociais (BPS), n. 08, 09, 10, publicados pelo Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA), ligado ao Ministério de Planejamento.

Com a finalidade de dialogar com as expectativas dos movimentos sociais de luta pela terra em relação à atuação do governo na área agrária, analisou-se a proposta de Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e sua atuação no governo Lula por meio de seus principais instrumentos de divulgação, que foram o Jornal Sem Terra; Revista Sem Terra; Resoluções de Encontros, Conferências e Jornadas de Lutas, no período de 2003 a 2005. Com a mesma finalidade e no mesmo período, foram consultados jornais de grande

circulação nacional, como a “Folha de São Paulo” e o “O Estado de São Paulo”, impressos e disponíveis na internet.

Para compreender as possibilidades e limites de implantação do II PNRA, foi necessário entender a situação agrária do Brasil e os seus determinantes históricos e estruturais, imprescindíveis para discutir a Reforma Agrária no país. Essa discussão foi desenvolvida no primeiro capítulo e abordou o modelo de desenvolvimento da agricultura e suas configurações na década de 90, marcado pelo predomínio do capital estrangeiro em diferentes setores produtivos da agricultura, desde a lavoura, passando pelas indústrias de beneficiamento, até chegar à comercialização nos supermercados. Constata-se que esse modelo, identificado atualmente como agronegócio, tem agravado o quadro histórico de concentração de terras e a situação de miséria de milhões de trabalhadores, não contribuindo para amenizar o grau de conflitividade no campo.

O Estado brasileiro tem atuado em diferentes períodos históricos para reforçar esse modelo e, assim, posterga a realização da Reforma Agrária e de reais transformações na estrutura fundiária. Embora vários governos tenham assumido a responsabilidade de realizar a reforma, o que se viu foram repetidas tentativas que pouco alteraram o quadro agrário brasileiro. A análise da ação dos governos na área fundiária, referente ao período que vai do governo militar ao governo Fernando Henrique Cardoso, foi desenvolvida no segundo capítulo desse trabalho. Esse estudo contribuiu com elementos importantes que subsidiaram o entendimento da atuação do governo Lula na área agrária.

No terceiro capítulo aborda-se a efetivação do II PNRA pelo governo Lula, observando principalmente o cumprimento das metas de famílias assentadas acordado para cada ano. Como contraponto à atuação do governo, foi

acompanhado a manifestação de um dos principais interlocutores da luta pela Reforma Agrária na atualidade, que é o MST. No decorrer do texto apresenta-se também as reações dos ruralistas, que articulados ao Congresso e ao poder judiciário, se configuram como força relevante no que se refere aos impedimentos para o avanço na Reforma Agrária.

A manutenção da concentração da propriedade da terra em níveis altos e a inutilização de grande parte das áreas agricultáveis do país, traz graves conseqüências não só para o campo e não somente para os trabalhadores rurais, mas para o conjunto da sociedade, inclusive para os que vivem nos centros urbanos pressionados por uma urbanização caótica.

Nesse sentido, discutir Reforma Agrária hoje é buscar alternativas para esses problemas, principalmente para o problema da fome e do desemprego que assola milhões de brasileiros, tanto no campo como na cidade. De acordo com os estudos dos especialistas, e que o II PNRA endossa, para cada família assentada há a geração de em média 3 empregos diretos e 2 indiretos. Além do emprego, há a garantia de segurança alimentar, moradia e uma ocupação mais equilibrada do território, aliviando a pressão nos centros urbanos.

Dessa forma, fica claro que no Brasil não é possível desvincular a discussão dos graves problemas sociais da questão da terra, o que reforça a necessidade do Serviço Social apropriar-se cada vez mais desse debate. É flagrante o distanciamento do Serviço Social com os problemas oriundos da questão agrária, mesmo sabendo que uma boa parte dos assistentes sociais atuam em municípios de porte médio e pequeno e se relaciona com as mazelas da questão agrária reproduzidas no cotidiano profissional.

Em grande parte a formação do assistente social é voltada para pensar os problemas da cidade e formular políticas para o espaço urbano, subordinando a discussão do campo. Entretanto, se a profissão atua na perspectiva da garantia e ampliação dos direitos sociais, não poderá se furtar mais da discussão da questão agrária e da Reforma Agrária, já que ela se apresenta como possibilidade real de superação das desigualdades sociais.

E por fim, nas Considerações Finais, destaca-se o perfil predominante do modelo de produção na agricultura – o agronegócio - e seus rebatimentos no agravamento da questão social brasileira. Resgata-se aspectos do perfil da política fundiária que precedeu o governo Lula e pontua-se as principais características da intervenção do governo na área agrária, destacando as manifestações de sujeitos importantes, como as organizações dos ruralistas, dos movimentos sociais – em especial o MST – bem como a do próprio governo.



# CAPÍTULO 1 - MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DA AGRICULTURA

## 1.1 Período de 1970-1980.

A literatura sobre agricultura brasileira ressalta o processo de "modernização da agricultura" <sup>1</sup> (1965-1980) em razão das profundas transformações que provocou e dos elementos históricos que conservou no campo, como o latifúndio e as desigualdades de renda.

A "modernização da agricultura" baseou-se na mecanização intensiva da base técnica de produção e no incentivo ao uso de fertilizantes e agrotóxicos. Esse processo induziu o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e dessas com o capital financeiro, por meio de um forte esquema de financiamento público<sup>2</sup>.

A atuação do Estado foi indutora nesse processo identificado por alguns autores como "modernização conservadora"<sup>3</sup>. Suas principais ações se concentraram principalmente na política de financiamento para a atividade rural, na pesquisa científica responsável pela produtividade e inovações tecnológicas e na política de colonização do território, no sentido de valorizar a propriedade e exercer certo controle sob as forças sociais contrárias a esse processo na agricultura.

---

<sup>1</sup> O termo *modernização* tem uma utilização ampla na literatura sobre a agricultura. Neste texto o termo será utilizado no mesmo sentido empregado por José Graziano da Silva: "... utilizado para designar o processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra a partir das importações de tratores e fertilizantes num esforço de aumentar a produtividade". (SILVA, [José Graziano](#). **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, IE, 1996.

<sup>2</sup> Para aprofundar a análise sobre o processo de integração da indústria e agricultura por meio da política governamental consultar DELGADO, Guilherme. **Capital financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone-UNICAMP, 1985.

<sup>3</sup> Para aprofundar essa análise ver: SILVA, José Graziano. **Modernização Dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1982.

Por meio de uma política agrícola ativa, o Estado definiu instrumentos e incentivos específicos à agricultura com o objetivo de promover a modernização do setor. Esse processo foi viabilizado em um contexto de supervalorização da industrialização pela política econômica em razão da aplicação do “modelo de industrialização por substituição de importações”, adotado no Brasil desde a década de 30, como afirma Delgado (2001)<sup>4</sup>.

No caso dos países em desenvolvimento – como o Brasil – Nelson Delgado (2001) afirma que os projetos de industrialização via substituição de importações implantados pelo Estado no pós-guerra, atingiram sensivelmente o setor da agricultura, atribuindo-lhe como “funções”<sup>5</sup> as de transferir recursos para o financiamento da industrialização e de produzir alimentos baratos, o que viabilizaria o pagamento de baixos salários para os trabalhadores da cidade. Esse modelo representou a tentativa de internalizar no país os principais setores produtivos característicos da industrialização dos países avançados e com isso recuperar o atraso da economia brasileira em relação às economias capitalistas mais desenvolvidas, como argumentavam seus teóricos.

Silva (1996) observa que a partir da década de 60 a dinâmica da agricultura passou a ser determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no

---

<sup>4</sup> DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura In: LEITE, S. (org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 2001. p.15-52.

<sup>5</sup> A chamada “funções” da agricultura fez parte do debate sobre o desenvolvimento econômico e o papel da agricultura nas décadas de 50 e 60. Um grupo de pensadores econômicos, liderados por Delfim Neto, argumentava que o papel da agricultura no desenvolvimento econômico do país era: 1) liberar mão-de-obra para o setor industrial; 2) produzir alimentos baratos; 3) criar um mercado para os produtos da indústria; 4) expandir as exportações e 5) transferir renda para o setor urbano. Delgado (2005) ressalta que esse debate sobre agricultura e desenvolvimento remonta o pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico.

desenvolvimento dos Complexos Agroindustriais (CAI)<sup>6</sup>. Nessa direção, em consonância com o projeto de desenvolvimento econômico, o Estado viabilizou a integração da agricultura ao novo circuito produtivo liderado pela indústria de insumos e processamento de matéria-prima, gerando as condições de infra-estrutura necessárias à expansão do conjunto do setor.

Para o autor, esse período inaugura um novo padrão agrícola, “orientado fundamentalmente para a integração vertical e para o incremento da produção através do aumento de produtividade, embora sem chegar a substituir totalmente o antigo padrão de expansão agrícola<sup>7</sup>”. (SILVA, 1996: 23).

Para Geraldo Muller, o fato mais importante que delimita a década de 60 como um marco de um novo padrão agrícola é a constituição do complexo agroindustrial brasileiro, sendo esse um produto da modernização. A partir daí, a manutenção e a expansão do CAI<sup>8</sup> passam a constituir o principal elemento da modernização da agricultura.

---

<sup>6</sup> A idéia de complexo agroindustrial usada neste trabalho coincide com a idéia apresentada por José Graziano da Silva no seu texto já citado de 1996. Para o autor o ponto fundamental que qualifica a existência de um complexo agroindustrial é o elevado grau das relações interindustriais dos ramos ou setores que o compõem. Tratam-se de relações de dominação técnica, econômica e financeira, do segmento industrial sobre a parte agrícola do complexo. Um exemplo de complexo agroindustrial completo e integrado aparece no caso do açúcar e do álcool, que possui indústria para equipamentos para usinas e destilarias, usinas de açúcar e álcool. Há uma cadeia de atividades fortemente relacionadas e com dinamismo próprio, formando um tripé: indústria para a agricultura – atividade agrícola – agroindústria. Para o autor a análise dos complexos, além de identificar as relações técnicas existentes entre os distintos segmentos do sistema, estabelece as relações de determinação, do ponto de vista da dinâmica e da autonomia relativa entre os elementos constituintes.

<sup>7</sup> O antigo padrão agrícola que Graziano da Silva se refere é denominado por ele “complexo rural”. Esse conceito tem origem no grupo de intelectuais que se agregaram em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB) na década de 50, e designa o conjunto das atividades desenvolvidas no interior das fazendas da época da Colônia, assentadas na economia natural com sua incipiente divisão do trabalho. O complexo rural se ocupava da produção para a exportação, bem como da produção de bens de consumo para a população local e dos próprios meios de produção.

<sup>8</sup> O termo agroindustrial é uma versão brasileira do termo *agribusiness*, que surgiu nos EUA na década de 1950. Segundo José Graziano da Silva (1991), esse termo foi usado inicialmente por J. H. Davis em uma conferência em Boston (EUA) com o objetivo de ampliar o conceito de agricultura, tendo em vista que o termo “setor primário” já não era suficiente para classificar a agricultura em razão das

Muller destaca ainda dois fatores importantes que impactaram a estrutura produtiva do CAI: a diversificação das exportações (industriais e agroindustriais) e a substituição localizada de importações de matérias-primas estratégicas (petróleo, matérias-primas para fabricação de papel e outras). Esse impacto produziu efeitos diretos no CAI, tanto do lado da expansão das agroindústrias processadoras como da internalização da produção de parte considerável dos fertilizantes, herbicidas, fungicidas, vacinas para animais e outros insumos químicos. “Paralelamente, o choque do petróleo de 1973 faz com que o país se lance à produção de álcool combustível, produzindo um impacto descomunal na agroindústria de açúcar e de álcool e na agricultura”.(MULLER, 1989: 73)

A regulação estatal adquire novas determinações com a implantação do Programa Nacional do Álcool (Próálcool Decreto n.º 76.593 de 14/11/1975), que propôs a substituição da gasolina por etanol, devido à crise energética e a alta no preço do petróleo em 1973 e 1974. A fase de instalação do Próálcool foi concluída na década de 1980 e articulou, sobretudo, uma integração com a indústria automobilística e a Petrobrás, em função da compra dos estoques de álcool e mistura do álcool anidro à gasolina (MORAES, 2000 apud IAMAMOTO, 2001).

O Próálcool propiciou um mercado confiável e crescente para o álcool, além de favorecer a relação com o mercado internacional para a comercialização da cana-de-

---

transformações que passava e principalmente dos laços que estreitava com o setor financeiro – daí *agribusiness*. Na definição de Davis *agribusiness* é a “soma de todas as operações envolvidas no processamento e distribuição dos insumos agropecuários, as operações de produção na fazenda; e o armazenamento, processamento e a distribuição dos produtos agrícolas e seus derivados”. (DAVIS, J. H. ‘From Agriculture to Agribusiness’. Harvard Review Press. Boston (USA). 34 (1), jan/fev. citado por SILVA, J.G. Complexos Agroindustriais e outros complexos. In **Revista ABRA** n. 03, vol. 21. set/dez 1991. p.5-34.

açúcar. Esse programa governamental permitiu não só a expansão da cultura canavieira como a própria sustentação econômica do setor.

As regiões de São Paulo precursoras nesse setor foram Ribeirão Preto e Piracicaba, regiões que se destacam até hoje na cultura de cana. Além de concentrar o que há de mais moderno na produção, beneficiamento e comercialização desse produto, essas regiões paulistas concentram também os principais problemas referentes à cultura canavieira: o desemprego – os trabalhadores foram substituídos pelas técnicas modernas de produção – e a concentração fundiária, pois o cultivo desse produto historicamente é feito em grandes propriedades.

Para Silva (1996: 37) os elementos levantados por Muller – diversificação e substituição das importações, bem como a crise do petróleo – evidenciam duas idéias fundamentais:

... a de que a produção agrícola passou a constituir um elo de uma cadeia, negando por completo as antigas condições do complexo rural fechado em si mesmo e em grande parte as do complexo agro-comercial prevalecente até os anos 60; e que o processo de constituição do CAI – e da industrialização da agricultura, [...] – só se pôde efetivar a partir da implantação da 'indústria para a agricultura' – isto é, do departamento fornecedor de máquinas e insumos para a agricultura.(SILVA, 1996: 24).

Importante destacar que as diversas atividades dos complexos agroindustriais são atividades do capital, com uma regulação macroeconômica mais geral. As ligações entre os diferentes setores produtivos e do comércio não são meramente técnicas, mas, sobretudo financeiras. A compra de insumos pela agricultura, por exemplo, impõe-se a princípio como necessidade técnica, mas implica de imediato a necessidade de financiamento. Dessa forma, a modernização da agricultura gerou a necessidade de um sistema financeiro para ser viabilizada.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR Lei n.º 4.829 de 05/11/1965) foi um dos principais instrumentos utilizados na época pelo governo e implementado na lógica de desonerar os riscos estruturais do processo produtivo privado, oferecendo garantias contra riscos de produção e de preços.

Os produtores foram incentivados a consumir os insumos e tecnologias da então Revolução Verde<sup>9</sup>, que se deu nos EUA e na Europa Ocidental ainda no final do século XIX e início do século XX. Essa política determinou o estreitamento técnico entre a indústria e a agricultura com o objetivo de aumentar a produtividade física da terra e a produtividade do trabalho, introduzindo na produção agrícola os métodos de divisão do trabalho e o desenvolvimento tecnológico.

Esse modelo de produção agrícola importado dos países do norte tornou-se altamente oneroso para o produtor e favoreceu o aprofundamento das relações de crédito na agricultura, por meio de subvenções financeiras que priorizaram as culturas de exportação, como a soja, laranja, cana, algodão e outras.

Na interpretação de Graziano Silva (1996), o processo de modernização passou por três momentos decisivos: o da constituição dos Complexos Agroindustriais (CAIs), o da industrialização da agricultura e, o mais recente, da integração de capitais intersetoriais sob o comando do capital financeiro.

O processo de constituição dos CAIs, a partir da integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras - integração que só se torna possível por meio da

---

<sup>9</sup> A Revolução Verde foi extensamente estudada e refere-se ao conjunto de políticas e ações que levaram à modernização conservadora da agricultura nos países do então terceiro mundo, a partir da Segunda Guerra Mundial. As conseqüências políticas, sócio-econômicas e ecológicas dessa 'pseudo-revolução' ainda permanecem ocultas aos olhos daqueles que atualmente capitaneiam a revolução duplamente verde, tendo ela a biotecnologia como portadora do elemento que reparará os males causados pela tal "revolução".

internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura - foi induzido pelo financiamento público, basicamente pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, como já dito anteriormente, e pelas políticas de agroindustrialização específicas instituídas a partir dos chamados fundos de financiamento, como o Fundo Geral para a Indústria e Agricultura (FUNAGRI) em 1965, apontado por Silva (1996).

A integração entre a agricultura e a indústria processadora só foi possível na medida em que se pôde assegurar uma oferta de equipamentos, insumos e variedades agronômicas compatíveis com as necessidades técnicas impostas à agricultura. Nesse sentido, afirma Silva:

... as relações intersetoriais dos CAIs só puderam se intensificar e manter-se estáveis quando o setor de máquinas e insumos para a agricultura encontrava-se montado no país. O circuito completou-se com a implementação de uma política específica de financiamento da agroindústria, ou seja, uma política agroindustrial. (SILVA, 1996:32).

Silva (1996) segue no seu entendimento da modernização da agricultura afirmando que o processo de industrialização do setor não se resume à utilização de insumos industriais na produção embora reconheça que esse seja um de seus componentes fundamentais. Outro elemento fundamental apontado pelo autor e que caracteriza o processo de industrialização da agricultura é o aprofundamento da divisão do trabalho, no qual a agricultura se converteu num ramo da produção, que compra insumos e vende matérias-primas para outros ramos industriais.

Dessa forma, esses dois elementos apontados por Silva (1996): a constituição dos CAIs e a industrialização da agricultura, passam a ser os *novos determinantes da dinâmica da agricultura*. A esses dois agregam-se outros, como as questões dos

mercados (interno e externo), preço, tecnologia, financiamento, propriedade da terra, política agrícola e agrária etc.

Nas últimas décadas, como já apontado anteriormente, esse padrão de produção agrícola tornou-se ainda mais complexo pela emergência do capital financeiro, com reflexos não apenas na base técnica da atividade agrícola, mas também no que diz respeito à concentração e centralização do capital e da terra no plano das relações com o Estado.

Essa nova dinâmica adotada na agricultura provocou três resultados gerais mais visíveis, na opinião de Silva:

- do ângulo do CAI, tem-se um estreitamento das relações intersetoriais, um reforço dos elos técnicos e dos fluxos econômicos entre as atividades agrícolas e as industriais e um crescente movimento de subordinação da agricultura à dinâmica industrial”
- do ângulo da industrialização da agricultura o resultado mais visível é a mudança no processo de trabalho agrícola, em que o trabalhador deixa de ser o agente ativo, o controlador do processo de trabalho, para se tornar um apêndice das máquinas. [...] Do ponto de vista do processo de trabalho, isto se mostra de maneira clara na agricultura brasileira a partir da metade da década de 60: a mudança mais significativa que se observou desde então na mão-de-obra ocupada no campo foi a formação de um setor de assalariados rurais em substituição às formas antigas de relações familiares e dependência pessoal. [...] Os assalariados rurais estão em geral vinculados a somente algumas fases específicas do processo de produção (especialização) e destinados ou a manejar máquinas ou a colher produtos manualmente\_...
- Finalmente, como já foi mencionado, do ângulo da integração de capitais constitui-se o SNCR, que viria a formar o elo do capital financeiro com a agricultura. [...] Assim, num primeiro momento a política de crédito “força” a modernização agrícola; estando esta assegurada, no momento seguinte o novo padrão de financiamento atua no sentido de favorecer a integração de capitais. Os resultados mais evidentes desse novo período são a concentração e centralização de capitais e da terra. (SILVA, 1996: 34-35).

Sobre a presença do capital financeiro na agricultura o trabalho de Guilherme Delgado (1985) traz uma importante contribuição. O autor se concentra no



desenvolvimento da agricultura no final dos anos 60 e destaca a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural. Esse momento também foi considerado pelo autor como a ruptura do antigo estilo de desenvolvimento e a implantação de um novo padrão agrícola, resultado da conjugação de alguns fatores fundamentais: a consolidação integrada com o complexo agroindustrial e as mudanças na base técnica de produção agrícola comandadas pelo complexo; a intensa urbanização e rápido crescimento do emprego não-agrícola - com pressões sobre a demanda de produtos agrícolas; o crescimento e diversificação das exportações e finalmente, a organização do SNCR e a conseqüente política de crédito rural como principal veículo do projeto modernizador para a agricultura.

Delgado ressalta que o conceito chave por trás desse padrão de desenvolvimento é o de

... integração de capitais, isto é, o processo de centralização de capitais industriais, bancários, agrários etc., que por sua vez fundir-se-iam em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada, integradas verticalmente (agroindústrias ou agro-comerciais). O objetivo da integração é a busca da taxa média de lucro do conglomerado ....(DELGADO, 1985: 143-144).

Em linhas gerais, na década de 60, havia um conjunto de condições macroeconômicas e políticas internas que possibilitaram uma mudança qualitativa no padrão de desenvolvimento da agricultura e no lugar que ela passara a ocupar no padrão geral de acumulação do país. Essa mudança qualitativa concretizou-se nos Complexos Agroindustriais, na industrialização de vários setores produtivos e no processo de fusão/integração de capitais intersetoriais pelo capital financeiro.

Nesse período houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, e significativa alteração no padrão técnico do setor rural.

No projeto de desenvolvimento da agricultura, a agropecuária deveria produzir mais, exportar mais e, ao mesmo tempo, ser capaz de absorver insumos e máquinas, tornando viável a implantação e a sustentação das novas indústrias. A cultura da soja foi eminente nesse período, cumprindo o papel de catalisadora das transformações pelas quais passava a agricultura.

A cultura da soja tem um perfil que se encaixa perfeitamente nos esquemas de produção da Revolução Verde. A soja normalmente é cultivada em grandes extensões de terra, com sementes selecionadas, mecanização, fertilizantes e produtos químicos. Ademais, o impulso para a produção dessa oleaginosa veio também em forma de dinheiro público, em grandes quantidades e a custos baixos, no decorrer da década de 60.

As exportações de grãos, óleos e farelo de soja renderam ao Brasil 945 milhões de dólares em 1973. Valor correspondente a 15,25% das exportações totais. Nos dez anos seguintes, até 1983, soja em grão, óleo e farelo responderiam por, no mínimo, 10% das vendas externas brasileiras. Entre 1950 e 1989, o Brasil multiplicou por três a área cultivada com todas as lavouras, que passou de 19 milhões para 55 milhões de hectares. No mesmo período a soja saltou de 100 mil hectares para 12 milhões, o fator de multiplicação foi de 120 vezes.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Os dados referentes à cultura da soja foram retirados do texto de FURTADO, Rogério. **Agribusiness Brasileiro**: a história. São Paulo: Evoluir, 2002. p.138

Nesse compasso de crescimento, a soja alcançou inúmeras paragens, ultrapassando as fronteiras da maioria dos Estados. Depois de crescer no Paraná, na década 1960, a soja invadiu o Centro-Oeste, brotando no Mato Grosso do Sul, Goiás e no Noroeste de Minas Gerais. Nos anos de 1980, os plantios se desenvolveram no Oeste da Bahia. Na década de 90, já estavam no sul do Maranhão e no Piauí. Em seguida viriam os campos do Mato Grosso, Rondônia, Acre e Tocantins. A última região a ser ocupada pela soja foi Roraima, já quase no Equador.

Balizada por um slogan poderoso – Plante que o governo garante – a economia da soja, subsidiada no campo e na cidade, sustentou por muitos anos a migração de sulistas para o centro do Brasil, a ponto de desenvolver ali uma nova civilização de feição urbana e base rural, e também gerou recursos para a montagem de um forte infra-estrutura agroindustrial [...] Foi durante o ciclo febril da soja (1970-1982), que deslanchou no Brasil a produção de óleos vegetais, adubos, sementes, produtos químicos, máquinas e implementos, rações, frangos e suínos. Também se desenvolveram inúmeros serviços nas áreas de armazenagem e transportes. Um ágil comércio se organizou em torno da produção agrícola em cidades tradicionais ou recém-fundadas. Restaurantes de beira de estrada, agências bancárias, lojas, oficinas, transportadoras, postos de combustível e diversos outros negócios brotaram como parte da cadeia agroindustrial.... (HASSE, 1996: 36)<sup>11</sup>.

Na formulação de Kageyama et alli (1987) a concessão de crédito subsidiado vinculado à utilização de insumos induziu um padrão de modernização compulsória, capaz de obter resultados significativos em pouquíssimo tempo.

A distribuição social, setorial e espacial dos incentivos provocou uma divisão de trabalho crescente; *grosso modo*, maiores propriedades, em terras melhores, tiveram acesso a crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e assistência técnica, a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria. Enquanto isso, os produtores menos capitalizados foram relegados a terras menos férteis, utilizando práticas tradicionais e explorando a mão-de-obra familiar para subsistir ou produzir um pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos,

---

<sup>11</sup> Esse estudo foi encomendado pela empresa Ceval Alimentos no ano de 1996.

onde o baixo poder de compra das massas garantiam preços também baixos. (MARTINE, 1991: 10).

Segundo Martine (1991) o padrão de financiamento baseado no crédito fortemente subsidiado entrou definitivamente em crise a partir de 1980. A agricultura como um todo perdeu o tratamento preferencial que desfrutava em suas relações com o setor financeiro.

Entretanto, o Estado promoveu um novo tratamento em relação ao fornecimento de créditos. Ou seja, não houve exatamente uma eliminação total dos créditos, senão maior seletividade dos beneficiários que, paradoxalmente, passaram a ser mais subsidiados que antes.

Os produtos de maior peso [...] são aqueles que dispunham de mecanismos de valorização, incentivos e subsídios, além de crédito e de preços mínimos: a cana-de-açúcar [...] o trigo, a soja, o cacau, o algodão e a laranja, todos mais ou menos beneficiados por mecanismos especiais relacionados aos esforços de ajuste externo ou por fatores externos (MARTINE, 1991: 12).

Esses elementos de financiamentos da produção agrícola encontram-se agrupados nos estudos de Delgado (1985). Segundo ele, no período de 1980 a 1984, praticou-se uma política forte de produção, apesar da contenção de crédito, protegendo-se assim a rentabilidade de determinados segmentos empresariais via preço. Os instrumentos acionados pela política econômica envolveram, dentre outros, a máxima desvalorização cambial, que elevou os preços dos exportáveis, e o aumento do subsídio no crédito de custeio para aqueles setores que tiveram acesso a ele em períodos anteriores.

Para Martine (1991) há outro indicador para avaliar a agricultura no período da década de 80, o qual se refere à diminuição no ritmo de crescimento da área cultivada,

principalmente de lavouras permanentes. No que concerne às mudanças tecnológicas, há uma redução no ritmo de incorporação de tratores em todas as regiões. O pessoal ocupado na agricultura também cresceu a ritmos menores que nos cinco anos anteriores. “Quase 90% de todo o crescimento de pessoal ocupado entre 1980-85 ocorreu em estabelecimentos de 0-100 ha”. (MARTINE, 1991: 14).

A mudança no padrão produtivo da agricultura trazido pelo novo pacote tecnológico serviu para acentuar ainda mais a concentração da propriedade da terra, afetando as relações de produção no campo. A mecanização de diversas fases da produção expulsou mão-de-obra, além de reduzir a área ocupada pelos arrendatários, parceiros, posseiros e outros pequenos produtores. Isso provocou um intenso êxodo rural – quase 30 milhões de brasileiros migraram para cidades no período de 1960 a 1980<sup>12</sup>. Soma-se a isso um crescente assalariamento da força de trabalho no campo sendo que grande parte passou a residir nas cidades.

O processo de urbanização brasileiro foi intenso em um período relativamente curto, se comparado a outros países como os europeus. Esse processo provocou uma inversão na matriz populacional, as áreas rurais tiveram uma redução absoluta de população e em contrapartida o número de cidades cresceu rapidamente, assim como a proporção da população em algumas metrópoles.

Como a maior parte da população passou a viver nas cidades, o abastecimento dos alimentos precisou ser transportado de longas distâncias e armazenado. A partir daí a agroindústria legitima-se como forma de processar e conservar os alimentos. O

---

<sup>12</sup> Dados citados por MARTINE, G. In: **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, n.º 23, março. 1991. p.10.

agricultor em sua maioria deixou de produzir alimentos e passou a produzir apenas matérias primas para as agroindústrias.

Ressaltando as afirmações de Martine (1991), não há dúvidas de que o aumento da produção e da produtividade na agricultura é condição indispensável ao desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida da população. Entretanto, o aumento da produção não é condição suficiente para o bem-estar geral, pois nada garante que os benefícios do crescimento serão redistribuídos entre todos os setores da sociedade.

O que determina o padrão de crescimento econômico, e a repartição dos seus benefícios, é o estilo de desenvolvimento de uma sociedade, que, por sua vez, é cunhado no confronto e na negociação entre interesses distintos, provenientes de diversos setores da sociedade. (MARTINE, 1991:33)

A história da economia brasileira, durante as últimas décadas, demonstra que é possível manter taxas elevadas de crescimento, durante vários anos, sem que isso repercuta numa melhoria significativa das condições de vida da população como um todo. O modelo de modernização conservadora conseguiu transformar o aparato produtivo e alcançar expressivos níveis de crescimento do produto, mas manteve elevados níveis de pobreza absoluta, fazendo com que grande parte da população continuasse a reproduzir as condições miseráveis, acentuando uma das distribuições de renda mais concentradas do mundo. Ela (a modernização) foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com

uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, como afirma Delgado<sup>13</sup>.

Essa associação do capital industrial com a produção agrícola aferiu a terra a lógica do capital, que tende a transformar tudo em mercadoria. Segundo Martins (1985: 159) “a terra características próprias e não é uma mercadoria fruto do trabalho humano. É um bem natural, finito, que não pode ser reproduzido”, ou seja, não é fruto do trabalho humano e nem do conhecimento socialmente acumulado. Contudo, é o capital que impõe o seu preço baseado na renda da terra acumulada. Paralelo a isso, muitos setores pobres do campo<sup>14</sup> foram induzidos a comercializar as terras que ainda tinham e muitos migraram para a cidade e foram trabalhar na indústria.

Vários autores, como Martine (1991), Kageyama et alli (1996), Silva (1996), Guanzioli (1991) têm demonstrado que o desenvolvimento capitalista ocorre de maneira contraditória e desigual, assim como o processo de modernização do campo brasileiro:

...o desenvolvimento de agricultura capitalista não integrou todas as terras na produção para o mercado, nem a maioria das regiões do país. Há ainda algumas centenas de milhões de hectares sem qualquer tipo de atividade econômica seja moderna ou tradicional. (GUANZIROLI, 1991, 23).

A exemplo disso temos a aplicação dos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural, que não beneficiou todos os produtores e não seguiu critérios equânimes. Houve

---

<sup>13</sup> DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na Economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Revista de Conjuntura**. Ano IV, n.º 16. out/dez 2003. [in www.conjuntura.br](http://www.conjuntura.br)

<sup>14</sup> “Setores pobres do campo” se refere a todos os segmentos que se relacionam com a terra como fonte de trabalho e sobrevivência como os pequenos proprietários, meeiros, arrendatários, ribeirinhos, assalariados rurais e outros. CARVALHO, H. M. O Oligopólio na produção de sementes e a tendência à padronização da dieta alimentar mundial [in](#): **Sementes – patrimônio do povo a serviço da humanidade** CARVALHO, H. M. (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2003.

regiões que foram visivelmente privilegiadas, como a região Sul e Sudeste, que concentraram juntas 70% do total dos créditos na década de setenta.<sup>15</sup>

A concentração dos financiamentos estatais pode ser observada também quando se adota o critério do tamanho das propriedades, sendo visível a disparidade distributiva do governo na época. Enquanto as áreas com menos de 10 hectares, que representavam 50% do total dos estabelecimentos, receberam menos de 5% dos financiamentos rurais, os estabelecimentos com mais de 1000 hectares, que representavam menos de 10% do número de estabelecimentos, receberam mais de 20% do total dos financiamentos.<sup>16</sup>

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira, do ponto de vista técnico, social e regional, foi preservado, e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido pode-se visualizar nele um pacto agrário *tecnicamente modernizante e socialmente conservador*<sup>17</sup>, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, confortou as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Além do mais, a organização social tradicionalmente orientada para privilegiar as elites e a estrutura fundiária já altamente concentrada, junto com a introdução do novo pacote tecnológico via um regime político autoritário e conservador, tornaram os efeitos sociais desse processo ainda mais grave.

---

<sup>15</sup> Fonte: Banco Central "Distribuição percentual do crédito rural segundo as regiões do Brasil (1970-1980) citado por JÚNIOR, O M. Considerações sobre a formação do complexo agroindustrial no Brasil In: **Cadernos da F.F.C**, Marília\_UNESP, v.\_01, n.01, 1991, p: 01-24.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Segundo Delgado, o latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio e defesa também na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia é um sinal conservador desse projeto de modernização. DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na Economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Revista de Conjuntura**. Ano IV, n.º 16. out/dez 2003. In [www.conjuntura.br](http://www.conjuntura.br)



Existe sem dúvidas um pólo muito dinâmico na agricultura, mas não podemos perder de vista, por exemplo, que no início dos anos 80, apenas 7% de todos os estabelecimentos agropecuários tinham um trator. A produção de alguns conglomerados é significativa, mas muitos deles também utilizam a terra apenas como reserva de valor com fins de obter recursos subsidiados. “Em suma, embora o processo de ‘caificação’ seja inegável e irreversível, o seu significado é passível de discussão”.(MARTINE, 1991: 19).

A modernização da agricultura colocou em xeque a existência da pequena produção, essa se apresentou como um contraponto ao avanço do capitalismo integrado e da produção em grande volume. A tendência que afirmava o desaparecimento inexorável desse setor mostrou-se equivocada, pois, mesmo com o avanço dos complexos agroindustriais a pequena produção reafirmou a sua existência.

Vários trabalhos registram a persistência, e até o crescimento, do setor da pequena produção, mesmo nos países de capitalismo mais avançado. Esse processo, na avaliação de Martine (1991) se deve a vários fatores, como um período de crise econômica que gera impacto na disponibilidade de créditos e causa certo desinteresse do capital produtivo ou especulativo pela terra. Esse fato permite um crescimento de categorias que antes caminhavam, aparentemente, para a extinção, como os posseiros, parceiros e pequenos proprietários.

O autor ressalta também que essa tendência, evidentemente, não chegou a influir decisivamente nos padrões tradicionais da estrutura fundiária. Tampouco reflete necessariamente em um movimento mais permanente de desconcentração da terra, pois, qualquer volta às condições anteriores de crédito, subsídios e mercado, induz a

uma re-intensificação das atividades produtivas e especulativas em torno da terra, o que reproduz o processo de expulsão dos pequenos.

Dados do Censo Agropecuário de 1980<sup>18</sup> mostram que os estabelecimentos com menos de 50 ha, que dispunham de apenas 12,6% da área total agricultável, respondiam por 40% do valor da produção nesse mesmo ano. Dessa forma, mesmo com uma tendência declinante, esse setor da agricultura não pode ser desconsiderado. Não obstante, o mesmo Censo trazia a tona um dado importante, esses mesmos estabelecimentos que contribuíram com 40% do valor da produção, empregavam 69% de todo o pessoal ocupado na agricultura.<sup>19</sup>

No período de 1965 a 1980 a agricultura brasileira completou uma fase de modernização técnica e crescimento econômico sem, no entanto, provocar mudanças significativas na estrutura fundiária, que permaneceu concentrada. Após esse ciclo de eufórico crescimento, Delgado (2005) nos chama atenção para o período de estagnação e crise econômica que o país enfrentou. A forma como a política econômica incorporou o setor agrícola na solução do endividamento interno e externo reforçou a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras. O maior sinalizador desta prática foi a liberalidade com que propiciou a apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários e outros agentes aliados ao capital, que em comum possuem o usufruto dessa mesma renda.

Os estudos de Delgado (2005) afirmam que no período de 1982-2003 foram realizadas sucessivas operações de ajuste macroeconômico com vistas a colocar a

---

<sup>18</sup> Dados do Censo Agropecuário de 1980 citados por MARTINE, G. In: **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, n.º 23, março. 1991, p.21.

<sup>19</sup> Id., Ibid.

economia brasileira nos limites impostos pelas novas restrições externas, o que denota a influência da economia internacional na definição dos rumos da agricultura brasileira.

O autor alega que o coordenador da política econômica na década de 80, o ministro Delfim Neto, lançou uma estratégia de geração de saldos comerciais por meio da expansão das exportações de produtos primários e agroprocessados. Os dividendos gerados com essa estratégia tornaram-se a principal fonte de divisas para enviar renda ao exterior bem como cativos dos pagamentos da dívida externa.

Mas como esses saldos comerciais são remetidos ao exterior (...), essa política de saldos comerciais a qualquer custo não é compatível com o crescimento da demanda interna (...) Por isso não há recuperação no conjunto da economia, mas tão somente de alguns setores envolvidos no arranjo macro-econômico – que inclui o setor primário da economia. (DELGADO, 2005: 43).

## **1.2 – Agricultura na década de 90.**

A agricultura na década de 90 seguiu os rumos impostos pelo padrão produtivo da modernização conservadora. O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista não deu lugar a uma nova estratégia de desenvolvimento econômico. A agricultura seguiu participando do esforço exportador, condizente com a estratégia de ajuste do balanço de pagamentos prevalecente tanto no início dos anos 80 e agora mais recentemente em meados dos anos 90, ao mesmo tempo em que assistia a escassez dos recursos destinados ao SNCR, como lembra Sérgio Leite (1999). Ademais, a política econômica do governo empossado em 2003 seguiu com os

mesmos parâmetros, o que condiciona a agricultura ao mesmo papel: angariadora de divisas para cumprimento de contratos internacionais.

Embora sem grandes mudanças na estratégia de produção da agricultura, o setor sofreu mudanças consideráveis, muitas em razão do processo de globalização da economia e de abertura da economia brasileira a partir de 1990. Fernando Collor assumiu a presidência nesse mesmo ano e deu uma nova orientação política para o país, iniciando o processo de abertura econômica e implantando reformas neoliberais<sup>20</sup>.

O processo iniciado por Collor foi intensificado por Fernando Henrique Cardoso que assumiu seu primeiro mandato em 1994. Fernando Henrique foi eleito com o apoio dos latifundiários do Nordeste filiados ao PFL, partido esse que ocupou a vice-presidência com Marco Maciel. Entre as principais reformas que implementou está a extinção do monopólio estatal sob o petróleo, telecomunicações e gás canalizado, o que facilitou o processo de privatização das empresas públicas.

Essas reformas implementadas na década de 90, associadas à política de liberalização do comércio, favoreceram a expansão das grandes empresas na área de alimentos. A expansão trouxe uma reorganização da produção nos diferentes setores agregados, como na produção agrícola e de maneira bem acentuada nesse período, no comércio varejista.

---

<sup>20</sup> Essas reformas iniciadas por Collor e aprofundadas por Fernando Henrique Cardoso fazem parte das reformas do neoliberalismo no Brasil. O neoliberalismo nasceu logo após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte e teve como um de seus mentores intelectuais Friedrich Hayek. Segundo Anderson (1995) o neoliberalismo foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar, contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado. A Inglaterra foi um dos países pioneiros na implantação do programa neoliberal. Sob o comando de Thatcher, o país elevou suas taxas de juros, baixou drasticamente os impostos sociais sobre os rendimentos altos, acabou com o controle sobre os fluxos financeiros, criou níveis de desemprego massivo, nova legislação sindical, cortes com os gastos sociais e aplicou-se um amplo programa de privatização, iniciando pela habitação pública, eletricidade, petróleo, gás e água. Para aprofundar a análise sobre o neoliberalismo consultar GENTILI, P. **Pós – Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

O padrão de produção agroindustrial desenvolvido nos anos 90 influenciou alterações na base técnica da produção agrícola, que buscou aumentar ainda mais a produtividade dos segmentos integrados à indústria por meio de técnicas universais de produção. Em outras palavras: "... o novo padrão de crescimento agroindustrial caracteriza-se pela tendência a homogeneizar as técnicas de produção e o nível de eficiência da produção agrícola no momento em que esta se integra à 'nova agroindústria' ".(BENETTI 2000:69).

A criação de novos produtos pela indústria resultou em mudanças freqüentes na obtenção de matérias-primas agropecuárias pelas agroindústrias. Essas passaram a exigir um aumento na qualidade e a fixar critérios para a aquisição do produto agrícola. Esse foi mais um dos fatores, apontados por Benetti (2000:71), como indutor do processo de reestruturação na agricultura, viabilizado pelas grandes corporações do setor de alimentos.

O domínio das grandes empresas sobre a produção e a distribuição desses novos produtos determina o quê, como e quando a maioria dos produtores rurais deve produzir. Interfere enfaticamente sobre quais matérias-primas serão ofertadas para as agroindústrias. E, indiretamente, permite que as grandes corporações privadas escolham quais produtos estarão disponíveis para o abastecimento nos supermercados.

Essas mudanças acirraram a competição entre as empresas do ramo no país e obrigaram as mesmas a revisarem suas estratégias e a mudarem sua atuação no mercado. As filiais das empresas estrangeiras instaladas no Brasil reestruturaram-se e promoveram novos investimentos. Já as nacionais de grande porte aceitaram as

mudanças para se manterem no mercado, transitando bruscamente para o padrão de crescimento baseado na diferenciação acelerada da produção.

As pequenas e as médias empresas nacionais viram-se fortemente ameaçadas e enfraquecidas, pois não dispunham dos mesmos recursos financeiros para acompanhar as transformações impostas pelo setor industrial. Ao mesmo tempo, enfrentou-se a importação maciça de produtos alimentares como vinhos, biscoitos, azeites, massas e outros vendidos a preços mais baixos no mercado interno. Isso afetou diretamente o lucro dessas empresas.

As mudanças na produção industrial têm sido bem ágeis e rápidas, e é esse ritmo que atinge também a agricultura. Dessa forma, os produtores agrícolas e as agroindústrias que não marcham nessa intensidade estão ameaçados, já que esse modelo impõe uma perfeita sintonia e integração dos setores agregados e, todavia, com a dinâmica de suas relações pautadas pelo setor agroindustrial.

Segundo os estudos de Benetti (2000: 70), o padrão de crescimento baseado na diferenciação da produção foi uma resposta das agroindústrias dos países ricos à ameaça de uma possível estagnação do seu crescimento, que se apresentava pouco dinâmico e dependente das taxas de crescimento vegetativo da população na década de 80.

A saída encontrada foi justamente criar, incessantemente, um número ilimitado de novos produtos a partir da matéria-prima agrícola. Diversificou-se e segmentou-se, assim, o mercado de alimentos, criando uma dinâmica igual à de qualquer outro setor industrial e associando-a a geração de novos produtos através da incorporação de tecnologia. (BENETTI, 2000: 67).

O quadro a seguir exemplifica esse processo de diferenciação da produção, listando alguns produtos que estão à disposição nos supermercados.

**Tabela 1. Exemplos de diferenciação da produção agropecuária no Brasil e no Rio Grande do Sul – 1996-1999**

PRODUTOS BÁSICOS	PRODUTOS DIFERENCIADOS
<b>Arroz Branco e Parboilizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Arroz específico para culinárias gaúchas, italianas, japonesa e naturalista, utilizando arroz importado.</li> <li>➤ Empresa: Santalúcia Alimentos Ltda/RS; marca Blue Ville.</li> </ul>
<b>Feijão Preto e Cariquinha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Feijão fradinho, rajado, jalo e rosinha.</li> <li>➤ Empresa Santalúcia Alimentos Ltda/RS.</li> </ul>
<b>Refrigerante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Refrigerante com água mineral, de fonte pura, diferente do produzido com água tratada comum, que dá ao produto mais leveza e suavidade, bom como menor teor de açúcar e gás do que os disponíveis no mercado; os aromas que entram na composição do refrigerante estão sendo importados da empresa austríaca AKRAS.</li> <li>➤ Usa embalagem PET, diferente da latinha que obriga o consumidor a utilizar o conteúdo de uma só vez.</li> <li>➤ Empresa: Minalba</li> </ul>
<b>Açúcar Refinado Branco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Açúcar magro <i>light</i> que adoça três vezes mais e reduz as calorias em 70%; a empresa já fabrica capuccino <i>light</i></li> <li>➤ Empresa: Lowçucar – PR</li> </ul>
<b>Carne Bovina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Exportada para a Europa com rótulo indicando o código do Serviço de Inspeção Federal (SIF), o local e a data do abate, o número e o proprietário do lote, o sexo e a idade do animal.</li> </ul>
<b>Carne Bovina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Carne de novilho precoce, com selo de qualidade e marca do frigorífico de origem, produzida sem anabolizantes.</li> <li>➤ Comercializada no mercado interno a preços mais elevados ao consumidor.</li> </ul>
<b>logurte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acondicionado em embalagem longa vida, com duração de até seis meses, sem refrigeração.</li> <li>➤ O produto final é importado do Chile.</li> <li>➤ Empresa: Mococa, adquirida pela Royal Numico da Holanda.</li> </ul>
PRODUTOS BÁSICOS	PRODUTOS DIFERENCIADOS

<b>Ovos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ovos com baixo teor de colesterol; tecnologia desenvolvida pela empresa canadense Frank Born.</li> <li>➤ Insumos a serem importados dos EUA e da Argentina</li> <li>➤ Empresa: Ito da Argentina</li> </ul>
<b>Carne de Frango</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Frango caipira resfriado, comercializado a um preço quase três vezes superior ao do frango comum.</li> </ul>
<b>Carne de Frango</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Carne longa vida: pasteurização da carne de frango cozida, podendo ser mantida por até seis meses fora da geladeira.</li> <li>➤ Produto ganha vida longa sem refrigeração.</li> <li>➤ Empresa: Tech Ion Industrial do Brasil.</li> </ul>
<b>Hortifrutigranjeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Produzidos com o mínimo possível de agrotóxicos, fertilizantes químicos e aditivos.</li> </ul>

FONTE: Gazeta Mercantil (vários números) apud BENETTI, 2000, p. 73.

A capacidade desenvolvida pelas empresas de cada vez mais diversificar as mercadorias que se apresentam aos olhos do consumidor, se traduz em preços diferenciados para variações de um mesmo produto. Como vemos na tabela acima, para o produto arroz há uma série de tipos específicos para cada cozinha, como a japonesa, a italiana e a gaúcha. Se prestarmos atenção na gôndola do supermercado, veremos outras opções do produto arroz: arroz *fast-food* – que fica pronto em cinco minutos, arroz naturalista – mais saudável e sem conservantes, arroz para canja – que já vem com frango, arroz para sushi, entre outros. O trabalho de Benetti realizou uma tomada de preços de diferentes tipos de arroz em uma loja de uma rede de supermercados do Rio Grande do Sul, na data de 17 de abril de 2000. O levantamento constatou uma diferença grande entre o maior e o menor preço do produto, por exemplo: arroz branco comum, R\$ 0,89/kg; arroz para cozinha japonesa, R\$ 1,69/kg; para cozinha italiana, R\$ 4,25/kg e arroz negro selvagem, R\$ 30,76 kg. Vê-se, portanto,



que a diferença entre o preço do arroz branco e o arroz negro selvagem é 30 vezes maior.

A reprodução continuada desse padrão de produção agroalimentar diversificado exige uma reposição constante das mercadorias, que possuem uma vida curta, o que estimula o consumidor a sempre procurar novidades nos supermercados. A estratégia de propaganda assume uma função importante nesse padrão de desenvolvimento, “onde a concorrência não se centra nos preços, mas na capacidade de lançar novos produtos”. (BENETTI, 2000: 68). Essa capacidade tem ficado restrita aos grupos que dispõem de recursos para investimentos, que em sua maioria são grandes corporações internacionais.

O processo de fusões e aquisições de empresas no Brasil foi intenso e generalizado na década de 90, abrangendo setores estratégicos da economia nacional, como o financeiro, o de telecomunicações, o químico e o petroquímico. Entretanto, os estudos de Benetti apontam o setor de alimentos, bebidas e fumo, como os líderes no processo de fusão e aquisição. Ele ressalta que esse processo foi comandado pelo capital estrangeiro, o que demonstra uma característica importante do processo de reestruturação da economia brasileira na década de 90: o aumento da desnacionalização de empresas brasileiras em segmentos produtivos importantes. Esse dado fica claro no quadro a seguir:

**Tabela 2. Número de Transações de Fusões e Aquisições, segundo a origem do capital, no Brasil – 1994-1999.**

ANOS	DOMÉSTICAS	TRANSNACIONAIS	TOTAL
1994	81	94	175
1995	82	130	212
1996	161	167	328
1997	168	204	372
1998	130	221	351
1999*	42	100	142

FONTE: KPMG (1999). citado por: BENETTI, M. D. Reestruturação do Agronegócio no Brasil e no Rio Grande do Sul – concentração, centralização e desnacionalização do capital. *Economia Gaúcha e reestruturação nos anos 90*. Porto Alegre: Fundação Economia e Estatística, out. 2000, p.77

\* Dados parciais

Como podemos ver, o número de empresas domésticas em todos os setores da economia diminuiu consideravelmente, de 161 em 1996 para 130 em 1998. No mesmo período as transnacionais saltaram de 167 para 221, o que aponta o processo de desnacionalização da economia brasileira.

Esse modelo reforça o padrão de crescimento empresarial e baseia-se na incorporação contínua de inovações tecnológicas e de um volume grande de recursos de marketing para promover a diferenciação do produto. Outro elemento que esse modelo promoveu foi o aumento do tamanho das empresas envolvidas na distribuição dos produtos, particularmente das que integram o comércio varejista, isto é, os supermercados.

A distribuição da oferta industrial tornou-se ainda mais complexa e passou a exigir uma maior especialização na sua manipulação, transporte e estocagem, de forma a preservar as qualidades e especificidades das mercadorias produzidas na esfera da agroindustrialização, que se associa a grandes investimentos comerciais.

Existe uma relação técnica entre capital industrial e comercial, que assegura a este último a sua função plena na circulação das mercadorias. O que se quer enfatizar é que o agigantamento dos supermercados não é mais do que a adequação do capital comercial ao tamanho e à complexidade do capital industrial. (BENETTI, 199: 69)

No segmento varejista da distribuição da produção alimentar, verificou-se o mesmo processo de crescimento do capital estrangeiro ocorrido no segmento agroindustrial. Grande número de supermercados com inserção regional foi adquirido por grupos internacionais, como o francês *Carrefour* e o português Sonda.

Os estudos da professora Benetti (...) sobre o agronegócio no Rio Grande do Sul e no Brasil nos anos 90 permitiram descrever traços das transformações do agronegócio no país, que reproduz tendências mundiais de desenvolvimento da agricultura. Os estudos abordaram a expansão da fronteira agrícola em âmbito nacional e os desdobramentos para o setor de grãos sulista; o processo de aquisição e fusão de empresas agroindustriais – como o caso da Parmalat – e em grande medida, o que a autora denomina de *novo padrão de crescimento da agricultura pela segmentação da produção*. (BENETTI, 1999: 71.

A conclusão da pesquisa possibilitou a construção de oito teses que identificam as características do desenvolvimento do agronegócio na década referida. Em linhas gerais, as teses são:

*Primeira:* O setor de processamento da produção agrícola no Brasil apresentou um novo ritmo de desenvolvimento; voltou-se para a diferenciação das mercadorias a fim de segmentar e multiplicar o mercado;

*Segunda:* A mudança no paradigma de produção agroindustrial foi acompanhada de uma concentração de capitais, que acirrou a competitividade das empresas do setor e criou uma série de barreiras para a entrada de novos capitais;

*Terceira:* O movimento de concentração de capitais não foi restrito ao âmbito do processamento da produção agropecuária, mas abrangeu diferentes setores que integram a cadeia de produção agroindustrial, incluindo a produção agropecuária e o comércio varejista;

*Quarta:* A concentração de capitais do agronegócio nacional foi acompanhada da centralização dos capitais individuais, o que facilitou as transações de fusão e de aquisição de empresas produtoras de insumo para agricultura, bem como as processadoras e empresas que controlam o comércio varejista;

*Quinta:* O capital estrangeiro constituiu uma poderosa força no processo de concentração do capital no agronegócio, acentuando ainda mais a desnacionalização das empresas com diferentes níveis de integração com o setor de alimentos;

*Sexta:* As transformações no paradigma de produção agroindustrial afetaram profundamente a agricultura e mais uma vez colocaram em dúvida a sobrevivência da produção de tipo familiar, cujos níveis de produtividade são constantes e os recursos humanos com pouca especialização e experiência em gestão empresarial.

*Sétima:* O crescimento da produção agropecuária nas regiões dos cerrados e norte do Brasil atingiu negativamente as áreas produtoras tradicionais, como o Rio Grande do Sul, reforçando o padrão de competitividade baseado na grande produção para exportação.

*Oitava:* A segunda Revolução Verde em curso está baseada principalmente na biotecnologia, que permite diversificar os produtos agrícolas na fase da produção e

agrega mais um elemento à diferenciação de mercado, que deixa de ser exclusividade do setor industrial. Disso decorre que as transformações da agricultura passam a ser influenciadas por outros setores além do processamento, como o de pesquisa e produção de organismos geneticamente modificados.

O conjunto dessas teses sintetiza processos complexos na agricultura brasileira. Até o momento, esses processos foram comandados pela indústria na lógica de acumulação do capital. A indústria manteve-se como a principal força do processo de modernização da agricultura, principalmente a processadora de matérias-primas agrícolas. No entanto, Benetti (2000: 87) chama atenção para as transformações nos setores industriais que produzem insumos para a agricultura, agora desenvolvidas pela biotecnologia.

A criação de novos produtos está relacionada à adoção de inovações baseadas na engenharia genética, que, ao recriar organismos animais e vegetais, permite mudar e desenvolver produtos agrícolas. Tais inovações são postas à disposição da agricultura pelas indústrias químicas, como as estadunidenses *Dupont* e *Dow Chemical*. Em razão disso Benetti afirma que “... as transformações da agricultura nesse novo padrão de crescimento serão impulsionadas por esses setores, situados a montante, diferentemente do que vinha ocorrendo no padrão de crescimento anterior” (BENETTI, 2000: 110).

As pesquisas realizadas na área da biotecnologia buscam desenvolver plantas e organismos resistentes à pestes e herbicidas e com condições de se reproduzirem em diferentes tipos de solo e clima. Sobremaneira há o interesse em descobrir outros tipos de plásticos por meio de novos produtos agrícolas bem como novas vacinas e comidas que não provoquem, ou mesmo, que evitem doenças.

Essas inovações implicam em novas relações entre os setores farmacêutico, químico, agrícola e de processamento de matéria-prima agropecuária, impondo mudanças profundas a partir da indústria da biotecnologia, comandada por corporações privadas capitalistas de âmbito multinacional.

A apropriação privada extremamente centralizada da produção, reprodução e distribuição da tecnologia da biociência determina o controle direto da oferta dos insumos que elas requerem a determinação da oferta de matérias-primas para a agroindústria e o controle efetivo da oferta de produtos para o abastecimento alimentar. Essa imposição tem produzido o que o professor Horácio Martins (2003) nomeou de *padronização da dieta alimentar mundial*. Padronização decorrente do fato das multinacionais determinarem o tipo de alimento, o volume, a periodicidade e principalmente a qualidade dos produtos que são oferecidos ao consumidor no supermercado.

Segundo Horácio Martins (2003) a tendência econômica é a de se consolidar uma padronização universal da dieta alimentar ou dos tipos de alimentos a serem ofertados aos consumidores na maioria dos países do mundo, independentemente da sua culinária tradicional e dos seus hábitos alimentares. Essa é uma tendência bastante visível, embora com níveis diferenciados considerando as regiões do país, efetivada por meio do controle da oferta de alimentos industrializados nos supermercados, oriundos das agroindústrias.

A estratégia das multinacionais do setor alimentício é sustentada ideologicamente pela intensa propaganda dos produtos agroindustrializados nos meios de comunicação, como já dito anteriormente. Essa propaganda incutiu nos consumidores a idéia de que esses produtos são de melhor qualidade porque são

produzidos com tecnologias de última geração. Isso tem permitido mudanças de hábitos alimentares de grande parte da população para a adoção da dieta alimentar dos grandes centros urbanos desenvolvidos, baseada nos temperos instantâneos, achocolatados, flocos de milhos, massas secas, enlatados, pães industrializados, óleos vegetais, refrigerantes, carnes congeladas, alimentos de consumo imediato, e tantos outros produtos altamente especializados e diferenciados, que em último revelam uma única coisa: a homogeneização dos alimentos pelas agroindústrias.

De fato, o novo cenário político e econômico da década de 90 favoreceu a entrada maciça das empresas internacionais na economia. A abertura comercial e financeira, as privatizações, a reestruturação produtiva e a flexibilização das normas dos contratos de investimentos e de transações financeiras, foram instrumentos para viabilizar esse processo. Sem contar que, nesse caso, a agricultura teve forte apoio do governo para caminhar nesse rumo, pois estava associada à estratégia econômica de alcançar saldos positivos na balança comercial por meio das exportações. Esses saldos serviram a um movimento de envio de recursos ao exterior, como pagamento da dívida externa e ao cumprimento dos acordos com organismos internacionais de investimento no país, como fizeram os articuladores da política econômica de décadas anteriores.

Segundo os estudos de Delgado (2005: 37), o crescimento do agronegócio está condicionado a três restrições básicas. A primeira diz respeito à demanda interna e às importações que de alguma maneira comprometem as metas do saldo comercial. A segunda diz respeito à limitação no uso da força de trabalho na produção, devido a incorporação de novas tecnologias. A terceira restrição, segundo o autor, reflete uma típica associação da acumulação produtiva com a acumulação fundiária e é peça

essencial na estratégia simultânea de captura da renda agrícola e da renda fundiária pelos proprietários.

Para alguns autores, como Delgado, é preferível usar a expressão *capital financeiro na agricultura*, do que *agronegócio*, tendo em vista que nessa forma fica mais clara a relação entre a propriedade fundiária e o capital na agricultura, que juntos perseguem a estratégia de realização do lucro e da renda fundiária.

A inter-relação do capital financeiro com a produção agrícola e a propriedade da terra favoreceu o processo de aquisição e fusão das empresas e, por conseqüência, fortaleceu as empresas multinacionais, que se constituíram em oligopólios e passaram a controlar setores da produção, do comércio, dos serviços e das finanças concomitantemente.

No bojo da globalização mundial esse processo intensificou-se na agricultura, na medida em que uma empresa atua em quase todos os países do mundo e controla diferentes setores de atividades e está articulada com o capital financeiro internacional. Empresas como a *Monsanto*, *Cargill*, *DuPont*, *Sygenta*, *Norvartis*, *Nestlé*, *Danone*, *Bunge*, *Wal Mart*, *Carrefour*, *Makro*, estão presentes em quase todos os continentes e controlam os mercados nacionais impondo seus preços, inclusive no Brasil. Das grandes agroindústrias brasileiras a maioria foi comprada pelas multinacionais estrangeiras na década de 90, como a Chapecó, Perdigão, Arisco, Itambé e Batavo.<sup>21</sup>

Por outro lado, do ponto de vista da pequena propriedade não integrada diretamente às cadeias do agronegócio, que abrange vários e diferentes grupos sociais, os resultados desse processo foram negativos, pois aprofundaram a distância econômica e social entre esse setor e os empresários rurais do agronegócio.

---

<sup>21</sup> Revista *Caros Amigos* Especial “Reforma Agrária vai ou não vai”. n.º 18, set. 2003.



Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1995 e 1999 cerca de 4,2 milhões de pessoas deixaram a zona rural, embora o governo de Fernando Henrique Cardoso tenha declarado fazer a maior Reforma Agrária da história brasileira, com o assentamento de 482 mil famílias no período. O dado apresentado pelo IBGE está relacionado ao fato de 54% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros apresentarem renda de longo prazo negativa. (ALVES et. alli. 1999 apud. CARVALHO, 2003: 27).

O predomínio do capital financeiro na agricultura reforçou a tendência de concentração fundiária no país, como mostram os dados do cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no período de 1992 a 1998. Segundo o INCRA a área ocupada pelos imóveis maiores de 2 mil hectares foi ampliada em 56 milhões de hectares no período referido. No mesmo período a área ocupada por 10% dos maiores imóveis do país cresceu de 77,1% para 78,6% da área total. (Dados citados por CARVALHO, 2003: 28).

Conforme os estudos de Hoffmann (1998) baseados nos dados oficiais o índice de Gini – que mede o grau de concentração da terra e demonstra que quanto mais próximo de 1 o índice de um país estiver, mais concentrada está sua estrutura fundiária - na década de 90 o índice cresceu de 0,831 para 0,843, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 3**

UNIDADE GEOGRÁFICA	ÍNDICE DE GINI	
	1992	1998
Norte	0,849	0,851

<b>Nordeste</b>	0,792	0,811
<b>Sudeste</b>	0,749	0,757
<b>Sul</b>	0,705	0,712
<b>Centro-Oeste</b>	0,811	0,810
<b>Brasil</b>	0,831	0,843

FONTES: IBGE e INCRA. Organização: Rodolfo Hoffmann In: MARTINS, 2000, p.28)

Como podemos acompanhar pelos dados anteriores, em todas as regiões do país houve crescimento no índice de Gini, com exceção do Centro-Oeste que aponta um decréscimo pífio de 0,811 para 0,810. Ademais, o índice geral de concentração fundiária do Brasil medido pelo índice de Gini aumentou de 0,831 para 0,843 no período de 1992 a 1998<sup>22</sup>.

Somado à tendência de concentração de terras o desemprego foi mais um dos resultados do agronegócio na década de 90, sendo intensificado no campo com o fechamento de postos de trabalho em razão da incorporação de novas tecnologias produtivas. De acordo com o Censo Agropecuário de 95/96 desapareceram cinco milhões de empregos na agricultura em dez anos. (Dado citado por CARVALHO FILHO, 2001: 196).

Segundo estudioso do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), P. Fearnside citado por Canuto<sup>23</sup>, a produção no agronegócio – centrada na grande propriedade, baseada na monocultura para exportação e extremamente dependente de

<sup>22</sup> O debate sobre a concentração de terras na década de 90 é permeado por diversas polêmicas, principalmente as que se referem ao número de assentamentos realizados por FHC. No seminário do Comitê de Segurança Alimentar da FAO – agência da ONU ligada à agricultura e alimentação – realizado em Roma no mês de maio de 2003, o economista da USP, José Eli da Veiga, argumentou que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso a concentração de terras caiu em razão dos assentamentos realizados - como mostra a matéria da Folha de São Paulo de 19/05/03, assinada por João Batista Natali. As pequenas propriedades aumentaram a área utilizada para atividades agropecuárias de 37% para 42%. Em termos de área ocupada, as propriedades menores passaram de 130 milhões de hectares para 150 milhões. Na mesma matéria é possível perceber que essas informações não são consensuais, pois, o geógrafo Bernardo Maçano – professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – afirma que para estancar o êxodo rural seria necessário assentar bem mais que o governo diz ter assentado, caso contrário, não altera a tendência registrada nos oito recenseamentos feitos no campo desde 1940, que aponta para a concentração.

<sup>23</sup> CANUTO, Antonio. Agronegócio – Exclusão pela Produtividade In: **Mutirão por um Novo Brasil: Temas em Debate**. 4.ª Semana Social Brasileira (2004-2006), p. 106-108.

insumos químicos controlados por corporações multinacionais – gera pouco postos de trabalho, ao contrário do que é veiculado na grande mídia. O professor do INPA pesquisou a cultura da soja no cerrado e constatou que para 167 a 200 hectares plantados com a oleaginosa, é gerado somente 1 emprego.

Depois que o cultivo da soja foi intensificado no Sul, sobretudo na década de 70, cerca de 2,5 milhões de pessoas abandonaram o campo no Paraná. Para cada trabalhador que encontrou emprego no cultivo da soja, 11 pequenos produtores de feijão, milho e outros produtos básicos foram deslocados para outras regiões, conforme aponta Canuto (2004).

Além do Sul – como vimos anteriormente - outras regiões viveram processos complicados com a expansão do cultivo da soja, como a região Norte e Centro-Oeste. No Mato Grosso, que se tornou o estado com maior área cultivada de soja - liderado pelo fazendeiro e governador do Estado Blairo Maggi – a área de cultivo aumentou de 56.000 hectares em 1980, para 4,5 milhões de hectares em 2002/03 . As fazendas com mais de 10.000 hectares que, em 1980 eram 643, passaram a 767 em 1996, ampliando a área de 17,8 milhões para 20,6 milhões de hectares. Durante o mesmo período, o número de propriedades com menos de 10 hectares diminuiu de 23.902, para 9.801.<sup>24</sup>

O trabalho escravo<sup>25</sup> é outro elemento que se agrega ao cenário da cultura da soja. No Mato Grosso de 1995 a 2002 aumentou-se em 422% o número de

---

<sup>24</sup> CANUTO, Antonio. Agronegócio – Exclusão pela Produtividade In: **Mutirão por um Novo Brasil:** Temas em Debate. 4.ª Semana Social Brasileira (2004-2006).

<sup>25</sup> Há sempre uma preocupação quanto à precisão da caracterização do trabalho escravo no Brasil. As divergências refletem inúmeras dificuldades, como a dubiedade nos critérios que caracterizam a tal “situação análoga à escravidão”. Esta dissertação considera o trabalho escravo nos mesmos termos da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que elegeu alguns critérios para identificar a prática, sendo: elementos de cerceamento da liberdade – por meio de endividamento, uso da força ou isolamento – condições precárias e subumanas de sobrevivência e infrações graves contra os direitos trabalhistas.

trabalhadores libertados pelas ações das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), passando de 33 em 1995 para 455 em 2002<sup>26</sup>. Os dados a seguir exemplificam melhor.

**Tabela 4. Número de Trabalhadores Libertados de 1995 a 2003 - por Estado**

ESTADOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
									Nº.	%
SP									16	0,3
MG								24		
MS	50									
GO						79				
RJ									98	1.9
RO								12	355	7.1
TO					13		27		413	8.2
MA				18				261	440	8.8
BA									1089	21.7
MT*	33	188		20	211	161	179	455	729	14.6
PA	67	100	220	71	415	174	353	1397	1870	37.4
<b>TOTAL</b>	150	288	220	109	639	414	559	2149	5010	100.0

FONTE: CPT – 2004 p. 139. (Tabela 2).

\* grifo do autor

Observe que o Estado do Mato Grosso apresenta ações de libertação de trabalhadores em quase todos os anos indicados na tabela, com um número grande de libertos, perdendo apenas para o Estado do Pará que concentrou 37,4% dos trabalhadores libertados. Outro dado notável foi o aumento do número de libertos no ano de 2002 para 2003, saltando de 455 para 729, respectivamente, no estado do Mato Grosso.

A falta de trabalho no campo cresce em consonância com a precarização do mesmo. Com remunerações baixíssimas e, em muitos casos, em condições extremas de exploração, os trabalhadores são expostos a situações de desrespeito profundo aos direitos humanos.

<sup>26</sup> CPT In: **Conflitos no campo – Brasil 2003**. Goiânia: CPT Nacional, 2003. p.139.

O modelo do agronegócio tem se mostrado insuficiente para empregar toda a força de trabalho disponível no campo e, na medida em que condiciona a sua produção ao uso irrestrito de agrotóxicos, gera conseqüências sérias à saúde humana e ao meio ambiente.

Uma pesquisa realizada por médicos e estudantes do Programa de Vigilância Sanitária das Populações Expostas a Agrotóxicos - ligado à UNICAMP - e coordenada pelo professor Ângelo Trapé, concluiu que cerca de 1,5 milhões de trabalhadores do campo, expostos ao contato prolongado com os agrotóxicos, estão contaminados e apresentam problemas renais, dermatológicos, neurológicos, hepáticos e ou gastrointestinais.<sup>27</sup> Os agrotóxicos também são pivô de muitos casos de contaminação de mananciais e nascentes de rios..

Não só a contaminação, mas o uso predatório da água em grandes irrigações, tem gerado impactos negativos nos biótipos. Ademais, não é exagero ressaltar que uma massa de brasileiros sequer tem acesso à água potável e sem sombra de dúvida, 90% desses brasileiros são os pobres que estão no campo. Além da contaminação, o desmatamento de grandes áreas verdes é outro problema alarmante resultante desse modelo destrutivo.

A característica predominante da concentração da propriedade da terra no país dá origem também às ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra. Os conflitos por terra envolvem um número grande de trabalhadores, entre posseiros, assentados, remanescentes de quilombos, parceiros, sem-terra, seringueiros, quebradeiras de coco etc.

---

<sup>27</sup> CANUTO, Antonio. Agronegócio – Exclusão pela Produtividade In: **Mutirão por um Novo Brasil:** Temas em Debate. 4.<sup>a</sup> Semana Social Brasileira (2004-2006). p. 40

Segundo aponta a CPT (2003: 199) entre 1986 e 2001, foram assassinados 970 pessoas no campo, o que equivale a 1 morte por semana. Há uma correlação entre o crescimento do número de conflitos e o número de assassinatos, o que indica que permanece uma das tendências históricas de resolução de conflitos no Brasil, a da violência direta com escassa mediação do Estado.

Esses paradoxos compõem o agronegócio brasileiro e refletem o modelo de desenvolvimento aplicado no campo. Esse modelo foi sustentado e reproduzido pelos governos que passaram pela presidência e confortou os interesses dos latifundiários com os anseios de lucro dos capitalistas ligados ao capital estrangeiro.

A agricultura brasileira predominante, por fim, crescentemente integrada ao sistema agroalimentar, articulada a importantes e poderosos interesses urbano-industriais, nacionais e internacionais, que definem, inclusive, os padrões de consumo alimentar e a própria estrutura da produção agrícola dos países, não demonstra sinais de mudanças que favoreçam a construção de um projeto democrático de modernização da agricultura brasileira, tendo em vista a manutenção dos índices de desigualdades de renda, analfabetismo, trabalho escravo e desemprego que permanecem altos no meio rural.

Entretanto, o grau de conflitividade e de envolvimento das pessoas em conflitos demonstram como a sociedade brasileira explicita suas contradições em torno, de um lado, da reprodução de um modelo agrário-agrícola fundado na extrema concentração de poder político, social e econômico do latifúndio e, de outro, aqueles que resistem na terra e reivindicam o direito ao trabalho e uma sobrevivência digna no campo.

Essa situação é uma expressão concreta da importância da Reforma Agrária no contexto atual, ou seja, da necessidade da intervenção direta do Estado com vistas a

alterar a estrutura agrária e criar condições para implantação de outras políticas públicas que propiciem o desenvolvimento, entendido no mesmo sentido que Carvalho Filho (2003:b 199) como sinônimo de crescimento econômico, divisão da riqueza e extensão da cidadania à população do campo.

## **CAPÍTULO 2 - POLÍTICA FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

### **2.1 Dos Militares ao governo Fernando Henrique Cardoso**

Em quase todos os países do hemisfério norte, ao final do processo de desenvolvimento do capitalismo industrial, foram realizadas políticas de democratização da posse e uso da terra como meio de fomentar o mercado interno dos produtos industriais, transformando os homens pobres do campo em produtores e consumidores de mercadorias<sup>1</sup>. É desse período histórico o surgimento da expressão “Reforma Agrária”, significando políticas de governo para democratizar o acesso à propriedade da terra.

Desde o período colonial até o início da década de 60 o Brasil não havia desenvolvido uma política fundiária, isto é, o Estado não havia desenvolvido uma ação efetiva para democratizar o acesso da maioria de sua população à posse da terra. O problema foi levantado na ocasião da Lei de Terras em 1850, e na Libertação dos Escravos em 1888, no entanto, nos dois casos o acesso a terra ficou condicionado a compra excluindo quem não tinha dinheiro e, assim, mantendo o monopólio da propriedade da terra.

---

<sup>1</sup> Esse modelo de Reforma Agrária é identificado como “clássico”. É fato que no Brasil ainda persiste a polêmica sobre o significado e abrangência dessa medida governamental, o que reforça o caráter de disputa que se desenvolveu em torno dessa política. Na década de 70, José Gomes da Silva, atento estudioso da Reforma Agrária, escreveu um livro para discutir as polêmicas acerca do tema e na introdução declara: “A Reforma Agrária no Brasil é um enigma”. Seu estudo aponta claramente o conceito de Reforma Agrária e as tantas deformações que ele sofreu em nosso país. Embora seja um estudo ainda da década de setenta, ajuda na compreensão da Reforma Agrária na atualidade. SILVA, J. G. **A Reforma Agrária no Brasil** - Frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento? Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.



Apenas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o Brasil se remeteu à discussão do problema do acesso a terra, que foi interpretado como um empecilho ao projeto de desenvolvimento industrial - Modelo de Substituição de Importações - levado a cabo pelos governos que se seguiram nesse período. Despertava-se assim, o debate da Reforma Agrária no Brasil.

Diferente do que assistimos na atualidade, a Reforma Agrária não estava diretamente ligada a uma organização ou movimento daqueles que não possuíam terras e a reivindicavam, mesmo sendo recorrentes os conflitos pela terra em diferentes pontos do país. O tema esteve inicialmente ligado ao debate acadêmico, político e aos grupos de economistas que pensavam propostas para o desenvolvimento econômico.

Importantes intelectuais - como Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel, Celso Furtado entre outros - com interpretações distintas da formação histórica do Brasil e do papel da Reforma Agrária, discutiam os rumos do país e produziram teses que influenciam até hoje o entendimento de nossa sociedade. Esse debate foi aquecido pela situação de unificação das lutas pela terra em diversos pontos do território, pela conjuntura internacional da Guerra Fria (polarização de dois projetos diferentes de desenvolvimento: dos países capitalistas – liderados pelos Estados Unidos – e dos países socialistas – liderados pela União Soviética), bem como pelo debate das condições de desenvolvimento dos países da América Latina.

Segundo estudos de Medeiros (2003) o Partido Comunista Brasileiro (PCB) contribuiu para esse debate com suas teses sobre o desenvolvimento nacional, além de ser um importante mediador da luta pela terra no país, pois, via na Reforma Agrária o meio de eliminar o latifúndio e alcançar uma revolução de caráter democrático burguesa.

A situação de miséria e exploração em que viviam os trabalhadores rurais impedia que eles se constituíssem em consumidores dos produtos industriais que então começavam a ser produzidos no país. O PCB entendia que uma profunda alteração na estrutura fundiária, eliminando o poder dos latifundiários, contaria inclusive com o apoio dos segmentos empresariais urbanos, em especial da burguesia nacional. Essa medida seria o primeiro passo em direção a um modelo de desenvolvimento que promoveria um crescimento das forças produtivas, tanto no campo como na cidade, e criaria as condições para uma Revolução Socialista<sup>2</sup>.

A ação do PCB estava voltada para o encaminhamento de lutas mais imediatas e cotidianas, como a reivindicação por melhores salários, direitos trabalhistas, apoio à resistência na terra e outras. Paralelo a essas reivindicações o partido buscava estimular a luta pela Reforma Agrária, que segundo Medeiros (2003), supunha um conjunto amplo de alianças políticas.

Nessa mesma conjuntura e opondo-se à proposta defendida pelo PCB foram gestadas outras concepções sobre o significado da Reforma Agrária no Brasil.

Uma delas tinha como porta-voz a principal liderança das Ligas Camponesas<sup>3</sup>, Francisco Julião. As Ligas Camponesas surgiram no nordeste brasileiro, no estado de

---

<sup>2</sup> Teóricos do PCB desenvolveram teses sobre essa estratégia (da Revolução por etapas) como podemos ver no trabalho de Berbel, quando se refere à Declaração do Partido de 1958: "... Revolução Brasileira por etapas (primeiro a revolução democrática, nacional e antifeudal contra o imperialismo, seguindo-se a revolução socialista), mas admitia um desenvolvimento capitalista já em efetivação e concluía pela necessidade de lutar por reformas estruturais. Para esta luta, que desencadearia a primeira das revoluções, seria possível aliar-se a alguns setores da burguesia nacional e do próprio Exército". Declaração Política de março de 1958 – Comitê Central do PCB In: BERBEL, Márcia Regina. **Partido dos Trabalhadores: Tradição e ruptura na esquerda brasileira (1978- 1980)**. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FFLCH – USP, 1991.

<sup>3</sup> As Ligas Camponesas foram a expressão política de conflitos que se expandiram na Zona da Mata nordestina, em especial nas áreas próximas ao Agreste, no momento em que as mudanças nas relações tradicionais começaram a se evidenciar com os aumentos considerados abusivos do foro ( aluguel que os trabalhadores pagavam ao proprietário pelo uso da terra). O primeiro de uma série de conflitos ocorreu no Engenho Galiléia, em Vitória de Santo Antão (Pernambuco), com a organização, em 1955, de uma

Pernambuco, com o apoio de militantes do PCB, e se constituíram no símbolo da luta pela terra no nordeste e posteriormente em todo o Brasil.

Já no final dos anos de 1950 suas lideranças romperam com o PCB. Julião entendia que a Reforma Agrária ao quebrar o poder dos latifundiários e introduzir os trabalhadores rurais no cenário político, seria o primeiro passo para se constituir a Revolução Socialista. Para Francisco Julião, não seria possível contar como o apoio de nenhum segmento da burguesia para realização dessa empreitada.

Disputando espaço com o PCB e as Ligas Camponesas, a Igreja Católica também se posicionava sobre a Reforma Agrária. Reagindo à ameaça de penetração do que considerava *ideologias estranhas* no campo, (como observa Medeiros (2003) essa preocupação se referia à entrada das idéias comunistas entre os trabalhadores do campo, face ao contexto da Guerra Fria no mundo), a Igreja passou a denunciar as condições de vida das populações que viviam na terra.

Defendia o direito instituído de propriedade, mas reconhecia a necessidade de uma Reforma Agrária que fosse feita por meio de desapropriações com justa indenização.

Como se vê, a Reforma Agrária transformou-se, no início dos anos de 1960, em dos principais temas dos debates sobre a necessidade de reformas estruturais e eixo

---

associação com fins assistenciais. A defesa dos associados foi assumida pelo advogado Francisco Julião. As Ligas Camponesas tiveram grande destaque no Congresso Camponês de Belo Horizonte, realizado em 1961. Nessa ocasião, Julião contrapôs suas teses às do PCB, consagrando a proposta de Reforma Agrária radical, que ficou conhecida pela sua consagrada expressão “na lei ou na marra”. Não é demais dizer que, as Ligas Camponesas foram a primeira organização ligada aos trabalhadores a apresentar a Reforma Agrária como uma reivindicação dos despossuídos da terra. Embora tenham sido abafadas pela repressão da Ditadura Militar, elas desempenharam um papel político fundamental na história da luta pela terra, tanto que, o próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) se diz signatário das Ligas Camponesas no Brasil. Para saber mais sobre as Ligas consultar: STÉDLE, J. P. **A Questão Agrária no Brasil: História e natureza das Ligas Camponesas: 1954 – 1964.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

de um *Projeto Nacional Desenvolvimentista*. Conflitos que eram resolvidos pelo poder dos patrões passaram a encontrar a mediação de concepções jurídicas, gerando toda uma mobilização com o objetivo de fazer cumprir ou ampliar os direitos. (MEDEIROS,, 1989; NOVAES, 1997).

As disputas políticas travadas e seus resultados deixaram claras as diferenças profundas entres as propostas em debate. Se o desenvolvimento do país por meio da intensificação da industrialização era a meta, a aposta dos segmentos industriais mostrava-se muito mais voltada para apoiar a modernização da agricultura, sem alterar a estrutura fundiária.

Para esse setor, o mercado que a agricultura poderia abrir era principalmente o de máquinas e equipamentos pesados, insumos químicos etc. o que não pressupunha uma redistribuição de terras. Além disso, a indústria nacional, nesse momento ainda bastante concentrada em torno da cidade de São Paulo, tinha vínculos de origem de capital e de redes familiares com a grande propriedade, em especial com a cafeicultura.

Do ponto de vista das lideranças dos grandes proprietários fundiários, organizados na Confederação Rural Brasileira (CRB) e na Sociedade Rural Brasileira (SRB), a demanda era por modernização tecnológica e apoio do Estado à produção agrícola. Segundo eles, a melhoria das condições de vida e trabalho dos que viviam no campo seria uma decorrência natural da tecnificação e do aumento da rentabilidade da agricultura.

Nesse contexto não havia uma posição contrária à Reforma Agrária, entretanto, não havia um consenso sobre seu significado e abrangência. Uma questão que sempre se apresentou polêmica foi a obtenção de um estoque de terras necessário à realização de alterações fundiárias. Nas diferentes propostas era citada a possibilidade de uso das

terras devolutas nas áreas de fronteiras, a desapropriação, mediante indenização dos latifundiários, e até mesmo o confisco de terras.

Aos poucos se produziu um acordo sobre a necessidade de indenização quando se tratasse de terras particulares, proposta entusiasticamente defendida pela Igreja Católica. O que estava em jogo era uma definição de uma base de valores e da forma de pagamento.

Pressionado pelas forças a favor e contra a Reforma Agrária, o governo respondeu a essa situação criando em 1962, a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), que tinha a função de implementar a Reforma Agrária. No ano seguinte, em março de 1963, foi aprovado do Estatuto do Trabalhador Rural, que previu regras e normas para as relações de trabalho no campo. Contudo, a aplicação do Estatuto deu-se de forma contraditória e em muitas situações ele foi negado, principalmente nas situações de trabalho exaustivo, como no corte da cana e na colheita da laranja. Muitos trabalhadores continuaram, e até hoje continuam, morrendo por não agüentarem as jornadas extensivas de trabalho.

Vale a pena lembrar que esse é um período de ascensão de movimentos de trabalhadores rurais que buscavam uma articulação nacional. Além das Ligas Camponesas, outros movimentos propuseram-se o desafio de organizar os trabalhadores no campo, como as ULTABS – União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil; MASTER – Movimento de Agricultores Sem Terra (mais localizado no sul do país); Frente Agrária Católica – articulada às organizações das Dioceses da Igreja Católica – e a partir de 1963 a criação dos sindicatos rurais que até então eram proibidos.

Em 13 de março de 1964, no famoso Comício da Central do Brasil, o então presidente João Goulart anunciou, diante de um público de mais de 100 mil pessoas, que iria enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei de Reforma Agrária em que previa o estabelecimento do tamanho máximo de mil hectares para a propriedade rural e a desapropriação de todas as fazendas acima desse limite, ao longo de 100 quilômetros de cada margem de todas as estradas federais. O presidente foi enfático quando afirmou:

O que se pretende com o decreto que considera de interesse social, para efeito de desapropriação, as terras que ladeiam eixos rodoviários, leitos de ferrovias, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras de saneamento da União, é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável.

Não é justo que o benefício de uma estrada, de um açude ou de uma obra de saneamento vá servir aos interesses dos especuladores de terra, que se apoderaram das margens das estradas e dos açudes. A Rio-Bahia, por exemplo, que custou 70 bilhões de dinheiro do povo, não deve beneficiar os latifundiários, pela multiplicação do valor de suas propriedades, mas sim o povo. [...] A Reforma Agrária não é capricho de um Governo ou programa de um partido. É produto da inadiável necessidade de todos os povos do mundo. Aqui, no Brasil, constitui a legenda mais viva da esperança do nosso povo, sobretudo daqueles que labutam no campo. (Discurso do presidente João Goulart no comício do dia 13 de março de 1964 na Central do Brasil).<sup>4</sup>

Esse projeto de João Goulart ficou conhecido como do Decreto SUPRA, mas não houve tempo de apresentar as considerações do relator responsável, o deputado Plínio de Arruda Sampaio, pois, foi interrompido pelo Golpe Militar de 31 de março de 1964.

Para alguns historiadores a simples tentativa da realização da Reforma Agrária é tida como um dos principais motivos para o golpe. Para outros, o golpe de Estado viria de qualquer maneira, mas o que ficou conhecido como *Comício da Central do Brasil*, o

---

<sup>4</sup> Fragmentos do Discurso de João Goulart, extraído do livro STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.146

antecipou<sup>5</sup>. De qualquer forma, o Golpe significou mais uma vez o adiamento da possibilidade de implantação da Reforma Agrária no país, como afirmou Carvalho Filho (2003: 15): “A sua possível implantação proporcionaria um efetivo desenvolvimento econômico e social, além de alterar o padrão de distribuição de renda e riqueza”.

Desperdiçada essa oportunidade, o Golpe Militar de 1964 deu novas direções à discussão sobre o desenvolvimento do país e da Reforma Agrária, na medida em que as manifestações populares foram fortemente cerceadas, as organizações de trabalhadores perseguidas e o debate político censurado. Em contraposição, é desse período histórico a gestação da primeira Lei de Reforma Agrária do país.

Apenas oito meses após o Golpe Militar, em novembro de 1964, foi aprovado o Estatuto da Terra (Lei n.4.504/64), que na avaliação de Medeiros (2003) foi uma opção preventiva para tentar controlar eventuais problemas políticos e sociais no meio rural.

No papel o Estatuto se configurou como um instrumento legal de qualidade, inclusive com definições usadas até hoje, *latifúndio*, por exemplo. Hoje, quando há ocupação de uma propriedade rural ela é feita com base em artigos do Estatuto da Terra, que aponta as terras improdutivas como passíveis de desapropriação para a

---

<sup>5</sup> Em entrevista para a *Revista Caros Amigos* de maio de 2005, o professor Plínio de Arruda Sampaio, comenta sobre a Reforma Agrária no prelúdio do Golpe, quando era deputado pelo PDC (Partido Democrata Cristão) “Aconteceu que houve um choque político e esse choque tinha um nome, chamava-se Reformas de Base. Então, o Jango veio com as Reformas de Base e eu disse: A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003. ‘Vamos partir junto com ele’. E fui designado relator do projeto de Reforma Agrária. Fui eu que dei o parecer favorável ao projeto do Jango. Esse parecer marca o dia em que se rompeu a unidade do Jango. Porque ele era herdeiro de Vargas, herdeiro daquela ambigüidade do Vargas, que era um artista. Ele tinha dois pilares: um partido chamado PTB, que era popular e onde estava infiltrado o Partido Comunista; e tinha o outro lado, que era o PSD, que era Tancredo, Gustavo Capanema, os velhos getulistas, a mineirada sabidíssima. Então havia um quadro que era o PSD, dessa velha política brasileira, o coronel do interior, mais hábil do que a UDN, mais reacionário em relação ao latifúndio, e menos pelo lado do entreguismo. E a UDN era mais do entreguismo e menos da coisa rural. O PSD era o chefe rural. No dia do meu parecer para aprovar a reforma agrária do governo Goulart deu-se a ruptura. O PSD votou com a UDN e derrotaram o relatório, derrotaram o projeto, isso foi em abril de 1963. [...] A partir daí, você tem uma cisão, tem o processo de golpe. Pra ter idéia: o Congresso não aprovou nenhuma lei, de 1963 até o dia do golpe. A UDN e o PSD pararam a Câmara e o debate foi esquentando, esquentando...”. (CAROS AMIGOS, **Plínio de Arruda Sampaio** – O PT está numa crise que pode ser terminal. Vol. IX, n. 98, mai. 2005.)

Reforma Agrária. Considerando a época e as circunstâncias políticas de uma ditadura militar, o Estatuto da Terra foi considerado uma legislação progressista, pois, pela primeira vez no país construiu-se um conjunto de regras e normas que poderiam ser utilizadas para fins de Reforma Agrária.

Dentre as inovações positivas do Estatuto da Terra, Stédile (2003) destaca:

1. Cadastro de todas as terras do país;
2. Criação de um organismo público federal, o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), responsável pelo cadastro das propriedades, dos processos de colonização de terras públicas e de desapropriação de terras. No decorrer dos anos o IBRA transformou-se no que é hoje o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
3. Classificação geral para todas as propriedades, baseadas em critérios de tamanho, utilização e capacidade de produção, gerando três categorias: minifúndios – propriedades insuficiente para garantir o progresso da família; empresas rurais – propriedades cuja produção gera lucro e proporciona o progresso de seus proprietários e latifúndio – todas as propriedades mal utilizadas. Dentro dessa última categoria, subdividiu-se em: latifúndio por exploração - medido por sua produção e produtividade e latifúndio por extensão - que designava todas as propriedades a partir de determinado tamanho, independente do grau de aproveitamento das terras;
4. Desapropriação para fins de Reforma Agrária de todas as propriedades classificadas como minifúndio, com vistas ao seu reagrupamento e das propriedades classificadas como latifúndio, objetivando a sua redistribuição;



5. Estabelecimento de critérios para pagamento da área desapropriada: em dinheiro, apenas as benfeitorias, e em Título da Dívida Pública, resgatáveis em 20 anos, para a terra nua;
6. Obrigatoriedade do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) com destinação desses recursos para o programa de Reforma Agrária.

Por meio do Estatuto da Terra, alguns dos termos que haviam se politizado no debate dos anos 50 e 60 receberam configurações de categorias legais. O Estado reconhecia grande parte das reivindicações que havia se tornado objeto de disputa na década anterior. Ao mesmo tempo, a legislação transformava a noção de direito a terra em um conjunto de normas que previa em que circunstâncias esse direito poderia valer.

Analisando o conjunto de determinações apontado no Estatuto da Terra, fica difícil entender como uma legislação desse caráter pode ser aprovada por um governo militar ditatorial que, desde o seu início, perseguiu e censurou os que defendiam a Reforma Agrária.

Em suas ambigüidades, ele instaurou as bases para disputas que se estendem até os dias de hoje, sobre as condições de obtenção de terras para a Reforma Agrária, propriedades que podem ser desapropriadas e em que circunstâncias se constitui o direito a terra.

O Estatuto da Terra criou as condições institucionais que possibilitaram a desapropriação por interesse social como caminho para eliminar os conflitos no campo. No entanto, o rearranjo de forças políticas que se seguiram ao golpe desfavoreceu a possibilidade de uma Reforma Agrária com base na desapropriação, em favor de um modelo fundado no apoio à modernização tecnológica das grandes propriedades.

Na década de 70, com a ascensão do general Emílio Garrastazu Médici e de seu projeto de ocupação da Amazônia, veio à tona mais uma vez o Estatuto da Terra, que foi usado como instrumento jurídico institucional tanto para venda de terras públicas para grandes empresas quanto para ampliação de projetos oficiais de colonização dirigidos aos sem terra do Sul e do Nordeste, como aponta Martins (1980). No esforço de avançar na ocupação dos espaços vazios de fronteira, foram abertas novas e extensas rodovias como a BR-364, ligando Brasília – Cuiabá – Porto Velho e abrindo o território de Rondônia para ocupação. Posteriormente a Transamazônica, ligando Teresina a Itaituba, em meio à floresta paraense. E, finalmente, a Cuiabá – Santarém, que deveria ligar a BR-364 à Transamazônica, encontrando-se à altura da Rurópolis Presidente Médici, no Estado do Pará, conforme aponta Stédile (2004).

Essas obras serviram aos interesses dos grandes proprietários de terras responsáveis pelo comércio de madeira, de minérios e de outros recursos naturais da Amazônia, que contaram com a disponibilidade de mão-de-obra dos migrantes do Sul e do Nordeste, atraídos pelas promessas do governo de terra e trabalho nas fronteiras.

A política fundiária aplicada pelos militares reduziu-se a essas ações de colonização na fronteira, aos projetos especiais – como o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA/1974) dentre tantos outros - e no mais, realizou algumas esparsas desapropriações para controlar conflitos de terras.

“Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de Reforma Agrária e 39.948 em projetos de colonização”. (CARVALHO FILHO:1999, 10)

No final da década de 70 houve um agravamento do conflito fundiário como consequência do processo de modernização conservadora da agricultura. O processo induzido de modernização gerou, por sua vez, a expropriação de uma parcela significativa dos trabalhadores que viviam no interior das fazendas (colonos, moradores, parceiros, arrendatários). Somado a isso, as grandes empresas que compraram ou obtiveram concessões de terras nas áreas de fronteiras expulsaram os posseiros e restringiram o território ocupado por grupos indígenas, reforçando ainda mais as disputas e os conflitos pela terra.

Nesse período o balanço da Reforma Agrária apontou poucas áreas desapropriadas, contudo, a resistência dos personagens envolvidos nesses conflitos manteve viva a demanda pela Reforma Agrária. Para Medeiros (2003), o envolvimento da Igreja Católica com os movimentos dos trabalhadores foi fundamental, pois, nela eles encontraram abrigo para continuar suas reivindicações em meio a tantas perseguições políticas. E foi, sobretudo, a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975, que deu uma nova dinâmica política aos conflitos, trazendo-os para a esfera pública por meio de sucessivas denúncias, fornecendo espaço e infra-estrutura para reuniões e combatendo os sindicalistas pouco comprometidos com os interesses dos trabalhadores do campo.

No final da década de 70 e início dos anos de 1980, surgiram novos personagens na disputa pela terra, fruto da conjugação dos resultados do processo de modernização, da ruptura de relações sociais e de novos valores que passam a ser propalados pelos diferentes envolvidos.

Grzybowski (1987) realizou um importante estudo acerca dos personagens do campo, suas lutas, reivindicações e formas de organização entre final de setenta e no

decorrer dos anos oitenta. Ressalta que aos antigos personagens somaram-se novos, como os atingidos por barragens<sup>6</sup>, seringueiros (que, na região Norte, resistiram à destruição dos seringais nativos e à sua substituição por pastagens) e os pequenos produtores (em especial no sul do país, que perderam suas terras), que constituíram o contingente que acabou por conformar a identidade política de *sem-terra*.

Nessa conjuntura o tema da Reforma Agrária é recolocado, articulando demandas de diferentes regiões do Brasil e abrangendo novas dimensões, resultado do encontro das profundas transformações sofridas pelo meio rural brasileiro. Outras reivindicações emergiram, evidenciando a complexidade das relações que se constituíram no campo.

Os assalariados rurais, por sua vez, representados em sua maioria pelos trabalhadores sazonais<sup>7</sup> do interior do estado de São Paulo, por meio de mobilizações e greves, traziam a público uma outra face da modernização: as precárias condições de vida e trabalho, configuradas no emprego sazonal, nos salários baixos, nas extensas jornadas de trabalho, nas condições inseguras de transporte e na falta de registro profissional em carteira.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Os atingidos por barragens são pequenos proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros e ou meeiros que foram privados das terras em que viviam em razão da construção de grandes usinas hidrelétricas para ampliação das fontes geradoras de energia para os centros urbanos. Essa condição permitiu a formação do movimento social MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens)

<sup>7</sup> Segundo D'Incao, existem vários adjetivos para identificar esse trabalhador assalariado da agricultura, como: queima – lata, bóia-fria e outros. D'INCAO, M. C. **Governo de transição**: entre o velho e o novo projeto político agrícola de reforma agrária in: Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 20, mai. 1990.

<sup>8</sup> A condição de vida e trabalho dos assalariados rurais foi objeto de pesquisa de muitos estudiosos na década de 80 em diferentes áreas do conhecimento. Para melhor compreender esse processo consultar GRAZIANO SILVA, J. **De bóias-frias a empregados rurais** – as greves dos canavieiros paulistas de Guariba e de Leme. Maceió: EDUFAL, 1997.

No ano de **1984**, ocorreu uma das principais greves dos assalariados rurais, na cidade de Guariba, em São Paulo. Essa greve denunciava as péssimas condições de trabalho, a mudança na contagem da cana cortada, bem como o aumento do preço da comida, água, aluguel e passagem dos trabalhadores que vinham de outros estados. Após essa greve, alguns direitos foram assegurados, como: férias, descanso remunerado, décimo terceiro salário e licença maternidade, muito embora, sempre houvera dificuldades

O Sindicalismo Rural, hegemonizado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), realizava vários atos públicos e manifestações em frente ao INCRA. Ao mesmo tempo, posseiros resistiam na terra, atingidos embargavam obras de barragens, sem-terras acampavam a beira de estradas e realizavam ocupações em áreas improdutivas.

Nesse momento o país assistiu à formação de alguns movimentos sociais importantes, como o MAB (Movimento de Atingidos por Barragens), o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e o Conselho Nacional dos Seringueiros. Essa conjuntura favoreceu a contestação da Ditadura Militar e a organização de diferentes setores da sociedade.

É nesse período também que o país assiste a formação do primeiro partido de origem operária da história brasileira, o Partido dos Trabalhadores (PT), que nasce no bojo das lutas pela redemocratização do país, das Diretas Já e pela Anistia. O partido constrói suas bases na amálgama das aspirações por democracia das diferentes categorias de trabalhadores da cidade, do campo, intelectuais, estudantes, antigos militantes da esquerda clandestina e outros anônimos<sup>9</sup>.

Para Berbel (1991) a experiência das greves no ABCD atraiu diversos setores da sociedade que se manifestaram em solidariedade. Tal experiência permitiu à direção da greve ser o centro gravitacional de uma nova proposta partidária que atraiu diferentes setores. A origem do partido revela uma ruptura no padrão tradicional de organização política do país. No entanto, a combinação destes elementos díspares marcará as

---

para os empregadores cumprirem os acordos estabelecidos. Para detalhes desse processo, consultar o trabalho de Mestrado defendido por MENDES, A. M. **O Conflito Social de Guariba, 1984-1985**. Franca: UNESP, 1999.

<sup>9</sup> FERNANDES, F. **O PT em Movimento** – contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: autores associados, 1991.

indefinições programáticas do PT e a conservação de algumas polêmicas que o antecederam.<sup>10</sup>

Como já dito anteriormente, tratava-se de uma conjuntura de fortalecimento da organização de diversos setores da sociedade e de novas experiências organizativas por parte dos trabalhadores do campo e da cidade. Tratava-se também de um momento de aparecimento de novas demandas e de requalificação das já existentes, permitindo que nesse processo o tema da Reforma Agrária fosse incorporado à pauta das organizações recém criadas.

Organizações não governamentais, como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (FASE), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), a Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), por intermédio dos padres e agentes pastorais identificados com a Teologia da Libertação<sup>11</sup>, além de outras organizações de abrangência local, deram suporte à atuação dos trabalhadores rurais e fizeram eco à reivindicação da Reforma Agrária nesse período.

Um dos efeitos dessas manifestações, segundo a análise de Sampaio (1999) foi a intervenção estatal na questão fundiária. Ainda no último governo militar, algumas regiões de conflitos mais explícitos sofreram a intervenção do Conselho Nacional de

---

<sup>10</sup> Sobre a origem do PT há muitos trabalhos interessantes produzidos no Brasil. Para facilitar indicamos dois que pensamos serem básicos: BERBEL, Márcia Regina. Partido dos Trabalhadores: tradição e ruptura na esquerda brasileira (1978-1980). Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências. São Paulo: USP, 1991. Importante resgate desse período, bem como análise do surgimento do PT, faz HECKER, Marta **O PT e a lógica da diferença** "REFERÊNCIA INCOMPLETA".

<sup>11</sup> A Teologia da Libertação é uma corrente da Igreja Católica que aproximou os ensinamentos do Concílio Vaticano II com a teoria marxista. Agrega padres, bispos e leigos com perfil mais progressista e que desenvolvem uma prática voltada para a realidade social. A Teologia da Libertação se fortaleceu na América Latina nas décadas de 60 e 70 e projetou pensadores importantes, como Leonardo Boff, no Brasil e padre Gutierrez, no Peru.

Segurança, como região sul do estado do Pará. Uma ação notória da intervenção do Estado Brasileiro foi a criação, em 1982, do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (MEAF), que viabilizou a concretização de algumas desapropriações de terras e regularizações fundiárias em áreas de tensão social.

Porém, essas ações conservaram as mesmas características das anteriores e que em muito se parecem com as atuais: grandes alardes, propagandas, ações aparentemente enérgicas de governo, frases de efeito que, no fundo, se traduzem em pouco avanço para o processo de Reforma Agrária. Considerando todo o período que os militares estiveram no poder (1964-1985) o saldo de famílias assentadas não superou a marca de 77.465 mil famílias, sendo que a grande maioria foi assentada em projetos de colonização, “evidentemente a oportunidade foi perdida, [...] a questão foi contornada sem alterações significativas da problemática agrária e o país chegou à tão esperada democratização”. (CARVALHO FILHO, 1999: 11).

Em 1985, a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral marca o fim da ditadura militar e o novo período de governos civis. Tancredo Neves havia se comprometido em priorizar e ampliar o projeto de Reforma Agrária. Para isso, convidou o Dr. José Gomes da Silva para ocupar a presidência do INCRA, além disso, criou o Ministério da Reforma Agrária (MIRAD) e, por indicação dos bispos da região Norte, convidou para ocupar o cargo de ministro o Dr. Nelson Ribeiro, paraense, conhecedor dos problemas fundiários daquela região e apoiado por grande maioria dos movimentos sociais.

Tancredo Neves morreu antes de tomar posse, assumindo o governo o vice-presidente José Sarney. Mantido o programa de Tancredo Neves, Dr. José Gomes da

Silva, presidente do INCRA, iniciou a elaboração do primeiro plano de Reforma Agrária, conforme previsto no Estatuto da Terra.

No dia 27 de maio de 1985, o MIRAD/INCRA encaminhou às lideranças do Congresso Nacional e aos presidentes dos partidos políticos, a *proposta*<sup>12</sup> para a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA ) da Nova República. No dia 30 de maio, o presidente acompanhado de seu ministro lança a Proposta do Plano no IV Congresso Nacional da CONTAG, provocando reações distintas de diferentes segmentos sociais e da própria base do governo.

Segundo Silva (1985), é possível distinguir na polêmica provocada pela proposta do MIRAD/INCRA, dois tipos básicos de argumentos: “os interesses de classe e as motivações ideológicas”.<sup>13</sup>. A polêmica permitiu identificar os segmentos que se posicionaram contra e a favor à proposta.

Para o autor acima, é possível ainda estabelecer uma divisão no grupo dos que se colocaram contra, sendo “1) aqueles que não aceitam por motivo qualquer a Reforma Agrária; 2) os que não aceitam a proposta de Reforma Agrária do MIRAD/INCRA”. (SILVA, 1985: 14)

No primeiro grupo estão os radicais de direita, próximos ao grupo da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), que defendem o direito inalienável da propriedade privada, e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que congrega os grandes produtores rurais.

---

<sup>12</sup> Essa palavra está em destaque pra ressaltar que houve uma grande transformação da Proposta de Plano apresentada por José Gomes da Silva, com o Plano assinado pelo presidente José Sarney. A discrepância foi tamanha que na época, o presidente do INCRA pediu demissão logo após a assinatura do decreto que aprovou o Plano. Esse fato ficou registrado na história da Nova República por meio da foto de José Gomes mostrando a língua ao se demitir.

<sup>13</sup> SILVA, 1985: p.14.



No segundo grupo, classifica os que são contra “a idéia da desapropriação por interesse social [...] que no fundo o que está por trás é a forma de pagamento, exigindo que seja em dinheiro (SILVA, 1985: 14). Para o autor, esse grupo é composto pelos produtores rurais, não necessariamente latifundiários no sentido de possuírem terras ociosas como reserva de valor.

No grupo que se colocou a favor da *proposta* estava o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, representados majoritariamente pela CONTAG, a ABRA, FASE, bem como pelos trabalhadores urbanos, que por meio de seus sindicatos e federações apoiaram a *proposta*.

Em relação ao MST, o autor José Gomes (1985) faz uma diferenciação, afirmando que esse movimento prestou seu apoio, inclusive contribuindo com algumas sugestões para melhorar a *proposta* considerando a mesma muito tímida e sugerindo sua ampliação. O MST defendia a desapropriação indistinta de todos os latifúndios e o estabelecimento de um módulo máximo para as propriedades rurais.

Na interpretação de Medeiros (2005) a *proposta* sofreu oposição do MST, que a considerava reduzida e baseada em instrumentos criados durante o regime militar. Além do MST, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) denunciou-a como a versão rural do *pacto social* em diversas circunstâncias proposto pelo governo Sarney.

Entre os que se posicionavam contra a Reforma Agrária, as mais vigorosas reações à *proposta* foi a dos representantes dos proprietários de terra, que, um mês após seu anúncio, fizeram um congresso nacional em Brasília para discutir o Plano apresentado pelo MIRAD/INCRA. Desse encontro nasceu uma nova organização de

representação de seus interesses: a União Democrática Ruralista (UDR)<sup>14</sup>. Essa entidade passou a estimular seus associados a usarem a força no combate às ocupações de terra e a disputar espaço com as entidades tradicionais como a CNA e a SRB. Em pouco tempo a UDR ganhou espaço nos meios de comunicação e passou a ser a porta-voz dos deputados ruralistas no Congresso Nacional.

Mas, o que tinha de tão diferente na proposta de Reforma Agrária apresentada por José Gomes da Silva? Qual o motivo que levou a UDR a tal reação? Talvez o conteúdo da *proposta* contribua para responder essas questões. Em linhas gerais, a Reforma Agrária explicitada na *proposta* do MIRAD/INCRA<sup>15</sup> apresentava:

- **Objetivo:** Mudar a estrutura fundiária do país; distribuir a terra eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio, assegurando um regime de posse e uso segundo os princípios de justiça social. Além de almejar alterações na estrutura fundiária, a *proposta* pretendia aumentar a oferta de alimentos, criar novos empregos, ampliar o mercado interno e diminuir o êxodo rural.

- **Metas:** Até o final do mandato do Presidente José Sarney, a *proposta* previa o assentamento de 1.400.000 famílias de sem-terra ou com pouca terra, deixando 5.700.000 de beneficiários para serem assentados até o ano 2000.

- **Estratégia de Ação:** o MIRAD/INCRA definia a arrecadação de áreas por meio dos artigos do Estatuto da Terra, utilizando como principal instrumento o critério da função social da propriedade<sup>16</sup>. O objetivo era atingir as áreas de domínio privado,

---

<sup>14</sup> A UDR foi fundada pelo produtor rural e deputado federal Ronaldo Caiado (PFL – GO). A entidade na década de 80 foi muito forte e manteve vários escritórios seus no país. Foi extinta em 1994 e rearticulada dois anos depois em Presidente Prudente (SP) e Paranavaí (PR), duas regiões de conflito por terra.

<sup>15</sup> Baseado nas obras de GOMES (1987) e SILVA (1988).

<sup>16</sup> Segundo o Estatuto da Terra de 1964, a função social da propriedade tem que responder a critérios de produtividade; respeito às leis trabalhista e às ambientais e favorecer o bem-estar dos que dela vivem.

situadas em regiões já ocupadas, com infra-estrutura e com razoável densidade demográfica.

**Programas:** 1) Básico: Eram os assentamentos de trabalhadores rurais, centrados na organização dos mesmos, com objetivo de criar novas unidades de trabalho e produção baseados em associações e administração autônoma. 2) Complementar: Referente às ações de Regularização Fundiária, Colonização e Tributação da Terra. Nesse caso, a *proposta* foi bem enfática esclarecendo que essas ações não eram de Reforma Agrária e sim, de Política Fundiária. 3) Programa de Apoio: Refere-se às ações que subsidiariam todo o processo de Reforma Agrária, sendo elas: Cadastro Rural, Apoio Jurídico, Estudo e Pesquisas e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

- **Ações Imediatas:** O MIRAD/INCRA entendia ser necessário tomar algumas decisões urgentes para conter o avanço do latifúndio e beneficiar o processo de Reforma Agrária, entre elas: suspensão imediata dos processos de licitação de terras; desapropriação imediata das áreas com processos concluídos; cancelamento de concessões de terras públicas ainda não efetivadas e desativação das milícias armadas.

A *proposta* também recuperava o conceito, presente no Estatuto da Terra, da seleção de áreas prioritárias de reforma agrária, o que apontava para a possibilidade de transformações fundiárias em áreas mais amplas e não somente de intervenções pontuais, em focos de conflito.

Estava prevista também a participação das organizações representativas dos trabalhadores rurais em todas as fases do processo. Nesse momento, a CONTAG era a mais expressiva delas. Além disso, seu forte apoio à Nova República lhe garantia um papel relevante nas decisões a serem tomadas.

Classificada pelo próprio autor como “ousada”, a *proposta* não foi aceita integralmente, sofrendo 12 alterações até sua aprovação final. A tática adotada pelo governo para conter a *proposta* foi o protelamento máximo até a sua aprovação, prevista para 26 de julho e aprovada em 10 de outubro de 1985.

Inicialmente as alterações se referiam aos problemas da forma do documento. Aos poucos foram atingindo questões centrais, como a aplicação da função social da terra para fins de desapropriação, bem como a definição de áreas prioritárias para a reforma.

Sobre a aplicação da função social da terra, houve uma alteração fundamental. O que era principal instrumento de arrecadação de terras, passou a ser instrumento tangencial no Plano aprovado. Foi privilegiado o entendimento entre fazendeiro e trabalhador rural nas negociações de arrecadação de áreas para realização de assentamentos.

A *proposta* do MIRAD/INCRA deixava claro que a desapropriação era uma sanção aos proprietários que não cumpriam a função social da terra, conforme o estabelecido no Estatuto da Terra. Em razão disso, o valor da indenização não deveria atender o preço do mercado e não necessariamente seria pago em dinheiro.

O Plano criou o conceito de “latifúndio produtivo”, o que deu margem a diversas interpretações devido a sua imprecisão conceitual. Isso significou que, mesmo a propriedade não cumprindo sua função social, ainda que classificada como latifúndio, poderia estar cumprindo com sua função econômica, mantendo níveis razoáveis de produtividade, ficando isenta, portanto, do processo de desapropriação.

Para Silva (1985) esse critério ficou genérico demais e criou lacunas para que, tendo uma pequena parte produtiva no imóvel, fosse suficiente para preservá-lo do

processo de desapropriação. Esse elemento inclusive tem sido central no debate político que se travou na década de 90 e que se arrasta até hoje. Ao juiz que julga as ações de desapropriações, cabe definir se a área é ou não produtiva<sup>17</sup>.

A desapropriação de imóveis com predominância de parceiros e arrendatários foi privilegiada pelo Estatuto da Terra e reafirmada na *proposta*, reconhecendo ser esse o caminho mais rápido e barato de se fazer uma ampla Reforma Agrária, tendo em vista que os beneficiários já estão de posse da terra e a indenização para as benfeitorias é inexistente, pois, os próprios arrendatários e parceiros são proprietários dessas benfeitorias.

O Plano aprovado afirmou exatamente o contrário, pois, se utilizou desses tipos de contratos entre fazendeiro e trabalhador rural para evitar a desapropriação. Outro recuo importante do Plano foi a incorporação das terras públicas no processo de reforma, deslocando mais uma vez o objeto principal da reforma, as propriedades privadas.

Em relação ao Programa Básico de Assentamento, com ênfase na organização do trabalhador voltado para estrutura associativa e administração autônoma, o Plano emudeceu e deixou vago a forma de organização dos assentamentos.

No mesmo dia em que aprovou o PNRA o presidente aprovou uma exposição de motivos que contém a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), composta por tópicos básicos: Reforma Agrária, Política Agrícola e o Direito. (FACHIM, 1985: 4).

---

<sup>17</sup> Não podemos esquecer que o processo de desapropriação envolve uma série de procedimentos, como a seleção da área, a notificação ao proprietário, a vistoria pela equipe de técnicos com base nos critérios de produtividade, a licença ambiental até a publicação do decreto presidencial liberando a área para fins de Reforma Agrária. Esse processo é longo e burocrático podendo o proprietário recorrer da decisão por meio de um recurso administrativo à superintendência regional do INCRA tornando o processo mais demorado ainda, podendo durar de dois a três anos. O juiz pode também desconsiderar o parecer técnico e julgar a área produtiva. Se assim for, o processo de desapropriação é interrompido.

O PNDR introduziu o Crédito Fundiário como instrumento de Reforma Agrária, o que correspondeu na prática à compra de terra e não à desapropriação. Para Silva (1987) o referido Plano faz uma nova leitura da Constituição, condicionando a desapropriação em última instância quando for descumprido o princípio de ordem econômica.

Dessa forma, a *proposta* do MIRAD/INCRA foi descaracterizada pelas mudanças que sofreu. Foi alterado seu conteúdo e objetivos, designando a Reforma Agrária como um complemento de Política Agrícola.

Os planos regionais de Reforma Agrária, aprovados em outubro de 1985, foram efetivados apenas em maio de 1986, e sem a definição de áreas prioritárias. Não é demais lembrar que esse processo se deu em uma conjuntura conturbada, em meio ao escândalo de assassinatos e das sucessivas trocas de nomes do MIRAD, até a extinção do INCRA no final de 1987 e a criação da nova autarquia, o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER).

Com isso foram poucos os resultados do PNRA, em especial se consideradas as metas estabelecidas. No governo Sarney (1985-1989) foram assentadas apenas 83.687 famílias<sup>18</sup>, cerca de 1% do prometido. Para esses assentados foi criado o PROCERA (Programa de Crédito da Reforma Agrária), com o objetivo de garantir investimentos produtivos na terra.

Com essa derrota do PNRA e com o desempenho tímido no número de famílias assentadas, o outro momento para garantir instrumentos para viabilizar a Reforma Agrária no país foi a Assembléia Constituinte de 1988.

---

<sup>18</sup> Segundo os dados do INCRA no trabalho de SCOLESE, E. **A Reforma Agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005.

Nessa ocasião foi constituída a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, liderada por uma série de representantes da sociedade civil, envolvendo organizações não-governamentais, organismos de representação dos trabalhadores, entidades vinculadas à Igreja, Institutos de Pesquisas e outras. O trabalho da Campanha foi percebido principalmente na arrecadação de 1 milhão de assinaturas de apoio à emenda parlamentar da Reforma Agrária.

Apesar da forte pressão popular pela introdução de medidas que viabilizassem uma ampla alteração na estrutura fundiária, os interesses ligados à propriedade da terra ampliaram sua influência no Congresso e conseguiram barrar essa possibilidade. A bancada ruralista<sup>19</sup> formada basicamente por parlamentares do PFL, PMDB e PPB (atual PP) e a UDR, aliaram-se e introduziram mecanismos institucionais que dificultaram o processo de implantação da reforma.

A aprovação do artigo 185, que apontou as áreas produtivas como insuscetíveis de desapropriação, praticamente anulou o artigo 186, que sugere a desapropriação de áreas que não cumprem sua função social.

Ficaram isentas de desapropriação as pequenas e médias propriedades e foi incluído o pagamento por meio de Título da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em até 20 anos, iniciando a partir do segundo ano com cláusula de preservação do valor real. Ou seja, o caráter punitivo das desapropriações reivindicado pelas organizações dos trabalhadores foi derrotado e prevaleceu a desapropriação com base em valores de mercado.

---

<sup>19</sup> A Bancada Ruralista é formada por parlamentares que atuam em conjunto no Congresso Nacional para defender os interesses dos proprietários de terras. É um grupo de parlamentares suprapartidário, alinhados nas votações que dizem respeito aos seus negócios e investimentos. A força desse bloco fica mais evidente nos momentos em que se discute a Reforma Agrária nacionalmente. Na ocasião da Assembléia Constituinte a bancada ruralista foi orientada pela UDR, comandada pelo deputado Federal Ronaldo Caiado de Goiás.

O que foi aprovado na Assembléia Constituinte teve que ser regulamentado por leis específicas para entrar em prática, o que significou mais cinco anos de espera até aprovar a Lei Agrária de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária prevista na Constituição Federal de 1988.

Em linhas gerais a Lei Agrária, aprovada em 25 de fevereiro de 1993,

... definiu que a propriedade que não cumprisse sua função era passível de desapropriação; manteve os critérios constitucionais para definição da função social; estabeleceu que as terras rurais públicas (de domínio da União, dos estados e municípios) passariam a ser destinadas preferencialmente à execução da reforma agrária; confirmou o banimento dos termos da lei da categoria latifúndio, substituído por critério menos politizado de tamanho, calculado em módulos fiscais<sup>20</sup>. Segundo essa definição, somente as propriedades acima de 15 módulos seriam passíveis de desapropriação (MEDEIROS, 2005: 41).

Em relação aos critérios para o cumprimento da função social e a definição de que terras produtivas não poderiam ser desapropriadas, a Lei de 1993 manteve essa controvérsia e reforçou o papel do Judiciário nos processos de desapropriação, na medida em que o proprietário pode contestar o mérito em diferentes etapas da ação e o juiz tem poder de arbitrar sobre despejos, valores de desapropriação, aprovação ou reprovação de relatório de produtividade e outros.

---

<sup>20</sup> Módulo Fiscal foi criado pela Lei n. 8.629/93 e é uma unidade expressa em hectares que tem como base os alguns fatores como o tipo de exploração predominante no município, renda obtida com a exploração dominante, outras explorações existentes no município e outros. É referência para classificação dos imóveis rurais quanto ao seu tamanho, sendo a pequena propriedade aquela de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, média propriedade aquela de área entre 4 e 15 módulos fiscais e grande propriedade a que excede esse limite. A área dos módulos fiscais varia de região para região, estado para estado, e mesmo de município para município. Atualmente, o menor módulo fiscal tem 5 hectares e o maior possui 110 hectares. Isso significa que uma pequena propriedade pode variar, por exemplo, de menos de 20 hectares no Distrito Federal, a até menos de 440 hectares no Pantanal. A grande propriedade por sua vez pode ter 280 hectares ou mais no Distrito Federal, e 1.540 hectares ou mais em municípios do Pantanal. OLIVEIRA, A U. As transformações no Campo e o Agronegócio no Brasil. In: **O Agronegócio X Agricultura Familiar e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: CONCRAB/MST, 2004. p: 7-81. (Cartilha publicada em parceria com a ACTION AID/RJ).



Desde o lançamento do PNRA seguiu-se uma tendência de dificultar o processo de desapropriação. A Constituinte e a Lei Agrária foram aprovadas em função disso. Isso fomentou o debate de alternativas para a arrecadação de terras, que não se restringiria à desapropriação, de forma a contornar os obstáculos que se apresentavam à obtenção de um estoque de terras capaz de responder aos conflitos por terras.

No curto período do governo Collor de Mello (1990-1992) foi estimulado o debate sobre a importância de bolsas de arrendamento e parceria e a regulamentação da compra de terras. O governo Collor impôs a repressão aos movimentos sociais e a lentidão na Reforma Agrária, o que provocou a ação de alguns governos estaduais na tentativa de resolver os conflitos, como a destinação de terras públicas estaduais para o assentamento de famílias acampadas.

Na gestão Collor, o INCRA foi desmantelado pela reforma administrativa. Funcionários afastados, recursos contingenciados, assentamentos suspensos e desapropriações inviabilizadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais, ocorrida só em 1993. O conflito no campo foi agravado e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas.

Baseado nos dados da CPT (2004), no período que vai 1987 a 1989, há um crescimento do número de ocupações de 67 em 1987, para 90 em 1989. Igualmente para o número de famílias envolvidas, de 11.772 em 1987 para 12.575 em 1989. Esse crescimento está relacionado ao fortalecimento paulatino dos movimentos sociais, em especial o MST, que inovou em sua forma de luta, fazendo das ocupações de terra o principal instrumento de visibilidade política.

No contexto pós-*impeachment* de Collor e com o vice-presidente Itamar Franco na presidência, houve uma abertura de diálogo com os movimentos e entidades de luta

pela terra. Itamar foi o primeiro Presidente da República a receber o MST e a CONTAG em audiências no Palácio do Planalto. Também foram nomeados para a direção do INCRA pessoas com trânsito entre os movimentos sociais, como Oswaldo Russo de Azevedo, e retomados processos de desapropriação de terras.

O final do governo Itamar foi marcado pela preocupação com o Plano de Estabilização, comandado pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso – que se apresentaria como candidato à presidência – e pela disputa eleitoral, logrando a questão fundiária a mínima atenção.

Dentro desse contexto, na política fundiária prevaleceu a lógica da desapropriação de áreas em situação de conflitos, com o objetivo de eliminar os focos de tensão social. Essa tendência gerou projetos de assentamentos dispersos e, em sua grande maioria, em fase de implantação até hoje,. Como podemos perceber, o saldo de famílias assentadas permaneceu pequeno, como mostram os dados a seguir:

**Tabela 5. Assentamentos de Famílias por Períodos de Governo.**

PERÍODO	FAMILIAS ASSENTADAS
<b>1964-1985</b> (Ditadura Militar)	77.465
<b>1985-1990</b> (Governo José Sarney)	83.877
<b>1990-1992</b> (Governo Fernando Collor)	42.516
<b>1992-1994</b> (Governo Itamar Franco)	14.365

FONTE: Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Ministério de Desenvolvimento Agrária (MDA) In SCOLESE, E. **A Reforma Agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005. p. 44

No decorrer da década de 90 o tema agrário parecia ter perdido seu lugar, principalmente no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. As polêmicas em torno do Plano Real e a meta de combate à inflação catalisaram o debate político.

O governo de Fernando Henrique tratou o tema da Reforma Agrária como questão superada e se dirigiu a ela com ações compensatórias para amenizar a situação de miséria dos trabalhadores e controlar os conflitos sociais no campo. Em função disso, transformou a política fundiária e a Reforma Agrária em política compensatória de alcance limitado, que não promoveu alterações significativas em sua estrutura fundiária, a exemplo de outros países que implementaram projetos no campo com financiamentos do Banco Mundial<sup>21</sup>, entre eles as Filipinas, Colômbia, África do Sul e o Brasil.

Sobre essa postura do governo FHC a respeito da Reforma Agrária, Maria da Conceição Tavares se manifesta no jornal Folha de São Paulo, de 27/04/97:

Na ótica do governo a reforma agrária teria perdido seu conteúdo histórico, tendo na atualidade escassa importância econômica e mesmo política. Por trás dessa visão está o argumento de que as mudanças recentes no país, ao desvalorizar a terra como ativo, fragilizaram o latifúndio [...] A conclusão implícita é que a desmontagem da estrutura latifundiária se daria “naturalmente” por meio de “estímulos ao mercado de terras” e a intervenção estatal só seria requerida para solução de problemas e conflitos localizados. Esse diagnóstico do governo falsifica as questões centrais, inclusive a natureza estrutural da necessidade da reforma.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> O Banco Mundial tem sede em Washington, possui uma única presidência e cinco instituições, dentre elas o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O Banco restringe seus empréstimos a países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI). A instância máxima de decisão no Banco é o Conselho de Governadores, composto pelos países membros que designam um Conselho de Diretores Executivos, formado por 24 cadeiras. O voto é proporcional à cota parte no FMI e os Estados Unidos é o votante com maior poder de decisão, com 17% das ações. Os temas mais importantes, como os países contemplados pelos seus projetos e o volume de empréstimos, são decididos por um grupo de países com representação permanente, composto por: Estados Unidos, França, Inglaterra, Alemanha, Canadá, Japão, China e Rússia. Os demais países, agrupados em 16 blocos, elegem a cada dois anos seus representantes. Os Estados Unidos têm a prerrogativa de veto, defini questões que requeiram mais de 85% dos votos e indica o presidente do organismo. LAND Research and Action Network. A Política Destrutiva do Banco Mundial para a Reforma Agrária. São Paulo: Evangelische.

<sup>22</sup> TAVARES, M. C. **A questão agrária**. Folha de São Paulo, São Paulo, 27/04/1997. DINHEIRO, seção Lições Contemporâneas. p. 4

A estratégia do governo FHC de isolar politicamente a Reforma Agrária foi interrompida em virtude de duas fatalidades que ceifaram a vida de 24 trabalhadores ligados ao MST. A primeira se refere ao Massacre de Corumbiara, em Rondônia, em 1995. Nesse episódio a polícia invadiu o acampamento de sem-terra à noite para realizar uma ação de despejo e deixou 12 mortos, sendo 10 sem-terra e 2 policiais, além e uma centena de feridos, ente eles, crianças e idosos.

A segunda fatalidade diz respeito ao Massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, em 17 de Abril 1996. Nesse dia cerca de 1000 trabalhadores sem terra - ligados ao MST - bloquearam a rodovia PA-150, numa manifestação política e foram cercados por aproximadamente 150 policiais, a mando do governador do estado, Almir Gabriel (PSDB). Do enfrentamento resultou na morte de 19 sem-terra. As cenas foram filmadas por um cinegrafista amador e distribuídas dentro e fora do país. As imagens provocaram protestos de diversas entidades de defesa dos direitos humanos e de organizações internacionais.<sup>23</sup>

Além desses dois acontecimentos de violência brutal da polícia em relação aos sem-terra, o aumento do número de ocupações realizadas não só pelo MST, mas por outros movimentos de luta que proliferaram em diversas regiões do país, bem como por diversos sindicatos e federações ligados à CONTAG, exigiu uma resposta do governo.

---

<sup>23</sup> O Massacre de Eldorado dos Carajás infelizmente se tornou emblemático na década de 90, principalmente pelo grau de crueldade utilizado pela polícia. A perícia apontou que os trabalhadores rurais foram mortos com tiros à queima-roupa, golpes de machado e facão, e submetidos à tortura pelos policiais. O depoimento de Rubenita Justiniano da Silva, ao jornal Folha de São Paulo de 17/04/2003, ilustra de forma dramática o dia 17 de Abril "Levei um tiro de revólver no pescoço e perdi sete dentes. Não trabalho desde o massacre, preciso tomar remédios e me alimento basicamente de líquidos por causa dos ferimentos". Rubenita, assim como outras vítimas do Massacre, afirma que foram mortos mais de 19 sem terra naquele dia. Segundo Scolese (2005), o primeiro julgamento do caso ocorreu em 1999, mas foi anulado. O segundo aconteceu em meados de 2002 e durou 135 horas, divididas em 13 dias e seis sessões. O Conselho de Sentença julgou 146 policiais militares, sendo que dois foram condenados e 144 absolvidos. Os comandantes da operação, coronel Mário Colares Pantoja e major José Maria de Oliveira, foram condenados a 228 e 158 anos de prisão, respectivamente, com suas sentenças confirmadas em recursos julgados em 2004.

A partir de 1995 há um crescimento dos conflitos, atingindo um patamar das 600 ocupações<sup>24</sup> envolvendo aproximadamente 500.000 famílias, conforme a CPT. Esse crescimento esteve ligado a vários fatores, entre eles o crescimento do desemprego no país - principalmente no meio rural - e à visibilidade política do MST, que capitalizou um forte apoio da população brasileira à Reforma Agrária.

Um quadro comparativo organizado pelo CPT evidência o crescimento dos conflitos por terra na segunda metade da década de 90.

**Tabela 6. Quadro Comparativo (1994-2000)<sup>25</sup>**

CONFLITOS DE TERRAS	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>N.º de Conflitos*</b>	379	440	653	658	751	870	556
<b>Assassinatos</b>	36	39	46	29	38	27	20
<b>Pessoas Envolvidas</b>	237.501	318.458	481.490	477.105	662.590	536.220	439.805
<b>Hectares</b>	1.819.963	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002

FONTE: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

\* O número de conflitos é a soma das ocorrências de Conflitos de Terras, Ocupações e Acampamentos.

<sup>24</sup> Utilizamos o termo "ocupação" no mesmo sentido empregado pela CPT para contabilizar os números dos conflitos no campo. Para a CPT, uma ocupação diz respeito às ações coletivas das famílias sem-terra que, por meio da entrada em imóveis rurais, reivindicam terras que não cumprem sua função social. Já as situações de conflitos são mais abrangentes, e se referem às ações de resistência pelo uso e posse da propriedade da terra e envolve diferentes categorias de trabalhadores do campo, como: posseiros, parceiros, arrendatários, sem-terra, remanescentes de quilombos e outros. CANUTO, A; LUZ, R. S. (Coord.). **Conflitos no campo – Brasil. 2003.** Goiânia: CPT Nacional, 2003.

<sup>25</sup> O Quadro Comparativo da CPT apresenta dados de 1994 a 2003, para fins didáticos, o quadro foi resumido neste trabalho.

A partir desses dados, podemos perceber que o número de conflitos de 1994 a 2000 cresceu cerca de 68% e passou a envolver um número maior de pessoas, chegando a mais de 536 mil pessoas no ano de 1999.

Condizente com o perfil da política agrária e fundiária dos governos anteriores – reações imediatas com efeitos pequenos – o governo FHC criou, logo após o Massacre de Carajás, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), com status de Ministério, porém, sem estrutura operacional correspondente. Na ocasião indica para dirigente Raul Jungmann, político experiente e hábil negociador, com militância política de esquerda e membro do Partido Popular Socialista (PPS). Após um ano de existência, o MEPF foi transformado de fato em Ministério, o atual Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Enquanto o governo anunciava medidas de efeito, o MST organizava uma marcha pra Brasília e intensificava suas ações de ocupação de terras. A Marcha por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, que partiu de diferentes regiões do país em 1997, reuniu trabalhadores sem-terra e assentados e chegou a Brasília, depois de três meses de caminhada, no dia em que o massacre de Eldorados de Carajás completou um ano. A Marcha teve um caráter pedagógico, na medida em que foi um instrumento de diálogo com a sociedade, rico de simbolismos em torno do significado da terra, do trabalho e da cultura do homem do campo, conseguindo colocar, durante todo o tempo em que se realizou, as demandas dos sem-terra nas primeiras páginas dos jornais e nos principais noticiários da televisão.

A chegada a Brasília catalisou insatisfações de diversos segmentos - inclusive do urbano - e se constituiu na primeira manifestação popular expressiva contra o governo FHC, que, até então, parecia estar imune às críticas, em razão do impacto econômico

do Plano Real e da queda da inflação. Após a Marcha, a Reforma Agrária retomou lugar de destaque no debate político e o MST aumentou sua visibilidade nacional e internacional.

Minar a capacidade de organização e mobilização do MST tornou-se um desafio para o governo FHC. Várias iniciativas governamentais foram tomadas nesse sentido, uma delas foi aprovação do Decreto n.º 2250, de 11 de junho de 1997, que determinou a proibição de vistorias em terras ocupadas e a exclusão de trabalhadores envolvidos com ocupações, além de manter na página do MDA uma lista com o nome desses trabalhadores. Associado a isso investiu esforços na construção de uma “nova” concepção de Reforma Agrária, adequada à lógica de mercado e com outras características, como a descentralização de ações de responsabilidade do órgão federal – INCRA – para os estados e municípios.

Essa opção do governo foi influenciada pelos relatórios dos técnicos do Banco Mundial, que lançaram suas críticas aos processos de Reforma Agrária desenvolvidos com o comando do Estado, alegando forte burocratização e entrave ao pleno funcionamento do mercado fundiário. Como solução, recomendavam que a transferência de terras fosse feita com o consentimento do proprietário e dos trabalhadores, o que a tornaria mais rápida e eficaz.

Propunham o uso mais eficiente de recursos e ressaltavam o caráter voluntário da Reforma Agrária, ou seja, os proprietários de terra deveriam concordar com ela, o que a tornaria mais rápida, eficaz, não provocando disputas judiciais ou políticas. “Ativando o mercado, ela permitira melhores condições para a transferência da propriedade” (MEDEIROS: 2002, 59).

Essa solução do Banco Mundial para o problema fundiário ficou reconhecida na década de 90 como “Reforma Agrária de Mercado”, apresentada como programa de combate à pobreza rural. Visa o máximo estímulo a transações de compra e venda de terra, em detrimento da desapropriação dos latifúndios por interesse social, prevista pela Constituição, que segundo argumentação do governo de FHC, é muito lenta, superestima as indenizações e eleva os custos dos assentamentos.

Tendo isso em vista, Neto (2004: 17 apud MARTINS, 2004) argumenta que a implementação da “Reforma Agrária de Mercado” deve ser compreendida, em primeiro lugar, como extensão, para o mundo dos trabalhadores rurais, de concepções neoliberais introduzidas pelo Banco Mundial.

O Brasil foi incluído, sob justificativa de que a intensidade das ocupações em massa de terra e a radicalização dos conflitos colocariam em risco os direitos de propriedade privada e os ajustes estruturais na economia.

A primeira ação do governo em consonância com essa orientação foi a implantação do projeto piloto “Cédula da Terra”, com o apoio do Governo do Estado do Ceará<sup>26</sup>, no ano de 1996. A implementação do programa, oficialmente denominado Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio à Pobreza (*Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*), foi feita com recursos do Banco Mundial, por meio do Acordo de Empréstimos 4.147–BR no valor de US\$ 90 milhões, com a contrapartida dos governos federal e estadual no valor de US\$ 60 milhões. No ano seguinte à implantação, foi ampliado para quatro estados da região nordeste, sendo eles: Maranhão, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais.

---

<sup>26</sup> A escolha do Estado para a implantação do projeto obedeceu a alguns critérios, entre eles o baixo desempenho nos indicadores de desenvolvimento social, como o IDH.



O programa Cédula da Terra se constituiu basicamente na criação de uma linha de crédito para a compra de terras por trabalhadores sem-terras e pequenos proprietários. Para isso era necessária a organização dos demandantes em associações, que legalmente constituídas cumpririam o papel de representá-los nas negociações de compra de terras. Às associações caberia também a indicação da propriedade a ser adquirida com o financiamento do banco, que faria o repasse do dinheiro diretamente ao proprietário.

Essa associação deveria procurar um agente financeiro ou órgão fundiário do estado com uma proposta para assentamento. Analisado o pedido, ser-lhe-iam fornecidos recursos para compra de terras, cujo valor seria negociado com os proprietários. Os órgãos governamentais avaliariam a adequação da qualidade da terra, a compatibilidade do preço proposto com os praticados no mercado da região e a solidez jurídica da cadeia dominial. Feito isso, seria dada uma carta de crédito à associação que, por intermédio de um agente financeiro estatal, adquiriria, em condições de mercado, a propriedade. O financiamento seria reembolsável, tendo a associação inicialmente prazo de até dez anos para amortizar a dívida, com uma carência de até três posteriormente, (esse prazo foi estendido para 20 anos). (MEDEIROS, 2002, p. 2 ).

De acordo com o Cédula da Terra, as famílias beneficiárias deveriam ter autonomia para selecionar as áreas e negociar seus preços com os proprietários. Entretanto, sabemos que essa suposta autonomia é muito relativa.

Alguns estudos e avaliações desse projeto, como o publicado pela Vira Mundo em 2004<sup>27</sup>, demonstram que essa autonomia não é real. As “influências externas” têm sido determinantes no processo de negociação e, em alguns casos, as terras foram escolhidas por políticos locais e pelos próprios latifundiários, muitas de má qualidade e sem condições para geração de renda suficiente para pagar a dívida.

Na época, o argumento principal do MDA para tal iniciativa baseou-se na justificativa de que a implantação do Cédula da Terra seria uma forma de baratear e

---

<sup>27</sup> MARTINS, Mônica Dias (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Vira Mundo, 2004.

acelerar o acesso à terra e a constituição de assentamentos, via mercado. Outro objetivo era capacitar o governo a acelerar o programa de Reforma Agrária, baixando os custos da terra, criando mecanismos supostamente mais ágeis e eficazes que a onerosa desapropriação de terras para tais fins. (TEÓFILO: 2000, 10, citado por SAUER: 2004, 43). A pacificação do campo, com os sem-terra negociando diretamente a compra e a venda das terras, era outro importante argumento que justificava a implantação do Cédula. Argumento esse usado inclusive pelas propagandas veiculadas na grande mídia, nas quais era mostrado um trabalhador do lado de fora da porteira e uma voz dizendo: “Entre, a porteira está aberta”.

Vê-se, portanto, que a justificativa do governo referia-se à defesa de uma Reforma Agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica. Essa justificativa se sustenta na premissa de que o mercado e seus mecanismos são capazes de reduzir conflitos e disputas por terras, amenizando os problemas sociais no campo.

Antes mesmo da conclusão do programa Cédula da Terra – que nasceu como projeto piloto – o governo FHC enviou ao Congresso Nacional o projeto de criação do Banco da Terra, que, salvo algumas modificações, ampliava e consagrava a experiência do Cédula. A aprovação do Banco da Terra deu-se pela Lei Complementar 93, de 4 de fevereiro de 1998, e regulamentado em 2000. (MEDEIROS: 2003, 61).

Após a vitória nas eleições de 1998, FHC prossegue e aprofunda a política que iniciara em seu primeiro mandato. As iniciativas governamentais, implementadas sem grande visibilidade e sem provocar maiores debates políticos, apesar de sua ampla divulgação no plano local, tomaram corpo e forma no programa “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e

sua inserção no mercado” (BRASIL, Ministério Extraordinário de Política Fundiária: INCRA, 1999), mais conhecido como “Novo Mundo Rural”.

Segundo o governo, o objetivo central do referido documento é promover um novo desenvolvimento rural para país, baseado no

desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégico o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas. (BRASIL:MEPF, 1999:2 – versão preliminar)

A principal medida do governo para viabilizar esse projeto refere-se à mudança no sistema de arrecadação de terras, privilegiando o Banco da Terra em detrimento das desapropriações, ignorando o artigo 186 da Constituição Federal que prevê a função social da terra e a possibilidade de desapropriação caso essa não seja cumprida. Apesar disso, os documentos do MDA ainda mantinham a desapropriação como principal instrumento de acesso à terra, em franca contradição com a ação governamental.

O próprio documento do Novo Mundo Rural é construído tendo como base a argumentação contrária à desapropriação e valoriza as formas pacificamente negociadas de compra e venda da terra:

Na forma atual o processo de aquisição e transferência de terras supõe a intervenção do Estado em todas as fases. A comunidade não tem qualquer participação, inclusive quanto à definição do preço da terra, embora por lei tenha que pagá-la. O fato de a indenização ao expropriado ser fixada pelo Poder Judiciário leva a um custo de transação que aumenta o preço da terra entre três a quatro vezes. Outra questão, associada ao modelo de desapropriação, é que as terras são, sempre, incorporadas ao patrimônio público e seu retorno ao patrimônio privado envolve necessariamente custos adicionais. Em

termos práticos, isso significa a criação de vínculos de dependência até que a titulação definitiva seja expedida e o pagamento quitado (BRASIL: MEPF, 1999: 28 citado por MEDEIROS, 2003: 62)

As organizações representativas dos grandes proprietários de terra, como a CNA e a SRB, aplaudiram a proposta em razão da garantia ao direito de propriedade e a defesa da livre negociação na compra e venda de terras, que em sua maioria favorece os fazendeiros, que tem maior poder de barganha.

As manifestações contrárias à proposta do Novo Mundo Rural originaram-se principalmente por parte do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, criado em 1995, que agrega entidades governamentais, não governamentais, organismos religiosos, movimentos sociais, entidades sindicais de trabalhadores, a Secretaria Agrária do PT, entre outras. Cerca de 30 entidades compõem o Fórum, entre as quais a CPT, a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), a FASE, ABRA, CUT, a CNASI (Confederação Nacional dos Servidores do INCRA), MST, CONTAG etc.

O Fórum promoveu debates e articulações nacionais e internacionais para discutir e apresentar suas críticas à proposta. Segundo Leite e Medeiros (1999) as principais críticas incidiram sobre o sistema de compra e venda de terra, que, segundo o Fórum, levava o poder público a abrir mão de conduzir a Reforma Agrária, deixando-a sob o controle direto dos proprietários de terra. “Eles estariam sendo premiados no novo sistema, na medida em que receberiam o valor do imóvel em dinheiro e à vista, transformando as áreas improdutivas em verdadeiros ativos financeiros”. (LEITE; MEDEIROS, 1999: 369).

Além de campanhas e debates, o Fórum encaminhou documentos ao Congresso Nacional procurando discutir o projeto com a casa. Outra ação foi a solicitação de

reuniões com representantes do escritório do Banco Mundial no Brasil e a instalação de um Painel de Inspeção do Projeto Cédula da Terra.<sup>28</sup> Paralelamente a essas iniciativas o Fórum realizou uma campanha nacional em favor de uma Emenda Constitucional que promovesse um limite máximo para a propriedade da terra no Brasil. A proposta era introduzir na Constituição um item que limitasse a área total dos imóveis sob domínio, a qualquer título, de uma mesma pessoa física ou jurídica no território nacional a, no máximo, 35 módulos fiscais. Em função disso, seria incorporado automaticamente ao patrimônio público o imóvel rural com área acima do limite estabelecido, sem indenização ao proprietário.

Ciente dos limites de aprovação de tal proposta, dada a consolidada aliança existente em defesa ao direito absoluto de propriedade, o Fórum utilizou-se da campanha como instrumento de conscientização da sociedade brasileira sobre os problemas de realidade agrária do país.

Além das atividades promovidas pelo Fórum, as organizações, entidades sindicais e movimentos sociais seguiram com suas ações de questionamento do projeto de política fundiária de FHC junto a suas bases.

Como afirmamos anteriormente, foi na década de noventa que os conflitos por terra ganharam maior expressão, em virtude dos altos números de ocupações, massacres, assassinatos e prisões de militantes, principalmente do MST.

Todas essas lutas pela terra resultaram na criação de uma quantidade relativamente significativa de assentamentos rurais, se considerarmos o saldo irrisório

---

<sup>28</sup> Segundo o trabalho de Leonilde Medeiros (2003) o Painel de Inspeção do Banco Mundial foi um recurso criado em 1993 em função das críticas de ambientalistas e ativistas ligados à defesa de Direitos Humanos. Por meio do Painel, o público atingido pelos projetos do Banco tem a oportunidade de se manifestar sobre as consequências sociais e ambientais dos projetos. A utilidade do Painel é averiguar irregularidades e desvios nos projetos quanto à aplicação de recursos e execução de metas.

dos governos anteriores, dada a situação de conflito e pobreza da população que vive no campo.

No período que vai de 1964, governo dos militares, passando pelo governo da Nova República, de 1985 a 1989, até o governo de Itamar Franco, que finda em 1994, portanto 30 anos, foram assentadas 218.033 famílias (vide tabela 6). No governo de FHC, que vai de 1995 a 2002, foram assentadas 579.733 famílias<sup>29</sup>, ou seja, mais que o dobro de assentamentos realizados em 30 anos no país.

Entretanto, não há concordância sobre esse número de famílias assentadas por FHC. Entidades e movimentos ligados aos trabalhadores denunciam que houve superfaturamento dos dados, o que causou uma falsa imagem dos efeitos da política fundiária de Fernando Henrique.

Segundo o estudo de Scolese (2005) o governo utilizou-se de vários recursos para alcançar essa marca de famílias assentadas. Um deles foi considerar as famílias que haviam recebido permissão para entrar em qualquer área adquirida pelo governo federal, estado ou prefeitura. Ou seja, quem não estava na terra já era um assentado. Outro recurso foi considerar a mera capacidade total do assentamento como o número real de famílias assentadas, sem a confirmação se todos os lotes estavam ocupados. Como se não bastasse, o governo FHC chegou ao absurdo de considerar como assentados trabalhadores rurais que estavam mortos havia anos.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> FONTE: INCRA/MDA. Dados até setembro de 2002. Esses dados não incluem as famílias beneficiadas pelo Banco da Terra. Citado por MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil** – história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p.73.

<sup>30</sup> Um exemplo dos mortos-assentados foi a relação oficial apresentada em 1999 pelo MDA, em que aparece o nome do agricultor Elizeu Oliveira Silva, como beneficiado naquele ano no Projeto de Assentamento Rio Juma, no município de Apuí (AM). Elizeu, porém, foi encontrado morto numa delegacia da cidade em novembro de 1997. Sua morte ainda não foi esclarecida. Alguns trabalhadores da cidade argumentam que ele foi assassinado na delegacia, em contrapartida, a polícia afirma que ele se suicidou. In: SCOLESE, E. **A Reforma Agrária**. São Paulo:Publifolha, 2005.

Estudos e pesquisa realizados por Heredia et alii (2002), citada por Leite e Medeiros (2002), em áreas de grande concentração de assentamentos, constatou-se que a quase totalidade dos assentamentos investigados (96%) resultou de situações em que houve algum tipo de conflito. Em 89% dos casos, a iniciativa do pedido de desapropriação partiu dos trabalhadores e seus respectivos movimentos. Em apenas 10% dos assentamentos da amostra, a iniciativa de desapropriação partiu do INCRA.

De uma forma geral, esse estudo mostra que os assentamentos foram criados a partir de “uma lógica cujo eixo é a gravidade e/ou a visibilidade dos conflitos”. Aliás, desde o fracasso do PNRA da Nova República, que apresentou um número pífio de famílias assentadas, esse parece ter sido um traço predominante das políticas fundiárias que se seguiram. As semelhanças conservadas pelos diferentes governos são enumeradas por Medeiros (2003): desapropriações reativas, impulsionadas por conflitos e mobilizações; tendência de privilegiar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para assentar, ignorando a demanda por terra nas regiões Sul e Sudeste e ausência de planejamento das ações, o que levou a que os assentamentos em geral fossem espacialmente dispersos e a grande maioria dos projetos sem finalização e sem acesso às demais políticas públicas geradoras de renda e cidadania.

Todas essas características apontam para a fragilidade da política fundiária e da Reforma Agrária desenvolvida no Brasil,

os assentamentos criados nos últimos 20 anos estão longe de conformar o que se poderia chamar de um processo efetivo de reforma agrária, se entendermos por tal transformações significativas na estrutura fundiária. Quando muito, houve mudança local, como é o caso de alguns municípios do Pontal do Paranapanema (BERGAMASCO et alii, 1999 citada por MEDEIROS, 2003: 81).

Contudo, se é notório a precariedade dos assentamentos, não se pode negar que mesmo nessas condições, eles têm se constituído em uma alternativa de moradia e obtenção de renda, bem como de manutenção ou recomposição dos laços familiares e de sociabilidade, além de dinamizar as economias regionais. Outro aspecto, é que os assentamentos é resultado da luta pela terra e da eficácia do instrumento de ocupação, intensificado na década de 90 por diversos movimentos, principalmente pelo MST.

Com essas referências, podemos dizer que o governo FHC se diferenciou dos outros governos em relação ao número de assentamentos criados, mesmo considerando que os dados são inflados. Porém, manteve as mesmas características da política fundiária dos governos anteriores, o que não resultou em uma mudança significativa da estrutura fundiária brasileira.

O grande contingente de desempregados no país, a miserabilidade dos povos do campo e a grande quantidade de terras improdutivas são alguns dos elementos que demonstram a urgência, a necessidade e a viabilidade de uma verdadeira Reforma Agrária no país. Mas qual Reforma Agrária?

Sabemos que não há consenso quanto ao modelo ideal de Reforma Agrária ou qual tipo temos condições de realizar no Brasil de hoje, porém, evidências indicam que esse processo não será realizado com políticas sociais compensatórias adotadas e recomendadas pelo Banco Mundial.

## **2.2 Proposta de Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)**



Entre as forças sociais que defendem a realização de um efetivo processo de alteração na estrutura fundiária, o MST é a que mais se destaca, devido ao seu modo peculiar de mobilizar os trabalhadores, ocupar a terra, organizar os assentamentos com base em relações solidárias, formar a militância, comunicar-se com a sociedade e principalmente por vincular sua proposta de Reforma Agrária a um projeto de desenvolvimento para o país. Esse talvez tenha sido o principal motivo para ser tão combatido pelo governo FHC.

Um projeto fornece sempre indícios do que é possível construir, ou seja, não é nada que se pretende fechado e acabado. Nesse sentido, durante seus mais de 20 anos de existência, o MST foi aprimorando sua visão sobre a realidade do campo, sobre a realidade brasileira e a Reforma Agrária, o que subsidiou a construção de sua proposta de Reforma Agrária. Nesse processo, conservou a reivindicação pela terra e pelo trabalho, entretanto, avançou no entendimento da sociedade brasileira e, dentro de seus objetivos estratégicos, está a luta pela Reforma Agrária, pela eliminação da pobreza e pela construção de um projeto popular para o Brasil.

Além da democratização da terra, o MST defende, sobretudo, a democratização do crédito, para que os assentados e os pequenos produtores possam desenvolver a produção agrícola, instalar suas próprias agroindústrias, seus mecanismos de acesso a mercado e a comercialização. Conjugado a isso, o movimento acredita ser indispensável a democratização da educação, de forma que todos tenham o acesso à educação básica, bem como a educação superior, elevando o nível cultural dos trabalhadores. Nos dizeres de João Pedro Stédile:

Assim, resumidamente, dizemos que nossa reforma agrária é na verdade uma luta contra três cercas. A cerca do latifúndio, que é a mais

fácil de derrubar, é só ocupar. A cerca do capital, já mais difícil, ter acesso, construir nossa agroindústrias; e a cerca da ignorância. (STÉDILE; FERNANDES, 1999: 162)<sup>31</sup>

A última versão da proposta de Reforma Agrária do MST foi aprovada no 3.º Congresso, realizado em Brasília em maio de 1995. Possui 17 itens que versam sobre a distribuição de terras, Modelo Agrícola, Organização da Produção, Política Agrícola, Educação, Saúde, Cultura, Esporte e Lazer, Gênero, Direitos Humanos, Programa Ambiental, Programas especiais para o semi-árido e região amazônica e Previdência Social no meio rural.

Para o MST (2005: 109) a Reforma Agrária deve combinar uma política de ampla distribuição de terras com uma política agrícola voltada ao desenvolvimento dos assentamentos e das pequenas e médias propriedades, ao contrário do modelo produtivo incentivado pelos governos nas últimas décadas. A Reforma Agrária que defende tem como objetivos, entre outros, os de:

- Garantir trabalho para todos os trabalhadores sem terra, combinando a distribuição de terra com distribuição de renda e desenvolvimento cultural;
- Produzir alimentação farta, barata e de qualidade a toda a população brasileira, em especial a que vive nas cidades, gerando segurança alimentar para toda a sociedade;
- Buscar permanentemente a justiça social, a igualdade de direitos em todos os aspectos: econômico, político, social, cultural e espiritual;
- Contribuir para criar condições objetivas de participação igualitária da mulher na sociedade, garantindo-lhes direitos iguais;
- Preservar e recuperar os recursos naturais, como solo, águas, florestas etc.;
- Implementar a agroindústria e a indústria como principal meio de se desenvolver o interior do país
- Gerar emprego para todos que queiram trabalhar na terra.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> STÉDILE, J. P. FERNANDES, B. M. *Brava Gente – A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 162

<sup>32</sup> Proposta de Reforma Agrária do MST – 1995 in: MST. **O Brasil precisa de Reforma Agrária**, Caderno de Formação n. 36, mar. 2005. p. 07.

Na concepção do MST a terra não é uma mercadoria. Ela é tida como um bem da natureza a serviço da necessidade de todos, não é fruto do trabalho humano e, por isso, não poderia estar restrita à propriedade privada. Acrescenta ainda que, toda propriedade deveria estar subordinada ao cumprimento da função social, como preconiza a Constituição Federal.

Para realizar a distribuição de terras no país, o MST acredita que o principal instrumento é a desapropriação de terras, com indenização aos proprietários pagas com os Títulos da Dívida Agrária (TDA). Além desse instrumento, defende a expropriação de terras - sem indenização ao proprietário - nos casos em que for constatada grilagem de terras, cultivos de drogas, contrabando e trabalho escravo.

Como medida complementar às desapropriações defende a regularização de terras de todas as pequenas propriedades que estão na condição de posseiros, bem como a demarcação das terras indígenas e quilombolas. Ressalta que embora não sejam ações de Reforma Agrária, essas são medidas importantes para garantir o direito e a permanência de muitos na terra.

Para o MST, as desapropriações de terras e os programas de assentamento devem estar organizados em um Plano Nacional de Reforma Agrária, que contemple as diferentes realidades regionais, as terras férteis e localizadas próximas a rodovias e centros urbanos.

Sobre a construção do PNRA, o MST argumenta ser imprescindível:

- Fixar metas anuais de assentamento, levando em conta que em longo prazo a meta deveria ser de 4 milhões de trabalhadores rurais;
- Implementar uma nova legislação, com limite máximo para a propriedade individual, fixada em 35 módulos regionais<sup>33</sup>;

---

<sup>33</sup> segundo a referida proposta do MST – 1995, 35 módulos corresponde a uma média aproximada de mil hectares em todo o país.

- Estabelecer novos critérios de produtividade da terra (que atualmente se baseiam em índices de 1975);
- Estabelecer como objetivo principal a democratização real da propriedade da terra e a reestruturação fundiária do país;
- Possibilitar uma política que oriente os novos assentamentos e que leve em conta, principalmente: as realidades socioambientais; culturas tradicionais, preservação do solo e da água e relações igualitárias de gênero.

O MST ressalta em sua proposta o papel do Estado como instrumento fundamental para implementação desse processo amplo e massivo de Reforma Agrária. Para que esse processo seja efetivado, acreditam na necessidade de uma articulação das ações implementadas pelo INCRA, envolvendo principalmente o Ministério da Agricultura, Meio Ambiente, Saúde, Educação, além do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, EMBRAPA, EMATER, entre outros órgãos públicos que perpassam a Reforma Agrária.

Dentro dessa linha, o MST apresenta como uma das necessidades imediatas o resgate de pesquisas públicas, com vistas a um novo modelo produtivo voltado à realidade nacional. De igual importância, apresentam a necessidade de um programa público de Assistência Técnica e Extensão Rural, com foco nos assentamentos e na capacitação técnica dos agricultores.

Com o intuito de sustentação das áreas de assentamentos, o MST propõe a vinculação desses às ações dos programas de combate a fome, de maneira que possam produzir alimentos para as políticas sociais. Nesse sentido, propõe que o governo viabilize a compra de produtos dos assentamentos para a merenda escolar, cesta básica, Forças Armadas, hospitais públicos e outros. Na visão do movimento, essa medida incentivaria a produção de alimentos e evitaria a importação de produtos que podem ser produzidos internamente.

A proposta do MST é clara quando afirma que a Reforma Agrária deve combinar uma política massiva de distribuição de terras com uma política agrícola que combata o atual modelo, e, para isso, o próprio movimento admite ser necessário construir um consenso na sociedade em torno da importância da Reforma Agrária e de mudanças no modelo econômico, isso fica claro quando afirma Stédile:

Hoje, não se trata apenas de uma solução para o problema dos sem-terra, mas faz parte de um novo modelo de desenvolvimento nacional e está relacionado com a maioria dos problemas que acontecem nas cidades. A reforma agrária é uma solução não apenas para os problemas do meio rural, mas também de toda a sociedade brasileira, e também do meio urbano. (MST, 2005: 7).

### **2.3 Proposta de Reforma Agrária da Campanha de Lula Presidente - 2002**

Além do MST, o Partido dos Trabalhadores (PT) é outra força política que historicamente defende a realização de um processo amplo de reforma no país. Desde a criação do partido em 1980, a Reforma Agrária esteve em seu programa partidário e articulada a um conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas, derivadas principalmente do processo de re-ordenamento da estrutura fundiária do país.

A proposta para o desenvolvimento do campo e a implantação da Reforma Agrária sofreu mudanças no programa partidário do PT, ao longo das diversas campanhas presidenciais, como a 1989, 1994, 1998 e 2002. Este trabalho privilegiou a análise do programa agrário da eleição de 2002, tendo em vista que é subsídio para análise do II PNRA do governo Lula. Entretanto, foi elencado um elemento de comparação entre os diferentes programas - a meta de famílias assentadas - para

ilustrar que embora o assunto apareça com mais ou menos força em diferentes campanhas, ele não saiu de pauta.

Em junho de 2002 o PT definiu a meta de 500 mil famílias assentadas em 4 anos em seu programa de governo. Um mês depois decidiu retirar da proposta o compromisso numérico. Em relação a outras campanhas a meta foi variável, em 1994 o programa de governo falava em 800 mil famílias assentadas em 4 anos e, em 1998, chegou a marca de 1 milhão de famílias<sup>34</sup>.

Vê-se, portanto, que desde a campanha de 1998 até às vésperas da campanha de 2002, o PT desistiu de assentar 500 mil famílias, reduzindo pela metade sua meta, até tomar a decisão de não assumir nenhum compromisso com metas quantitativas. Apesar dessa postura, continuou a apresentar a Reforma Agrária em seus documentos como uma política estrutural, capaz de gerar desenvolvimento com a valorização das pequenas e médias propriedades e dos assentamentos. Desde 1989, quando concorreu pela primeira vez à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o compromisso com a Reforma Agrária, que seria rápida, maciça e tranqüila. Em discurso na campanha de 1994, na região do Pontal do Paranapanema (SP), Lula afirmou que “numa canetada só” iria distribuir tanta terra que não haveria famílias suficientes para ocupá-las. E na campanha de 2002 afirmou ser ele o único candidato habilitado a realizar uma Reforma Agrária ampla e tranqüila.

Por meio do programa “Vida Digna no Campo” , o PT apresentou seu programa agrário para a campanha de 2002. Em linhas gerais, o programa trata da Agricultura Nacional, do Fortalecimento da Agricultura Familiar, da Implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária, da Construção da Cidadania no meio rural, da Soberania

---

<sup>34</sup> Segundo dados de Lílian Christofoletti na Folha de São Paulo de 20/03/2003, p. A-7.

e Segurança Alimentar, da Educação no meio rural, do Associativismo e Cooperativismo, da Reativação do Proálcool, do Zoneamento Agroecológico-econômico e da Política de Desenvolvimento Regional, incluindo as áreas do semi-árido, amazônica, cerrado e pantanal.

Sobre a Reforma Agrária, o documento fala de um programa amplo e não atomizado, centrado na definição de áreas reformadas, que orientem o reordenamento do espaço territorial do país. O documento também ressalta a importância da organização de um Plano Nacional de Reforma Agrária, pois, “irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza e com a consolidação da agricultura familiar”.<sup>35</sup>

O programa Vida Digna no Campo apresenta os seguintes objetivos para o PNRA:

- Promoção do fortalecimento das áreas reformadas, priorizando as desapropriações por interesse social como instrumento de arrecadação de terras improdutivas;
- Viabilização financeira do programa mediante a utilização das TDAs (Títulos da Dívida Agrária) de acordo com o prazo constitucional, e com medidas para obtenção de eficiência nos processos administrativo e judicial de redução dos custos das indenizações;
- Garantia dos direitos humanos com promoção de ações específicas e permanentes de fiscalização do trabalho rural, do combate à violência no campo e com o fim da repressão institucional aos trabalhadores rurais e suas entidades de representação;
- Recuperação dos assentamentos já efetuados, garantindo infraestrutura social e econômica, e demais serviços em parceria com Estados e municípios;
- Elaboração de planos de desenvolvimento dos assentamentos em total sintonia com os objetivos da preservação do meio ambiente;
- Desenvolvimento de ações específicas para comunidades indígenas e quilombolas;
- Cadastramento dos imóveis rurais, de forma que as terras griladas sejam utilizadas para Reforma Agrária;

---

<sup>35</sup> Extraído do Programa Vida Digna no Campo – Campanha PT 2002. Disponível no sítio [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

- Confisco de terras para fins de Reforma Agrária em caso de trabalho escravo..

O programa do PT também salienta a importância do fortalecimento da extensão rural e assistência técnica pública e gratuita. Da recuperação da pesquisa pública voltada para a agricultura familiar e do estímulo à produção agroecológica, com vistas a contribuir para a construção de uma nova matriz tecnológica sob o comando nacional.

Sobre os instrumentos de política agrícola, o programa aponta a importância de estarem voltados para o associativismo e cooperativismo de pequenos e médios produtores. Um dos instrumentos dessa política é a compra de produtos da agroindústria familiar local e dos assentamentos, por meio das demandas institucionais, como a merenda escolar, hospitais públicos, restaurantes populares e outros.

O programa Vida Digna no Campo ressalta a importância da agricultura familiar argumentando ser ela capaz de responder pelo autoconsumo e para o mercado, gerando um número considerável de empregos e assumindo a proteção ambiental e cultural dos povos do campo.

A soberania alimentar no programa é vista como meio para erradicar a fome e a má nutrição, bem como para garantir segurança alimentar para todos. O eixo central dessa política está conjugado com outras políticas consideradas estruturais, como por exemplo, as de geração de emprego e Reforma Agrária, e com as intervenções de ordem emergencial.

Como podemos observar nessa breve apreciação da Proposta de Reforma Agrária do MST, aprovada em 1995, e do programa Vida Digna no Campo, apresentado pelo PT na campanha de 2002, é que as duas propostas são bem próximas. Embora o programa do PT não fixe metas de famílias assentadas, apresenta o mesmo



instrumento principal de arrecadação de terras, a desapropriação por interesse social, pagas com TDAs.

O PNRA proposto pelos dois preconiza a construção de agroindústrias e da extensão da cidadania no campo, como educação, saúde, lazer, cultura e de relações sociais mais solidárias entre mulheres e homens.

Tendo isso em vista, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 reascendeu a expectativa de realização de um projeto de Reforma Agrária.

## CAPÍTULO 3 - POLÍTICA FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA

### 3.1- Reforma Agrária no Primeiro Ano de Governo - 2003.

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 criou um ambiente mais favorável para o debate e para expectativas em torno da Reforma Agrária, se comparado aos últimos anos de governo de FHC. A Reforma Agrária esteve em destaque na grande imprensa com manchetes que abordaram principalmente as indicações para cargos de direção do INCRA<sup>1</sup> e questionamentos sobre o cumprimento ou não da medida provisória sobre vistoria em terras ocupadas.<sup>2</sup>

O ambiente político da Reforma Agrária em 2003 ressaltou principalmente três sujeitos: os movimentos sociais, os ruralistas e o governo. De um lado os movimentos sociais de luta pela terra, principalmente o MST, que considerou o novo governo um aliado político e intensificou suas ações no intuito de avançar nas

---

<sup>1</sup> Vários artigos na imprensa escrita trataram das indicações para os cargos de Superintendentes Regionais do INCRA nos estados. Os ruralistas na época alegaram uma possível instabilidade política e aumento da violência no campo devido a ligação desses indicados com a CPT, MST e CONTAG. Ver: MASCHIO, J. **Ruralista vê risco de desestabilização no campo.** *Folha de São Paulo*. São Paulo, 13/03/03, A-7, Caderno Brasil; ARRUDA, R. **CNA diz ter medo de INCRA vinculado ao MST.** *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 18/03/03, A-5, Caderno Nacional; SOUZA, J. **INCRA nomeia mais 4 diretores ligados a sem-terra** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09/03/03, A-11, Caderno Brasil.

<sup>2</sup>A Medida Provisória 2.027 surgiu em um momento de intensas atividades do MST no Brasil inteiro. Com o objetivo de dificultar as ocupações e acampamentos que se proliferavam pelo país, o governo Fernando Henrique produziu um pacote de medidas chamadas à época de "anti-invasão". Dentre estas medidas, uma das mais importantes foi a MP 2.027/2000 que previu que o imóvel rural, objeto invadido, não será vistoriado nos dois anos seguintes à sua desocupação e que a entidade ou organização que de qualquer forma colabora com ocupação de terra não receberá qualquer tipo de recursos públicos. Tal MP foi atualizada pela MP 2.183/2001 que trata da mesma matéria e ainda acrescenta que aquela pessoa que for identificada como participante direto ou indireto de ocupação deve ser excluído do Programa de Reforma Agrária.

conquistas de assentamentos. De outro lado os ruralistas, que se sentindo ameaçados e avessos a qualquer mudança no campo, partiram para os ataques e críticas. E por fim o governo, que por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), anunciou uma série de medidas e no final do ano, em meio a controvérsias, aprovou o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

Desde o momento de sua posse, o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, defendeu os assentamentos em regime de urgência para as famílias acampadas, bem como o fortalecimento da agricultura familiar, devendo estar integrada a um projeto de desenvolvimento para o país.

Os movimentos sociais, especialmente a CONTAG e o MST, centraram suas reivindicações no assentamento imediato das famílias acampadas por todo país e na revisão da legislação agrária, como na medida provisória que exclui da Reforma Agrária os trabalhadores que participam de ocupações e impede a vistoria das terras ocupadas e na atualização dos índices que medem a produtividade da terra.

Por sua vez, os ruralistas, que ficaram tranquilos até os últimos anos voltaram a dar declarações contra o que denominam de ilegalidades e crimes contra a propriedade privada. Além das já tradicionais Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e União Democrática Ruralista (UDR), algumas organizações novas surgiram: como o Primeiro Comando Rural (PCR) – inspirado no Primeiro Comando da Capital (PCC) organização criminosa de São Paulo) – originado no sul do país e que reivindica o direito dos proprietários se armarem e montarem suas milícias contra os invasores<sup>3</sup>.

Esses elementos somados dinamizaram o debate da Reforma Agrária e despertaram a atenção nacional para o tema, principalmente com o recrudescimento

---

<sup>3</sup> Folha de São Paulo, 27/03/2003.

das ações que reivindicam a ampliação e aceleração do programa de Reforma Agrária, como as ocupações de terras.

Segundo dados da CPT, no ano de 2003 ocorreram 391 ocupações envolvendo 65 mil famílias, ou seja, cerca de 260 mil pessoas, considerando a soma de 4 pessoas por família, como faz o IBGE. Além de ocupações, a CPT registrou 285 acampamentos, envolvendo cerca de 60 mil famílias, ou 240 mil pessoas. Isso representou um aumento de cerca de 110% no número de ocupações, se considerarmos as 184 ocupações realizadas no ano de 2002.

**Tabela 7. Acampamentos e Ocupações de Terras – 2001/2003**

<b>ANO</b>	<b>ACAMPAMENTOS</b>	<b>OCUPAÇÕES</b>	<b>FAMÍLIAS ACAMPADAS</b>	<b>FAMÍLIAS EM OCUPAÇÕES</b>
<b>2001</b>	65	194	10.311	26.120
<b>2002</b>	64	184	10.750	26.985
<b>2003</b>	<b>285</b>	<b>391</b>	59.082	65.552

FONTE: CPT, 2003.

Somadas todas as ações temos um universo de 676 ações no ano de 2003, sendo 57,9% correspondente às ocupações e 42,1% correspondente aos acampamentos, como mostra a tabela n.º 7. No que se refere ao número de famílias mobilizadas, 53% envolveram-se com ocupações e 47% com acampamentos.

Estes dados demonstram mais uma vez que as ocupações e os acampamentos se consolidaram como instrumentos efetivos de luta pela terra. Além disso, demonstravam a expectativa da realização da Reforma Agrária pelos sem-terra no governo Lula, bem como um certo alívio da repressão policial em relação aos movimentos sociais.

Um dos dirigentes do MST, João Pedro Stédile<sup>4</sup>, afirmou que os sem-terra iriam continuar ocupando propriedades rurais agora que o PT estava na Presidência, “não para afrontar o governo Lula, mas para ajudá-lo a fazer a Reforma Agrária no país”. Afirmou também que a direção nacional do movimento suspendera a ocupação de prédios públicos, pois, “mudou a orientação do governo e agora temos um governo simpático a Reforma Agrária”, justificou Stédile. Para ele, o governo do presidente Lula contribuíra para alterar a correlação de forças na questão da Reforma Agrária.

Em maio de 2003, o presidente Lula participou do Grito da Terra promovido pela CONTAG, e na ocasião prometeu o assentamento de 60 mil famílias para o referido ano, atendendo prioritariamente as famílias acampadas a mais tempo. Esse compromisso somou-se às medidas anunciadas pelo MDA anteriormente, tais como<sup>5</sup>:

- Extinção do Banco da Terra, o que não significa a extinção da Reforma Agrária de mercado, pois, há setores do governo que defendem o crédito fundiário;
- Retirada da página do MDA dos nomes de trabalhadores rurais anteriormente excluídos dos programas de assentamentos por terem participado de ocupações de terras ou de prédios públicos;
- Liberação de cestas básicas para famílias acampadas em todo país por meio da parceria firmada entre o MDA, o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a Ouvidoria Agrária Nacional do INCRA e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);

---

<sup>4</sup> Em entrevista a *Folha de São Paulo*, 16/06/2003, citado por Boletim de Políticas Sociais do IPEA, n.º 7, agosto de 2003.

<sup>5</sup> As informações sobre as medidas do MDA elencadas baseiam-se no estudo do Boletim de Políticas Sociais do IPEA n. 07, agosto de 2003, p. 99.

- Renegociação da dívida dos agricultores familiares;
- Fortalecimento das políticas de extensão rural para a agricultura familiar e assentamentos;
- Inovação nas ações de obtenção de terras para a Reforma Agrária, utilizando mecanismo como o pagamento das dívidas dos proprietários devedores do INSS e de bancos públicos, negociadas em troca de terras;
- Definição de um Plano Nacional de Reforma Agrária.

Sobre a definição do Plano, o governo demorou a se posicionar. Ele só foi aprovado no final de 2003, mesmo assim sobre forte pressão dos movimentos sociais e com metas reduzidas.

Setores conservadores do governo, principalmente os que se agregam ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Fazenda, cogitaram a possibilidade do governo assentar não mais que 80 mil famílias nos quatro anos de mandato. Segundo afirmaram, as ações da Reforma Agrária deveriam restringir-se às áreas de conflito social, como foram no governo de FHC, não tendo relevância no desenvolvimento da política econômica.

Este mesmo governo, no entanto, paradoxalmente, convidou o advogado e ex-deputado federal pelo PT, Plínio de Arruda Sampaio, que chamou outros especialistas na questão fundiária e historicamente comprometidos com a luta pela terra, para elaborar o II Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A equipe de elaboração da Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária contou com 8 especialistas e estudiosos da questão agrária no Brasil, como o professor José Juliano de Carvalho Filho, Guilherme Delgado, Leonilde Medeiros, Pedro Ramos, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Bernardo Mançano Fernandes, Sérgio Pereira Leite e Fernando Gaiger.

A Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária foi elaborada por solicitação do MDA, construída em interação com a estrutura do MDA/INCRA e em comunicação com os movimentos sociais. Contém os objetivos, diretrizes, metas e recursos necessários a um programa amplo de reestruturação agrária. A Proposta também aponta alterações necessárias nas normas e legislação, como a agilização e desburocratização das formas de obtenção de terras e revisão dos índices de definição de improdutividade de áreas passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária.

A Proposta parte da constatação que a estrutura fundiária brasileira é caracterizada pela elevada concentração da propriedade da terra. Essa característica é responsável por relações econômicas, sociais, políticas e culturais sedimentadas em uma estrutura agrária que impede o desenvolvimento, entendido na Proposta como sinônimo de crescimento econômico, justiça social e extensão da cidadania democrática à população do campo.

A Proposta argumenta que é no campo que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de morbosidade, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo.

No Sumário<sup>7</sup> da Proposta do II PNRA há a combinação de dois elementos, um considerado negativo e outro positivo, que fundamentam a necessidade da Reforma Agrária: O negativo é de que 3,5% dos imóveis rurais concentram 56% da área dos imóveis. Mais de 3 milhões de famílias rurais encontram-se em situação de pobreza extrema (até R\$ 3 / *per capita* / dia). Extensas áreas de florestas são destruídas anualmente. Mais de 970 pessoas foram assassinadas nestes últimos treze anos, em decorrência de conflitos de terras que atingiram o número de 8.980. Associado a

---

<sup>7</sup> SAMPAIO, P. A. **Proposta do II PNRA – Sumário**. Brasília, 2003. (versão não publicada).

isso está o modelo agrícola, baseado na modernização agrícola comandada pelo agronegócio, que não gera emprego suficiente para absorver a força de trabalho disponível no país. O elemento positivo se refere à existência de terras disponíveis para desapropriação e à força de trabalho apta para cultivar a terra. A Proposta ressalta que a correção dos defeitos da estrutura agrária requer um conjunto complexo de medidas articuladas em torno da desconcentração da propriedade da terra. Esta intervenção estratégica do Estado é o que determinará as transformações necessárias para o fortalecimento econômico, social e político dos trabalhadores rurais.

Sobre a demanda da Reforma Agrária, a Proposta classifica três modalidades:

1) **potencial:** atinge cerca de 6 milhões de famílias compostas de trabalhadores agrícolas sem-terra ou cujos estabelecimentos agropecuários são insuficientes para sua manutenção;

2) **explícita:** referente aos inscritos no Programa de Acesso Direto à Terra, perfazendo 839.715 cadastrados;

3) **emergencial:** que são famílias acampadas que, segundo a Ouvidoria Agrária Nacional, em outubro de 2003, totalizavam 171.228 mil famílias<sup>8</sup>.

Quanto às terras disponíveis para a realização da Reforma Agrária, foram classificadas três categorias<sup>9</sup>:

1) **terras de propriedade privada:** terras passíveis de desapropriação por interesse social, com cerca de 180 milhões *de hectares* nessas condições;

---

<sup>8</sup> Segundo Scolese (2005) o INCRA não teve estrutura para contabilizar as famílias acampadas no ano todo, parou nos 170 mil, mas admitiu haver mais de 200 mil famílias acampadas em 2003.

<sup>9</sup> SAMPAIO, P. A. **Proposta do II PNRA – Sumário**. Brasília, 2003. (versão não publicada).



2) **terras públicas e devolutas:** excluindo 8 Estados da Federação, há cerca de 130 milhões de hectares de terras devolutas;

3) **terras suscetíveis de serem obtidas por outros meios:** sem condições de mensurar.

Quanto à disposição de terras classificadas na primeira categoria, a Proposta ressalta que existem terras legalmente desapropriáveis em quantidade suficiente para possibilitar um processo massivo de Reforma Agrária, utilizando-se unicamente o critério econômico de não atendimento da função social da propriedade. O cálculo da disponibilidade de obtenção de terras do Plano está baseado nos dois principais indicadores do INCRA, que são o módulo fiscal e os índices técnicos de produtividade, ambos baseados em dados do Censo Agropecuário de 1970. Se esses dados forem atualizados pelo governo, a Proposta ressalta que haverá um aumento substancial na arrecadação de terras por critério econômico.

Quanto às terras públicas (4,4 milhões de *ha*) e devolutas (130 milhões de *ha*), a Proposta diz que a determinação exata da quantidade de terras que podem ser destinadas à Reforma Agrária ainda depende de levantamentos de campo e de decisões judiciais. Acrescidas a elas estão as propriedades com posses irregulares acima do limite de 100 *ha*, e, por isso, passíveis de desapropriação. Constatou-se um total de 172,9 milhões de *hectares* de terras devolutas, que poderiam ser utilizadas para o processo de reforma.

Além dessas duas formas de arrecadação de terras, a Proposta, que tem a desapropriação como principal instrumento, levanta a possibilidade de ações complementares, como a compra e venda, confisco e arrecadação de terras em caso de instituições com dívidas com o Estado.

Quanto aos custos da implantação do Plano, a Proposta estima os investimentos específicos na Reforma Agrária para a obtenção de terras, construção de moradia e implantação de assentamentos. Essas ações são as ações que demandam recursos orçamentários - tanto para novos como para velhos assentamentos, com objetivo de sua recuperação - em torno de R\$ 24 mil por família assentada.

A Proposta aponta um conjunto de ações “conexas à Reforma Agrária no âmbito do Plano Safra e das políticas sociais cujo objetivo central é garantir aos novos assentados como aos antigos beneficiários, a obtenção de uma renda bruta mensal de 3,5 salários mínimos equivalente ano” (SAMPAIO, 2003: 06).

A Proposta apresentou o conceito de áreas reformadas, áreas com grande concentração de assentamentos, com uma ação concentrada do poder público no que se refere as diversas políticas públicas. Esse conceito ressalta a eficácia das ações do governo, com o objetivo de superar as ações atomizadas, esparsas e incipientes dos projetos de assentamentos criados.

**METAS DA PROPOSTA:**

**Meta 01:** Assentar 1 milhão de novas famílias.

**Meta 02:** Assegurar às famílias assentadas uma renda bruta mensal equivalente a três salários mínimos.

**Meta 03:** Criar 2.500 postos de trabalho permanentes no campo.

**Meta 04:** Consolidar os assentamentos de Reforma Agrária criados até 2002.

**Meta 05:** Regularizar os Quilombos.

**Meta 06:** Regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para a construção de barragens.

**Meta 07:** Reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses até 50 hectares.

**Meta 08:** Efetuar o levantamento georeferenciado do território nacional, a fim de regularizar os títulos de propriedade de terras.

**Meta 09:** Atender os assentados e os agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação.

**Meta 10:** Levar, por meio do Plano Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares.

Segundo Ferreira (2004:17), a Proposta foi apresentada ao governo em outubro e causou polêmica entre os Ministérios, entre a bancada ruralista, entre as forças conservadoras que compõem a base aliada do governo e entre os próprios petistas. Finalmente, em meados de novembro, o Governo aprovou o II Plano Nacional de Reforma Agrária com pronunciamento público do Presidente da República.

A aprovação do II Plano foi precedida por uma marcha unitária dos trabalhadores rurais, que agregou forças como a do MST, CONTAG, Pastorais Sociais da Igreja Católica e o Movimento Terra e Liberdade (MTL). Os trabalhadores marcharam até Brasília e exigiram a aprovação do II Plano. Pressionado o governo respondeu. Embora o Plano aprovado represente uma proposta intermediária, o que frustrou as expectativas dos trabalhadores rurais, que esperavam que fossem oficializadas as metas estabelecidas na Proposta preparada pelo grupo de especialistas.

Com pretensões menores do que as contidas na Proposta, o Plano do governo definiu as seguintes metas para o período de 2003/2006:

**METAS DO II PNRA<sup>10</sup>:**

**Meta 01:** Assentamento de 400 mil novas famílias.

**Meta 02:** Regularização de 500 mil famílias com posses irregulares.

**Meta 03:** Beneficiamento de 150 mil famílias com crédito fundiário.

---

<sup>10</sup> BRASIL. **II Plano Nacional de Reforma Agrária:** Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Brasília: 2003, p. 38

**Meta 04:** Recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos.

**Meta 05:** Criação de 2 milhões de novos postos permanentes de trabalho no setor reformado.

**Meta 06:** Cadastramento georeferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais.

**Meta 07:** Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas.

**Meta 08:** Garantia do reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas.

**Meta 09:** Promoção da igualdade de gênero na Reforma Agrária.

**Meta 10:** Garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas.

**Meta 11:** Universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

Na apreciação de Ferreira (2004: 22) tanto a Proposta como o II PNRA aprovado partem da mesma constatação, baseada na estrutura fundiária concentrada e geradora da exploração da força de trabalho e de desigualdades sociais, políticas e econômicas no campo. Reconhecem que a Reforma Agrária é uma necessidade urgente e é portadora de um potencial transformador da sociedade brasileira, pois, é capaz de gerar emprego, renda, segurança alimentar e desenvolvimento com justiça social.

O compromisso com a liberação dos recursos para a execução do II PNRA e a prioridade em assentar as famílias acampadas foi mantido na ocasião da apresentação das metas pelo MDA durante o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, realizado em Brasília em novembro de 2003. Já o conceito de áreas reformadas foi retirado do II Plano, representando um retrocesso.

A meta de 1 milhão de famílias assentadas foi esvaziada no Plano, estabelecendo o número de 400 mil famílias assentadas em todo governo Lula. Foram acrescentados aos beneficiários da Reforma Agrária os contemplados com

programas de crédito e de regularização fundiária. Na Apresentação do II PNRA, o ministro Miguel Rossetto faz a seguinte afirmação: “... é a realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil. [...] São mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho”.

O II PNRA foi negociado com os movimentos sociais e foi firmado um compromisso político com o governo federal. Até 2006 o governo se comprometeu a assentar 400 mil novas famílias, sendo 60 mil em 2003; 115 mil em 2004; 115 mil em 2005 e mais 140 mil em 2006.

O MDA manifestou sua preocupação com os projetos de assentamentos antigos, em especial com os criados entre 1995 e 2002. Segundo o órgão há indicadores que apontam a precariedade ou até a ausência de atendimento de serviços básicos, como abastecimento de água, energia elétrica, estradas, créditos e assistência técnica. Essa situação justificou o direcionamento de ações à recuperação dos assentamentos, a serem implementadas pelo INCRA/MDA, com recursos assegurados no Plano Plurianual<sup>11</sup>.

O aumento do número de ocupações de terras e de acampamentos, associada às discussões sobre o possível cancelamento da medida provisória que suspende vistoria em terras invadidas, provocou a manifestação pública das organizações de proprietários que acusam os sem terra de cometer ilegalidade com a anuência dos atuais ocupantes de cargos no INCRA/MDA.

Em São Paulo, sobretudo a UDR, vem se posicionando contra as ocupações e defendendo a contestação das desapropriações junto ao Judiciário: todos os fazendeiros que tiverem suas fazendas invadidas serão orientados a protocolar petição no INCRA para forçar na Justiça o cumprimento da medida provisória. Além disso, defende

---

<sup>11</sup> BRASIL. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004. Aprova o Plano Plurianual (PPA) para o período 2004/2007 em cumprimento ao disposto no art. 165 da Constituição Federal.

o direito dos proprietários de apelarem para as armas em defesa de suas propriedades.<sup>12</sup>

Pressionado pelos ruralistas e pelo Ministério da Agricultura - porta-voz do agronegócio no governo – o governo não revogou a medida provisória e assegurou nos órgãos de imprensa que não toleraria atos ilícitos e ações que desrespeitassem a legalidade do processo de reforma. Entretanto, a posição do governo quanto a medida mostrou-se ambígua. Segundo o IPEA, no primeiro semestre de 2003 o dispositivo da medida provisória foi aplicado apenas uma vez, no município de Tracunhaém, no estado do Pernambuco. Nenhum trabalhador havia sido excluído de projeto de assentamento por ter participado de ocupações.

Os ruralistas manifestaram suas insatisfações em relação à audiência do Presidente da República com as lideranças do MST no Palácio do Planalto, no mês de julho. Na ocasião o Presidente recebeu presentes dos sem-terra e colocou o boné do MST.

Esse gesto provocou um desconforto grande nos meios de comunicação e chegou-se até em falar na “Crise do Boné”. No dia seguinte à audiência, o presidente do PFL, Jorge Bornhausen, declarava sua preocupação com a estabilidade política do país e dizia que o “...presidente da República, no mínimo, contemporizou com os saques e desordens realizados pelo MST”.<sup>13</sup>

A articulação dos ruralistas com o Poder Judiciário favoreceu a emissão de voz de prisão para várias lideranças dos movimentos sociais. Segundo dados da CPT e do MST, até setembro de 2004 foram presos 31 trabalhadores rurais no país, desses, 10 só no estado do Pará. No Congresso Nacional a bancada ruralista trabalhou para criar a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), proposta

---

<sup>12</sup> Boletim de Políticas Sociais do IPEA, n.º 07, agosto de 2003. p. 105.

<sup>13</sup> BORNHAUSEN, J. O Boné da Insensatez. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03/07/2003. Tendências e Debates, A-3.

inicialmente para investigar as ocupações de terras. Após entendimentos entre o governo e a oposição, ficou acordado que a CPI da Terra, como ficou conhecida, teria o objetivo maior de realizar um diagnóstico da estrutura fundiária brasileira, dos processos de Reforma Agrária e urbana, bem como dos movimentos sociais.

Esses fatos demonstram o aumento da ofensiva dos proprietários de terras e do agronegócio, que utilizam sua influência para atuarem no Congresso Nacional e nos principais meios de comunicação do país,. Passou a ser corriqueiro artigos discutindo as vantagens do agronegócio, o aumento da exportação de produtos agropecuários e a importância da agricultura no alcance das metas do superávit primário. Concomitante a isso, era feita a depreciação da ação dos movimentos sociais, principalmente do MST<sup>14</sup>. Essa estratégia cumpriu também o objetivo de pressionar o governo e não permitir mudanças no quadro de desigualdades no campo.

No final de 2003 o saldo da Reforma Agrária parecia não mais refletir o ânimo e ascensão das expectativas na realização de um processo amplo e massivo de reforma. “O não cumprimento da meta de assentar 60 mil famílias em 2003 e o crescimento das invasões e do número de mortes decorrentes de conflitos de terra, compõem um preocupante saldo da reforma agrária nos dez primeiros meses” <sup>15</sup>. Segundo dados do Relatório do INCRA/MDA<sup>16</sup> foram assentadas 36.301 mil famílias em 2003, por volta de 50% do prometido pelo presidente no Grito da Terra.

---

<sup>14</sup> Além da conhecida acusação de criminosos e invasores, o MST passou a ser acusado de mau administrador de verba pública. A CPI da Terra chegou a aprovar a quebra do sigilo bancário de três entidades relacionadas ao MST, como a Confederação Nacional das Cooperativas do Brasil (CONCRAB); Associação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária (ANCA) e do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA)

<sup>15</sup> Boletim de Políticas Sociais, n. 08. **Desenvolvimento Rural: Reforma Agrária, PRONAF e PAA**. DISET/IPEA, mar. 2004. P. 01.

<sup>16</sup> Relatório Oficial divulgado pelo INCRA/MDA em janeiro de 2004 no sítio [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

Até a primeira semana de junho, 24 pessoas tinham sido assassinadas em conflitos agrários, segundo a CPT<sup>17</sup>. No ano todo, foram 73 trabalhadores que perderam suas vidas. Um ano antes, em 2002, a CPT registrou 13 assassinatos no campo, isso significa um crescimento de 69,8% do número de mortes.

O MDA no primeiro ano de governo adotou uma postura diferente em relação aos movimentos sociais, não os considerando como organizações criminosas, como vinha acontecendo nos últimos governos. Por outro lado, realizou poucas ações concretas que mostrassem sua vontade de fazer uma verdadeira Reforma Agrária. O número de famílias assentadas durante o ano foi irrisório. Somente no final do ano, depois que o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo - que envolve os maiores movimentos sociais do campo do país - organizou uma Marcha para Brasília, é que o governo lançou seu II Plano Nacional de Reforma Agrária, assim mesmo com metas reduzidas.

### **3.2 - Reforma Agrária no Segundo Ano de Governo Lula – 2004**

Em 2004 seguiu-se o ambiente de disputa em torno da Reforma Agrária no governo Lula. As metas assumidas no II PNRA ficaram comprometidas com a disponibilização de recursos do MDA para o ano, que ao todo não ultrapassava 1,4 bilhão. Segundo previsões do próprio MDA<sup>18</sup>, só para assentar as 115 mil famílias seria necessário 1,5 bilhão, valor maior que o recurso anual disponível para o MDA realizar todas as suas ações, inclusive de recuperação dos assentamentos, regularização e crédito fundiário.

---

<sup>17</sup> Para a Ouvidoria Agrária Nacional o número de pessoas assassinadas no campo no ano de 2003 é igual a 9.

<sup>18</sup> Citados por FERREIRA (2004) p.04



A aparente paralisia do governo se tornou mote para as bandeiras de luta dos sem-terra, que em abril organizou uma jornada de lutas que a imprensa denominou de Abril Vermelho.

O MST mobilizou trabalhadores em todos os estados em que está organizado. Realizou atividades para esclarecer a sociedade e conseguiu efetivar 127 ocupações de latifúndios em apenas um mês, segundo dados do próprio movimento. O mês de abril é considerado período de luta e de reivindicação pela Reforma Agrária em memória do Massacre de Eldorado dos Carajás ocorrido no mês de abril de 1996, que deixou 19 sem-terras mortos.

Os dados da Ouvidoria Agrária Nacional mostram o aumento do número de ocupações no mês de Abril, como apresenta a Tabela:

**Tabela 8. Ocupações de Terras de Janeiro a Junho (Período 1º sem. de 1995/ 2004)**

PERÍODO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Janeiro</b>	3	28	50	56	57	11	11	3	13	8
<b>Fevereiro</b>	8	20	25	33	41	15	12	0	4	8
<b>Março</b>	9	14	36	59	101	31	26	7	30	40
<b>Abril</b>	12	33	47	22	66	79	18	39	21	<b>109</b>
<b>Maiο</b>	10	46	46	41	34	23	15	12	31	48
<b>Junho</b>	15	48	30	33	28	12	13	9	18	17

FONTE: Ouvidoria Agrária Nacional In: Boletim de Políticas Sociais n. 09 Desenvolvimento Rural: Reforma Agrária, PRONAF e PAA. P.03. set.2004

Como podemos observar, o número de ocupações no mês de Abril de 2004 cresceu 400% em relação ao mesmo mês de 2003. Para o MST o número de ocupações de terra foi maior, saltando de 21 para 127 ocupações. Esse salto se deu em razão do mês de Abril ser considerado período de luta e de reivindicação pela Reforma Agrária, em memória do Massacre de Eldorado de Carajás ocorrido no mês de abril de 1996, que deixou 19 sem terra mortos.

Pressionado o governo assumiu um novo acordo com o MST. Anunciou o aumento nos recursos financeiros do MDA, com uma complementação orçamentária

de R\$ 1,7 bilhão. Um novo plano de cargos e carreira para os servidores do INCRA e a contratação de mais 4.500 servidores públicos para atuarem na Reforma Agrária.

Uma série de medidas foi tomada pelo MDA para tentar acelerar o processo de Reforma Agrária, fazer frente às pressões dos movimentos sociais e interromper a escalada de ocupações. As ações mais importantes, levantadas pelo Boletim de Políticas Sociais do IPEA<sup>19</sup>, são as seguintes:

- Redução de 14 para 7 meses do tempo médio para a desapropriação de imóveis rurais, e, elevação do valor pago a cada família assentada ao ocupar o seu lote (crédito instalação) de R\$ 7.700 para R\$ 16.100, significando um aumento de 109%.
- Diminuição das exigências de documentação da propriedade e a ampliação da autonomia das superintendências regionais, com o objetivo de agilizar o andamento dos processos desapropriatórios.
- Aumento nos créditos para assentamentos fixados pela Norma de Execução n. 6, publicada no Diário Oficial da União, em 05 de abril. Os recursos serão disponibilizados para elaboração de projetos, construção de moradias, instalação de infra-estrutura e preservação ambiental.
- Criação de novo benefício para o manejo de recursos naturais, por volta de R\$ 1.000,00 por família.
- Aumento no prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) de 2 meses para 12 meses.

---

<sup>19</sup> Citados por FERREIRA (2004),p. 02

Embora o governo tenha assumido os compromissos com o II PNRA, tenha reafirmado-os publicamente e anunciado novas medidas de impacto para agilizar a Reforma Agrária, os dados da CPT indicam que eles não foram suficientes para conter o avanço da violência no campo: de janeiro a agosto de 2004 foram assassinados 20 trabalhadores rurais, sendo que 9 desses crimes ocorreram no Pará, 3 em Pernambuco, 2 no Maranhão, 2 no Paraná, 2 no Piauí, 1 no Mato Grosso e 1 na Paraíba.

Dois episódios em especial marcaram a escalada de violência com morticínio cruel, um em Unai e outro em Felisburgo, ambos no estado de Minas Gerais. No primeiro, 3 fiscais do Ministério do Trabalho foram assassinados em uma emboscada quando investigavam trabalho escravo no agronegócio produtor de feijão, um dos maiores do país. No segundo, 5 trabalhadores rurais foram mortos e 20 ficaram feridos após o ataque de pistoleiros a um acampamento de sem terra que ocupava parte de uma fazenda que o INCRA já havia identificado como terra devoluta.

Além de assassinatos de trabalhadores rurais, a violência no campo se caracteriza por constantes prisões arbitrárias, despejos e ameaças às organizações sociais que lutam pela terra. Uma das principais razões para a permanência desse quadro é a impunidade. Em 2004 essas expressões da violência também foram evidentes no campo.

No Rio Grande do Norte, no mês de Junho, houve um despejo violento no município de Poço Branco. Policiais bateram em crianças, jovens e mulheres, detiveram seus pertences, destruíram barracos e plantações. A operação foi liderada

pelo Major Fontes e o proprietário da fazenda, Gustavo de Queirós. Dois trabalhadores foram presos<sup>20</sup>.

Em Maio, três trabalhadores Sem Terra (Antônio José Lourenço, Cícero José da Silva e João Manoel da Silva) foram presos em Bonito, no Estado de Minas Gerais. O juiz decretou a prisão dos trabalhadores devido à suposta participação deles na ocupação da fazenda Uberaba. A fazenda foi reocupada pelos trabalhadores em março, pois a proprietária não cumpriu um acordo que permitiria a vistoria do imóvel pelo Incra. Além disso, ela passou a perseguir os trabalhadores e contratou pistoleiros para ameaçá-los.

Em setembro de 2004 foram emitidas 40 liminares de reintegração de posse em áreas consideradas de tensão social na Reforma Agrária. Foram mobilizadas a Tropa de Choque e a Cavalaria para realizar os despejos, além do Exército e da Polícia Federal. A operação ocorreu em 9 municípios do sul e sudeste do Pará. Verifica-se nesse período 27 áreas ocupadas com 3.939 famílias. No total, 12 mil famílias vivem em áreas ocupadas na região. Dentre as áreas, duas são projetos de assentamento já homologados pelo INCRA. Trata-se da mais abrangente operação para reintegração de posse na história do Pará. Em 2001 houvera a maior registrada, com o despejo de 15 áreas. Naquela operação sete dirigentes dos movimentos sociais foram assassinados, 121 trabalhadores rurais detidos e três dirigentes do MST presos<sup>21</sup>.

Segundo Ferreira (2004), o grau de conflitividade no campo expressa a baixa efetividade das políticas agrárias. Mesmo com todos os compromissos assumidos pelo Presidente e reforçados pelo MDA, a Reforma Agrária continuava a encontrar

---

<sup>20</sup>Relato de Sérgio S. Pereira, Secretaria MST – RN. Disponível no sítio [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

<sup>26</sup>Relato da Comissão Pastoral da Terra e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará. Disponível no sítio da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos

as mesmas dificuldades de antes, como as restrições orçamentárias, a insuficiência operacional do INCRA, a legislação desatualizada e a violência no campo.

Segundo o Boletim de Políticas Sociais do IPEA n.º 10, dos 1,7 bilhão de verba suplementar destinada ao MDA, apenas 60% deste valor (R\$ 1 bilhão) foi incorporado ao orçamento do Ministério. Dessa forma, o orçamento total para o ano de 2004 foi de R\$ 2,53 bilhões, dos quais não foram liquidados 100%. Esse orçamento comprometeu o cumprimento da meta de assentamento e possibilitou o assentamento de apenas 81.184 mil famílias, em projetos criados em diferentes anos, de acordo com os próprios dados do INCRA. O déficit do ano anterior também não foi superado.

No final de novembro de 2004 em Brasília ocorreu a I Conferência Terra e Água, que reuniu cerca de 15 mil militantes de movimentos sociais de luta pela terra, promovida pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>22</sup>. Intelectuais e representantes do governo participaram, como o ministro Miguel Rosseto, do Desenvolvimento Agrário, Dilma Roussef, na época representando o Ministério de Minas e Energia e Rolf Hackbart, presidente do INCRA.

O presidente do Incra afirmou durante a Conferência que a lentidão no processo de Reforma Agrária ocorre porque o governo está preocupado com a quantidade e a qualidade. "Não adianta fazermos assentamentos mal planejados. A maior parte das famílias assentadas hoje está em péssimas condições. Precisamos recuperar o planejamento, o ordenamento fundiário".<sup>23</sup>

Para ele, a Reforma Agrária só será possível com o envolvimento de toda a sociedade brasileira, "para que se cumpra a Reforma Agrária precisamos de uma

---

<sup>22</sup> Informações disponíveis no sítio [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

<sup>23</sup> Jornal Sem Terra Ano XXII n.º 246 nov. – dez 2004. p.03

maior parceria entre os trabalhadores rurais organizados"<sup>24</sup>. Hackbart alertou que os recursos já estariam esgotados: "iniciamos com 400 milhões de reais para obtenção de terra e depois recebemos uma suplementação de mais 625 milhões. Já gastamos tudo na obtenção de terra", afirmou.

Plínio de Arruda Sampaio também participou da Conferência e demonstrou seu descontentamento com o processo de Reforma Agrária. "É com tristeza que eu falo hoje, que sempre acompanhei o companheiro Lula, sempre fui de seu partido político, mas eu não consigo admitir que tenhamos assentado menos que o governo anterior, que era contra os trabalhadores"<sup>25</sup>.

Sampaio criticou, além do governo, os poderes Judiciário e Legislativo pela demora em executar e mudar as leis relativas ao uso da terra. Ele encerrou sua participação pedindo a união dos movimentos sociais: "é essencial que sejamos capazes de superar as diferenças naturais em vista de um mal maior que temos que combater e de um bem maior que temos que conquistar".

O manifesto final da Conferência Nacional Terra e Água<sup>26</sup> entregue no Banco Central exigia uma democratização social, econômica e política através da valorização do mercado interno e de uma política de distribuição de renda e da riqueza. Entre as metas consideradas necessárias para o governo adotar, o documento afirmava:

- Realização de uma ampla e massiva Reforma Agrária, destinando os recursos necessários para implementação de todas as Metas do II PNRA;
- Assentamento, imediato e prioritário, a todas as famílias acampadas;

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 03

<sup>25</sup> Jornal Sem Terra Ano XXII n.º 246 nov.-dez.2004 p. 03

<sup>26</sup> MST. Manifesto da Terra e da Água In: **o Brasil precisa de Reforma Agrária** – as propostas dos movimentos sociais e as 'promessas do governo Lula'. São Paulo: Caderno de Formação n. 36. MST, março 2005. p.69

- Aplicação do princípio da função social da propriedade de forma plena, enfatizando as exigências trabalhistas e ambientais ao processo de desapropriação de terras por interesse social para fins de Reforma Agrária, como estabelece a Constituição Federal;
- Atualização imediata dos índices de produtividade da terra;
- Fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, retirando incentivos do agronegócio e destinando recursos para criação e ampliação de programas públicos de créditos e comercialização, fornecendo assistência técnica gratuita e de qualidade;
- Aprovação do projeto de lei para confiscar todas as terras que praticam trabalho escravo;
- Garantia de água e energia elétrica a toda a população brasileira, especialmente as das regiões mais carentes.

No que se refere ao confisco de terras quando comprovada situação análoga à escravidão, a Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno a emenda à Constituição que determina a desapropriação para fins de Reforma Agrária. Entretanto, a emenda teria que ser aprovada ainda em segundo turno e, após isso, voltar ainda ao Senado devido às alterações feitas pela Câmara.

Desde o início de sua tramitação a proposta sofreu pressão contrária da bancada ruralista que conseguiu emendar o projeto em vários pontos. Uma das alterações foi a retirada da preferência para que as terras desapropriadas fossem destinadas às vítimas do trabalho escravo nelas encontradas.

Segundo o MDA são crescentes as dificuldades para realizar o processo de desapropriação mediado pela legislação agrária vigente. A compra da terra é difícil em razão dos longos prazos (até 20 anos) de resgate dos Títulos da Dívida Agrária

(TDA) e de sua desvalorização, desinteressando os proprietários que se dispusessem a vender suas terras.

Para amenizar essa situação, o governo propôs a MP n.º 192 que diminuía para dois anos o prazo de resgate dos TDAs, alterando a Lei 8.629, de 1993.<sup>27</sup> A bancada ruralista apoiou a proposta do governo, ao contrário dos movimentos sociais que criticaram alegando distorção da MP, que transfere os TDAs de desapropriação para compra de terras, reforçando a lógica da “Reforma Agrária de mercado”. Para os críticos da MP a saída viável seria a atualização dos índices técnicos que medem a produtividade da terra, como propôs a equipe que elaborou a proposta para o II PNRA. Apesar da investida do governo, a MP 192 foi rejeitada pela Câmara Federal, com o apoio da bancada governamental.

Como se vê, os esforços despendidos pelo governo com vistas a acelerar e dar maior qualidade ao programa de Reforma Agrária não tem sido suficientes para cessar os conflitos, responder as reivindicações dos movimentos sociais ou reverter o quadro de exclusão e pobreza do meio rural.

A intervenção do Estado na questão agrária se justifica, entre outras razões, pela necessidade urgente de geração de empregos permanentes e oportunidade concreta de inclusão social e cidadania para os beneficiários da Reforma Agrária, que não se resumem somente aos beneficiários diretos. Para isso, é salutar o cumprimento dos compromissos acordados no II PNRA, bem como oferecer apoio concreto ao fortalecimento e a consolidação da produção da agricultura familiar e dos assentamentos de Reforma Agrária. Em razão dos objetivos da política econômica conservadora adotada pelo governo, as metas e os demais

---

<sup>27</sup> Conhecida como Lei Agrária, a lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.



compromissos na área agrária não têm sido cumpridos ou têm sido parcialmente cumpridos.

### **3.3 - Reforma Agrária no terceiro ano de Governo Lula - 2005**

Na mesma lógica dos anos anteriores, 2005 se inicia com clima tenso no campo da Reforma Agrária. No dia 12 de fevereiro a missionária norte-americana naturalizada brasileira, Dorothy Stang, de 74 anos, que atuava na região de Anapu, no norte do Pará, foi assassinada com três tiros. A missionária americana foi morta por pistoleiros a mando de fazendeiros e madeireiros da região na disputa pela terra. Dorothy apoiava e estimulava a criação dos chamados PDS (Projetos de Desenvolvimento Sustentável), que aliavam produção e proteção ao meio ambiente. A irmã vinha sendo ameaçada desde o início de seu trabalho na cidade, em 1997, quando já tinha uma ligação muito estreita com os trabalhadores rurais<sup>28</sup>.

O assassinato da irmã Dorothy teve projeção nacional e internacional, revelando o quanto o Estado e os Poderes Públicos encontram-se ausentes em regiões como esta, o que sustenta cada vez mais a desorganização fundiária, a grilagem, a exploração predatória dos recursos naturais e a permanência de conflitos violentos.

Mais uma vez o governo lamentou a fatalidade e prometeu tomar uma série de medidas de impacto para conter a violência e punir os culpados. Uma delas foi enviar o Exército para garantir a segurança dos habitantes da cidade de Anapu.

Em relação aos recursos orçamentários do MDA para o ano, continuaram pequenos e insuficientes para realização das metas do II PNRA. O corte

---

<sup>28</sup>OLIVEIRA, E. M. **As raízes da violência latifundiária** in: Revista PUCviva. Ano 6, abr. 2005 p.9-17 (edição especial)

orçamentário foi de R\$ 3,7 bilhões para 1,7 bilhão. Com isso, o MDA iniciou o ano de 2005 com um orçamento 25% menor que o do ano anterior. Em entrevista ao Jornal Brasil de Fato, em 04/03/05, o ministro Miguel Rossetto lamentou: *O corte foi muito pesado. Fica impossível cumprir as metas.*

A redução orçamentária não se restringiu ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, ela fez parte do contingenciamento geral no orçamento da União, calculado em torno de R\$ 15,9 bilhões. O corte nos recursos foi feito para cumprir as metas estabelecidas no acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que previu para o ano um superávit fiscal de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB), isto é, o dinheiro que o governo deixa de investir em políticas públicas para pagar a dívida externa<sup>29</sup>.

Em meados de março, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) promoveu um debate sobre Reforma Agrária em sua sede nacional, na capital de São Paulo. Na ocasião o MST anunciou a intensificação das ocupações e mobilizações tradicionais do mês de abril, bem como o início de mais uma Marcha Nacional pela Reforma Agrária até Brasília.

Presente no debate, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, afirmou não ter como garantir o cumprimento de metas na Reforma Agrária com o orçamento disponível. O ministro informou também que “dos R\$ 750 milhões orçados para compra de terras, somente R\$ 480 milhões poderão ser usados em 2005<sup>30</sup>”.

---

<sup>29</sup> Declarações de (20/03/05) Informações disponíveis no sítio da Revista “Carta Capital” em 21/03/2005

<sup>30</sup> Observatório Social da América Latina (OSAL). Cronologia dos Conflitos Sociais Brasileiros – jan./abr. 2005.

A Marcha do MST reuniu 12 mil integrantes de 22 estados e mais o Distrito Federal<sup>31</sup>. Os trabalhadores partiram de Goiânia com destino a Brasília para exigir do governo Lula o cumprimento das metas da Reforma Agrária e a mudança na política econômica. Outras organizações populares participaram da marcha, como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Conferência dos Religiosos do Brasil (CRBA) Movimento das Fábricas Ocupadas, além do apoio da Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outras que realizaram atos de apoio à Marcha.

Enquanto os marchantes percorriam os mais de 200 quilômetros que separam Goiânia e Brasília, uma equipe de representantes dos sem-terra participaram de audiências com o governo Lula em Brasília para negociar a pauta de reivindicações. No total foram mais de 50 audiências, com 20 ministérios diferentes, segundo reportagem especial da Marcha na Revista Sem Terra<sup>32</sup>.

Nas reuniões entre o MST e o governo sete pontos principais foram acordados para a realização da Reforma Agrária, que em síntese tratam do cumprimento das metas do II PNRA, da revisão dos índices de produtividade, da reestruturação e fortalecimento do INCRA e da prioridade de assentamento para as famílias acampadas e acesso a créditos.

O governo mais uma vez reiterou seus compromissos com os sem-terras e prometeu cumprir as metas. Questionado sobre o atendimento da pauta de reivindicações pelo governo, Gilmar Mauro, da direção nacional do MST argumenta:

---

<sup>31</sup> MST. **As conquistas da Marcha Nacional**. In Revista Sem Terra, Ano VII, n.º 31. jul./ago. 2005. p. 32-35.

<sup>32</sup> MST. **As conquistas da Marcha Nacional**. In Revista Sem Terra, Ano VII, n.º 31. jul./ago. 2005. p. 32

Com relação às reivindicações concretas, foi importante o que conseguimos do governo, que mostrou sinceridade ao reconhecer que não estava cumprindo suas promessas. (...) Porém, isso não significa que tivemos avanço em um projeto que venha mudar a cara do país, principalmente na questão agrária. Ao mesmo tempo em que tivemos essas conquistas, o modelo econômico e agrícola apontam para um rumo completamente diferente. Com isso essas conquistas podem ser anuladas a médio prazo.<sup>33</sup>

Com a possibilidade de revisão dos índices técnicos que medem a produtividade da terra, a partir da portaria apresentada pelo o MDA/INCRA ao Presidente em abril de 2005, a bancada ruralista na Câmara encarregou-se de expressar insatisfação. O presidente da Comissão de Agricultura da Câmara, Ronaldo Caiado (PFL-GO), considerou a alteração mais uma ameaça ao setor. O deputado afirmou no jornal diário *O Estado de São Paulo* que os produtores rurais não irão aceitar essa alteração e atacou o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto: . “Isso não é política agrária nem política de reforma agrária, é ideológico. Rossetto não se ajusta ao atual sistema e quer o Estado dono de tudo. Ele não consegue conviver com a iniciativa privada.”<sup>34</sup>

Além do deputado, o presidente nacional da UDR, Luis Antonio Nabhan Garcia e o presidente da UDR Noroeste do Paraná, Marcos Prochet, acusam o INCRA e o MDA de perseguir produtores em busca de áreas para desapropriação. Nabhan Garcia disse que externou seu descontentamento pessoalmente ao ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues: “Eu falei pessoalmente ao ministro que essa atualização é inadmissível e pune os que aumentaram, com grande esforço, a produtividade nacional na agricultura e na pecuária”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ibid p. 33.

<sup>34</sup> **Deputados prometem reagir a mudanças.** *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/04/05. Nacional, A-4.

<sup>35</sup> MASCHIO, J. **Ruralistas se dizem perseguidos e prometem mobilização contrária.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14/04/05 Brasil, A-7.

Os índices de produtividade dos produtos agropecuários em vigor foram fixados pelo INCRA em 1980, com base em dados censitários de 1975. De lá pra cá não sofreram nenhuma correção, embora a lei 8.629/93 determine que os indicadores de produtividade rural sejam ajustados periodicamente, levando em conta os avanços tecnológicos da agricultura e do desenvolvimento regional.

Se atualizados esse índices, o MDA teria condições concretas de cumprir as metas do II PNRA, pois aumentaria a possibilidade de arrecadação de terras. Miguel Rossetto afirmou:

Os índices para aferição da função social da propriedade estão ultrapassados [...] O que estamos fazendo é uma adequação técnica a partir de estatísticas oficiais do IBGE. Com isso, queremos superar um padrão extremamente defasado, que acaba premiando a ineficiência produtiva no meio rural<sup>36</sup>

A proposta de portaria interministerial para atualização dos índices gerou impasse entre o MDA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), comandado por Roberto Rodrigues. Para esse, 2005 é um ano ruim para cobrar maior produtividade porque a seca afetará os índices. “É verdade que houve uma evolução técnica da agricultura brasileira, [...] Mas é um ano muito ruim para esse tipo de coisa, porque os padrões de produtividade ficarão muito baixos por conta da seca”, ponderou o ministro ao jornalista do *O Estado de São Paulo*.<sup>37</sup> A proposta de portaria interministerial foi entregue pelo MDA/INCRA para apreciação do Palácio do Planalto, sem nenhuma resposta até o momento. O que se verifica é uma certa morosidade do governo quando se trata de assuntos que incomodam os ruralistas, que mesmo alardeando os avanços técnicos e econômicos do

<sup>36</sup> **MDA/INCRA apresentam novos índices de produtividade para a agropecuária** in: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) 13/04/05.

<sup>37</sup> **FABÍOLA, V. M. Rodrigues critica novos critérios para livrar fazendeiros de desapropriação.** *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/04/2005. Nacional. P. A -10.

agronegócio, não estão certos que os podem cumprir se considerar dados mais atualizados.

O MST deu continuidade ao seu processo de mobilização e organização das famílias sem-terra. Prosseguiu com as ocupações, acampamentos e com as negociações com o governo.

O setor de Documentação da CPT registrou, no período de janeiro a agosto, 257 novas ocupações, envolvendo 31.509 famílias e 43 novos acampamentos, com 7.897 famílias. No mesmo período, em 2004, foram registradas 429 ocupações, com 66.250 famílias e 132 acampamentos, com 18.590 famílias<sup>38</sup>.

No mês de setembro o movimento organizou mais uma ação, com o início da Jornada Nacional de Lutas. Ocupou 30 prédios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizou mais de 20 ocupações de terras improdutivas, de 10 agências bancárias em São Paulo e Pernambuco e de 6 pedágios no Paraná, além de fechamentos de estradas<sup>39</sup>.

O MST apresentou mais uma vez uma pauta de reivindicações composta pelos sete pontos que foram firmados com o governo federal na realização da Marcha Nacional em maio. Cobraram também o compromisso do governo em assentar 400 mil famílias até o ano de 2006, como divulgado no Plano Nacional de Reforma Agrária em novembro de 2003.

As principais reivindicações que estão contempladas nos sete pontos do compromisso do governo referem-se à atualização dos índices de produtividade, à reestruturação do INCRA e o assentamento das famílias que estão acampadas.

Na ocasião, o MDA acordou novamente com os sem-terras que os índices de produtividade seriam atualizados e anunciados dentro de um mês.

---

<sup>38</sup> Dados disponíveis no sítio [www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br) em outubro de 2005.

<sup>39</sup> Informativo do MST via correio eletrônico de 30/09/05

Sobre a reestruturação do INCRA, prometeu edital do concurso público para outubro de 2005, com a contratação de 1.300 novos servidores, além de reafirmar o assentamento das famílias acampadas.

De janeiro a agosto deste ano, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>40</sup>, 28 pessoas foram assassinadas em conflitos no campo. Foi registrado um assassinato a mais do que no mesmo período de 2004, quando houve 27 mortes.

Dos 28 assassinatos, o Pará destaca-se com 14, seguido de Mato Grosso, com 3. Nos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Maranhão ocorreram 2 mortes. O caso que mais despertou a atenção foi o assassinato da Irmã Dorothy Stang, em Anapu (PA) em 12 de fevereiro.

De janeiro a agosto, a CPT registrou 794 conflitos no campo envolvendo 615.260 pessoas. Estes números representam 44% a menos de conflitos em relação ao mesmo período de 2004. Por outro lado, os dados mostram em 2005, uma média de 774 pessoas envolvidas (31% maior) em cada conflito, contra 589 em 2004. Nestes conflitos, 1.664 famílias foram expulsas da terra pelo poder privado. Outras 10.990 famílias foram despejadas com mandado judicial. 8.412 famílias sofreram intimidação de pistoleiros<sup>41</sup>.

O levantamento da CPT registra ainda 27 tentativas de assassinato, 114 ameaças de morte, 2 pessoas torturadas, 52 agredidas fisicamente, 144 presas e 80 feridas. Segundo a CPT, um dos fatores que contribui para esta realidade é a impunidade. O exemplo mais recente foi o *habeas corpus* concedido pelo Supremo Tribunal Federal ao coronel Mário Pantoja. Ele foi condenado a 228 de prisão por

---

<sup>40</sup> CPT. Dados disponíveis no sítio [www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br) em outubro de 2005.

<sup>41</sup> CPT. Dados disponíveis no sítio [www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br) em outubro de 2005.

ser um dos responsáveis pelo massacre de 19 trabalhadores em Eldorado de Carajás, em 1996. Agora, vai esperar em liberdade o julgamento do seu recurso.

Segundo Isidoro Revers, da Coordenação Nacional da CPT<sup>42</sup>,

...essa diminuição nos números de ocupações e acampamentos mostra que os movimentos sociais perderam a esperança de que o governo Lula faça a reforma agrária. Das 450 mil famílias previstas para serem assentadas pelo Plano Nacional de Reforma Agrária, apenas 160 mil tiveram acesso à terra nestes três anos de governo.

Outro fator que, segundo ele, desestimula os trabalhadores rurais sem-terra é o fato de o governo tratar a Reforma Agrária com políticas compensatórias. “O exemplo disto é que das 550 mil famílias assentadas nos últimos 20 anos, apenas 47 mil tiveram acesso a crédito; isso causa frustração e desânimo nos trabalhadores que sonham em conquistar um pedaço de chão”, completa o coordenador da CPT.

Durante o debate no Jornal *O Globo*<sup>43</sup>, o ministro Miguel Rossetto ressaltou a importância da Reforma Agrária na consolidação do modelo de agricultura familiar. Reafirmou o compromisso do governo em assentar as 400 mil famílias até o final do mandato, entretanto, reconheceu que até a data, o governo havia assentado apenas 117 mil famílias.

Para o ministro do MDA, entre as muitas dificuldades e obstáculos para a realização da Reforma Agrária no Brasil, está o conservadorismo do poder judiciário e a influência da bancada ruralista no Congresso Nacional. Segundo Miguel Rossetto no debate, a CNA, o Ministério da Agricultura e a bancada ruralista tem atuado num *lobby* permanente sobre o Palácio do Planalto para evitar, de qualquer maneira, a atualização dos índices de produtividade para efeito de desapropriação.

<sup>42</sup> Disponível no site [www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br) em 23/09/2005

<sup>43</sup> MST. **Resumo com os depoimentos do Ministro do MDA e Presidente do INCRA que ajudam a entender a situação da verdadeira política agrária e agrícola do governo.** setembro de 2005 via correio eletrônico.



Os sete compromissos acordados entre governo e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Marcha Nacional pela Reforma Agrária, não foram cumpridos, conforme as próprias declarações do ministro do MDA citadas acima. As declaração de João Paulo Rodrigues, da direção nacional do MST, vão na mesma direção, ressaltando a insuficiência do governo no cumprimento dos acordos e compromissos feitos com os sem terra.

Alguns compromissos foram cumpridos de forma parcial e aquém do acordado, como a questão do crédito. Na semana passada (12/10) foi publicado o edital do concurso para a admissão dos novos servidores do Incra, o que deveria ter sido feito ainda em 2003. Temos hoje 140 mil famílias acampadas em todo o país<sup>44</sup>.

Em carta endereçada ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao final da Assembléia Popular<sup>45</sup>, ocorrida em Brasília no mês de outubro, o MST faz uma dura cobrança das promessas feitas pelo governo, desde sua posse, e apela para que o presidente “honre com os compromissos de seu governo”. Depois de se dizerem “esperançosos” com o II Plano Nacional de Reforma Agrária, anunciado em novembro de 2003, os integrantes do movimento alertam: “Já estamos praticamente a um ano do final do governo e dificilmente as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Reforma Agrária serão cumpridas”, afirma o conteúdo da carta.

O MST aponta sete promessas descumpridas: garantia da meta de assentamentos, prioridade às famílias acampadas, recuperação de crédito especial para os assentados (segundo o MST, das 580 mil famílias assentadas, menos de 15% estão recebendo), reestruturação do INCRA, liberação de todos os recursos da Reforma Agrária, normatização da entrega das cestas básicas para as famílias

---

<sup>44</sup> MST. Revista Sem Terra. Ano VIII n.º 33 nov./dez 05.

<sup>45</sup> **Assembléia Popular: Multidão por um novo Brasil**, promovida pela Igreja Católica por meio da Semana Social Brasileira e pela Rede Jubileu Sul/Brasil. A Assembléia reuniu representantes de várias organizações de classe, entidades sindicais e movimentos sociais a fim de fazer um diagnóstico da realidade brasileira e construir uma agenda comum de lutas. [www.assembleiapopular.com.br](http://www.assembleiapopular.com.br)

acampadas e publicação da portaria estabelecendo novos índices de produtividade para desapropriações.

O MST enviou a Lula, junto com a carta, uma tabela mostrando que tem hoje 140 mil famílias acampadas em todo o país, “passando todo tipo de dificuldades, e vendo mais um ano agrícola iniciar, sem que tenham terra para plantar.” O movimento afirma que “para atender essas 140 mil famílias, o INCRA nos apresentou uma meta de assentar apenas 15 mil famílias do MST neste ano”. E

prossegue:

Isso, para nós, é mais um desrespeito aos compromissos assumidos no Plano Nacional de Reforma Agrária. Compromisso assumido também por Vossa Excelência durante a marcha. O não cumprimento desse compromisso é uma afronta ao sofrimento das famílias acampadas e envergonha o seu governo.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ibid.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho discutiu a efetivação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), aprovado em 2003, e em fase de implantação pelo Governo Lula. O objetivo ao estudar a implementação do II PNRA foi compreender as contribuições desse para o avanço da Reforma Agrária e, para uma outra formatação da questão agrária brasileira.

Para isso, utilizamos documentos elaborados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na campanha presidencial de 2002, o Programa “Vida Digna no Campo”; a Proposta para o Plano de Reforma Agrária elaborada pela equipe de especialistas coordenada por Plínio de Arruda Sampaio e o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) aprovado pelo MDA/INCRA.

Para acompanhar a efetivação do II PNRA foi consultado relatórios anuais de gestão do MDA/INCRA de 2003 e 2004, disponíveis no sítio do MDA, e os Boletins de Políticas Sociais (BPS) n.ºs 08, 09, e 10, publicados pelo Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA), ligado ao Ministério de Planejamento.

Com a finalidade de dialogar com as expectativas dos movimentos sociais de luta pela terra em relação a atuação do governo na área agrária, o presente trabalho analisou a proposta de Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e acompanhou sua atuação no governo Lula por meio de seus principais instrumentos de divulgação, o Jornal Sem Terra; Revista Sem Terra; Resoluções de Encontros, Conferências e Jornadas de Lutas, no período de 2003 a 2005. Com a mesma finalidade e no mesmo período, foram consultados jornais de grande circulação nacional,

como a “Folha de São Paulo” e o “O Estado de São Paulo”, impressos e disponíveis na internet.

A escolha do MST como interlocutor da política agrária do governo se justifica em razão desse movimento ter se constituído nas últimas décadas como um dos principais atores da luta pela terra e Reforma Agrária no Brasil. Por meio das ocupações de terras, acampamentos e outras formas de luta, o movimento exerce pressão política pelas desapropriações de áreas improdutivas. Com essa estratégia o MST - e outros movimentos de luta pela terra que passaram a fazer ocupações - tem conquistado assentamentos e pressionado diversos mandatos do governo federal a darem uma resposta efetiva à questão agrária brasileira.

Para compreender as possibilidades e limites de implantação do II PNRA, foi necessário entender a situação agrária do Brasil e os seus determinantes históricos e estruturais, imprescindíveis para discutir a Reforma Agrária no país. Constatou-se que o modelo de desenvolvimento da agricultura caracterizou-se pela Modernização Conservadora, que aliou avanços técnicos e de produtividade à concentração fundiária e ao capital financeiro. Essa modernização preservou o quadro histórico de concentração de terras e a situação de miséria de milhões de trabalhadores, além de propiciar nas últimas décadas o predomínio do capital estrangeiro em diferentes setores produtivos da agricultura, desde a lavoura, passando pelas indústrias de beneficiamento, até chegar às gôndolas dos supermercados.

As transformações sofridas na agricultura foram viabilizadas com o apoio político e financeiro do Estado, que não precisou fazer Reforma Agrária para

implementá-las, ao contrário de outros países que aliaram a divisão de terras à expansão do capitalismo no campo.

O Estado brasileiro teve pouca intervenção na resolução dos principais problemas da questão agrária, como a alta concentração fundiária e a pobreza dos trabalhadores rurais. Foi somente no período posterior a Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o país começou a discutir a resolução da questão agrária, principalmente porque ela passou a ser entendida como um entrave ao modelo de substituição de importações.

Em 1964 o governo militar aprova a Lei 4.504, o Estatuto da Terra, que pela primeira vez previa as condições legais de desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária. Entretanto, a política fundiária que marcou o período militar foi a negação da reforma prevista no Estatuto. A opção foi pelos projetos de colonização nas regiões de fronteiras, principalmente no Norte e Nordeste do país.

No governo Sarney abriu-se nova possibilidade de realização da Reforma Agrária. A convite do presidente, José Gomes da Silva assumiu a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e elaborou uma Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. A Proposta provocou um processo conflituoso entre os integrantes do governo, ruralistas e organizações que reivindicavam a Reforma Agrária. Até a aprovação final a Proposta sofreu 12 alterações e perdeu seu conteúdo. O I PNRA aprovado em 1985 teve a intenção de assentar 1 milhão de famílias e gerar renda suficiente para os assentados e pequenos agricultores. No final do governo Sarney, em 1989, o número de famílias assentadas não ultrapassou 1% do prometido,

deflagrando o fracasso do I PNRA. A realização da Reforma Agrária foi mais uma vez postergada.

Sob o período do governo Collor não houve política agrária relevante. As desapropriações de terras ficaram praticamente paradas e houve o processo de desmantelamento do INCRA. Com Itamar Franco, os movimentos de luta pela terra tiveram um alívio em relação à repressão de suas ações, mas sem ganhos significativos, a não ser a aprovação da Lei Agrária de 1993.

Nos oito anos de Fernando Henrique Cardoso, embora a Reforma Agrária tenha assumido importância nos discursos e nos documentos de governo em razão da própria explosão dos conflitos sociais, ela não passou de política social compensatória sem relevância econômica. Embora tenha propagado a realização do maior número de assentamentos da história, a maioria dos assentamentos na gestão FHC continuou a ser realizada nas regiões Norte e Nordeste e sem condições de desenvolvimento, não contribuindo para alterar o padrão concentrador e excludente da estrutura fundiária brasileira e dos problemas dela decorrentes.

A eleição do governo Lula reascendeu a esperança de realização da Reforma Agrária. Os compromissos históricos do PT com a questão e as promessas de campanha, justificaram o apoio dos movimentos de luta pela terra - principalmente o MST - para o governo empossado em 2003, com o intuito de apoiar a realização de verdadeiras transformações no campo.

Nessa direção o governo convidou Plínio de Arruda Sampaio para coordenar a elaboração da Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária, que foi construída por meio do diálogo com a estrutura do MDA/INCRA e com os movimentos sociais.

A Proposta apresentou a necessidade e viabilidade de realização de um processo amplo e massivo de Reforma Agrária no país, em razão da disponibilidade de terras propícias a desapropriação e do grande contingente de beneficiários a espera de sua realização. A Proposta estabeleceu a meta de 1 milhão de famílias assentadas no período de 2004-2007, com um custo por família avaliado em R\$ 24 mil. A estratégia de implantação do Plano se baseou nas áreas reformadas, de modo a viabilizar a eficácia das diversas políticas públicas necessárias para implantação dos assentamentos e capaz de provocar alterações significativas no quadro fundiário de uma dada região.

A exemplo do I PNRA, o segundo também criou polêmica e debate dentro do governo, entre ruralista e movimentos sociais. O aumento do número de ocupações de terras e de acampamentos, associado às discussões sobre o possível cancelamento da medida provisória que suspende vistoria em terras invadidas, provocou a manifestação pública das organizações de proprietários que acusaram os sem-terras de cometer ilegalidade com a anuência dos atuais ocupantes de cargos no INCRA/MDA.

A articulação dos ruralistas com o Poder Judiciário favoreceu a emissão de voz de prisão para várias lideranças dos movimentos sociais e ordens de despejos em várias regiões do país. No Congresso Nacional a bancada ruralista trabalhou para criar a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), proposta inicialmente para investigar as ocupações de terras.

A bancada ruralista tem atuado no Congresso Nacional e no Palácio do Planalto exercendo pressão para barrar a aprovação da Minuta de Resolução Interministerial, proposta pelo MDA/INCRA, que prevê a atualização dos índices técnicos que medem a produtividade da terra.

Concomitante a isso, a violência no campo e a vulnerabilidade dos Direitos Humanos no meio rural ainda persistem. A chacina de trabalhadores acampados em Felisburgo, no estado de Minas Gerais, e o assassinato da missionária católica Dorothy Stang, em Anapu, estado do Pará, deram projeção à situação tensa e violenta de muitos trabalhadores que resistem no campo. A impunidade é outro elemento que permanece a exemplo do coronel Mário Pantoja, que condenado a 228 anos de prisão pelo massacre em Eldorado dos Carajás, teve liberdade concedida pela Justiça enquanto aguarda resposta de recursos jurídicos apresentados.

O II PNRA aprovado representou um retrocesso, na medida em que reduziu a meta de famílias assentadas de 1 milhão para 400 mil famílias e esvaziou o significado das áreas reformadas. Essa estratégia foi sucumbida em favor de um plano de assentamentos que preservou as características anteriores, entre as quais, de política social compensatória reativa aos conflitos sociais.

Em 2003 os assentamentos realizados ficaram abaixo do programado. Segundo dados do Relatório de Gestão do INCRA/2003, foram assentadas 36,3 mil famílias, ou seja, 60,5% da meta programada. Do total de assentamentos realizados, 40% ocorreram na região Norte e 35% na região Nordeste, segundo dados do BPS/IPEA n.º 08, de março de 2004. A dotação orçamentária do MDA para 2003 inicialmente foi apresentada por volta de R\$ 2,1 bilhões, sendo autorizado para gasto apenas R\$ 716 milhões, conforme o Boletim citado.

Em 2004 a execução do II PNRA seguiu a mesma lógica do ano anterior: não alcançou a meta proposta de 115 mil famílias assentadas para o ano,



conforme o Plano. O realizado mais uma vez ficou aquém do esperado, sendo efetivado o assentamento de 84.184 mil famílias, conforme dados divulgados pelo próprio INCRA em seu Relatório de Gestão 2004, disponível em seu sítio.

O orçamento do MDA para 2004 esteve inicialmente previsto em torno de 1,4 bilhão<sup>1</sup>. Em resposta à ofensiva dos movimentos sociais o governo anunciou no mês de março uma complementação orçamentária suplementar no valor de R\$ 1,7 bilhão, elevando recursos do MDA para R\$ 2,53 bilhões. Em relação à verba suplementar, apenas 1 bilhão chegou aos cofres do MDA<sup>2</sup>, assim mesmo no mês de dezembro, comprometendo a efetivação dos programas finalísticos do MDA, como o de “Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais”, que agrega as ações que vão desde a arrecadação de terras à implantação dos assentamentos, e o de “Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária”, que se refere às ações de recuperação dos assentamentos antigos.

Vê-se, portanto, que as restrições orçamentárias impostas ao MDA/INCRA em razão da política econômica do governo Lula, que prioriza juros altos e cortes no orçamento público para cumprimento de acordos internacionais, não tem possibilitado até o momento ao governo cumprir as metas acordadas no II PNRA.

O Governo, na medida em que se compromete com os movimentos sociais, reafirmando interesse na realização da Reforma Agrária e reiterando promessas em torno de metas fixadas no II PNRA, desempenha uma política agrícola conservadora no Ministério de Agricultura e Abastecimento (MAPA)

---

<sup>1</sup> FONTE: Siaf/STN, elaboração: Disoc/IPEA, disponível no Boletim de Política Sociais do IPEA n.º 08 (versão não publicada)

<sup>2</sup> Partes dos dados aqui apresentados se baseiam em informações de documentos do INCRA/MDA, utilizados pela autora dos Boletins de Políticas Sociais do IPEA.

que favorece o agronegócio baseado na grande propriedade e contribui pouco com a resolução da violência no campo.

Todos esses fatos nos permitem afirmar que a política de Reforma Agrária proposta no II PNRA está sendo implementada muito aquém do esperado e tem reproduzido o mesmo perfil das políticas agrárias implementadas anteriormente.

A pretensão de desencadear um processo de mudança estrutural no campo em favor das populações em situação de vulnerabilidade social – presente no programa “Vida Digna no Campo” e na Proposta do II PNRA – está sendo sucumbida em razão do predomínio do agronegócio, que é desenvolvido na mesma lógica da política econômica. Esse modelo, embora apresente avanços importantes do ponto de vista das exportações e do desenvolvimento tecnológico, não é capaz de gerar emprego suficiente para absorver a força de trabalho disponível, não enfrenta a tendência de concentração de terra, além de manter uma relação predatória com os recursos naturais.

A atuação do MDA não superou o caráter reativo em relação à pressão exercida pelos movimentos sociais, em especial o MST. Esse quadro favorece a violência no campo, a reprodução da estrutura fundiária concentrada e a manutenção do quadro de miséria e exclusão social que assola as famílias no meio rural.

Mais uma vez observa-se uma oportunidade de realização da Reforma Agrária sendo perdida, embora as razões que fundamentam sua necessidade continuam atuais e presentes.

Dentro desse contexto, a Reforma Agrária torna-se tema de relevante importância para o Serviço Social e para a categoria dos assistentes sociais no

Brasil, pois, se configura como um mecanismo importante para a superação da miséria e das desigualdades., a medida em que ela possibilita a geração de emprego e renda, moradia, segurança alimentar e favorece a ampliação de direitos civis, econômicos, políticos e sociais.

Os resultados desse processo não beneficiam somente a população assentada, mas os que vivem nos municípios e na região onde os assentamentos são instalados. Nesse contexto, a realização da Reforma Agrária é uma forma de enfrentamento da questão social e, por isso, objeto de problematização dos assistentes sociais.

A situação de estratificação social no campo foi muito bem descrita na Proposta e no II PNRA, que além da concentração fundiária apontam com muita propriedade a concentração da renda. Baseado no Censo Demográfico de 2000, o II PNRA afirma que há “cinco milhões de famílias rurais vivendo com menos de dois salários mensais [...] É no campo brasileiro que se encontram *os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade, de analfabetismo*”.<sup>3</sup>

Esses problemas oriundos da estrutura fundiária concentrada demonstram o que Stédile (1995) denominou de “questão social do campo”<sup>4</sup> e se relaciona com a afirmação da assistente social, Marilda lamamoto, de que “a questão agrária apresenta-se como uma síntese privilegiada das tensões e determinações envolvidas na produção histórica da questão social no país nesse final de século, ao mesmo tempo em que condensa manifestações particulares da questão no meio rural” (lamamoto, 1998 In Garcia, 1999).

---

<sup>3</sup> Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, novembro de 2003. (grifo da autora)

<sup>4</sup> STÉDILE, João Pedro (org.). **Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: UFRS, 1995.

A questão social<sup>5</sup> é o que dá fundamento ao trabalho do Serviço Social e o legitima na divisão sócio-técnica do trabalho. Por isso, a categoria não pode desvincular o entendimento da questão social no Brasil do seu enlace com a questão da terra, tão imbricada na história do país desde o início da colonização portuguesa e que se renova com a moderna colonização globalizada e preserva os traços da desigualdade social<sup>6</sup>.

É evidente que a questão social no campo se manifesta de forma própria e possui sua singularidade, mas esse fato não pode sobrepor-se à análise mais global da questão social no país. Por outro lado, para discutir a questão social brasileira e aproximar-se de seus determinantes é imprescindível conhecer a questão agrária no país.

O Código de Ética dos Assistentes Sociais, Lei n. 8662/93, define como um de seus princípios fundamentais a ampliação e consolidação da cidadania, o posicionamento em favor da equidade e justiça social, bem como a opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, que supere a exploração de classe, etnia e gênero.

Nesse sentido, a realização da Reforma Agrária representa a efetivação de aspirações e objetivos da categoria dos assistentes sociais, expressos em seu Código de Ética. Além disso, a apropriação do tema pelo Serviço Social propicia a aproximação da categoria com a própria história e identidade brasileira, bem como fortalece o acúmulo de forças em torno da reivindicação

---

<sup>5</sup> O termo foi utilizado no mesmo sentido empregado por Yamamoto (2000), que é o conjunto das diferentes expressões das desigualdades sociais produzidas pela sociedade capitalista contemporânea.

<sup>6</sup> As idéias sobre a Questão Agrária e o Serviço Social se baseiam no artigo publicado pela autora e orientadora do presente trabalho no IX Congresso Brasileiro de Serviço Social, realizado no sul em dezembro de 2003, intitulado **O Plano Nacional de Reforma Agrária e o Serviço Social**.

para realização de um processo de Reforma Agrária no Brasil, amplo, massivo e urgente.

## **BIBLIOGRAFIA**

BERGAMASCO, S. M. P. P., FERRANTE, V. L. S. B. No reino da modernização: os números do censo de reforma agrária. IN: SCHIMIDT, B. V. MARINHO, N. C., (org.). *Os assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília, UNB, 1998.

\_\_\_\_\_. Assentamentos rurais: reorganização do espaço produtivo e o processo de socialização. *Assentamentos rurais: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: UNESP, 1995. p. 225-235

BRANDÃO, C. R. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2000.

CALDART, R. S. A Pedagogia do Movimento Sem Terra: escola é mais do que escola. Petrópolis/RJ:Vozes, 2000.

CHIZOTTI, A . *Pesquisa e Ciências Humanas e Sociais*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1991.

ENGELS, F. *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

FERRANTE, V. L. A chama verde dos canaviais. Araraquara: 1992. Tese (Livre Docência em Ciências Sociais) Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista.

FERNANDES, B. M. *Gênese e desenvolvimento do MST*. Cadernos de Formação, n. 30. São Paulo: MST, 1998

\_\_\_\_\_. *MST: formação e territorialização*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. *Questão Agrária, pesquisa e MST*. São Paulo: Cortez, 2001.

(coleção questões da nossa época)

FILHO, L. O. R. AIY, J. (ett.) *Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. Ciclo debates. São Paulo: INCRA, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO, “ Pacote prevê auditoria no INCRA e nova reforma agrária”. Brasil, pg. A-7, 13/02/03

\_\_\_\_\_, “PFL quer barrar mudança na lei contra invasões”. Brasil, pg. A-5, 07/03/03.

FURTADO, C. A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro. In: *Análise do Modelo Brasileiro*. (mimeo).

GOHN, M. G. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os sem-terra, ONGs e a cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

GORGEN, F. S. Religiosidade e Fé na luta pela terra. In: STÉDILE, J. P. (org.), *Reforma Agrária e a luta do MST*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997, p. 293-310.

IANNI, O. Origens agrárias do Estado Brasileiro. São Paulo: Braziliense, 1984.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. Técnicas de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1982.

LESBAUPIN, I. (org.). O desmonte da nação: um balanço do governo FHC. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999. P. 75-89.

LINHARES, M. I., SILVA, F. C. T. Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, M. D. (org.). O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Editora Vira Mundo, 2004.

MARTINS, J. S. Expropriação e violência. São Paulo: Hucitec, 1980. (coleção bases, 48).

\_\_\_\_\_. Os camponeses e a política no Brasil. 2 ed. São Paulo: Vozes, 1985.



\_\_\_\_\_. A Reforma Agrária e os limites da democracia no Nova República. São Paulo: Hucitec, 1986.

MATTOSO, J. O Brasil desempregado. 2. ed São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2000.

MAURO, G., PERICÁS. Capitalismo e luta política no Brasil na virada do milênio. São Paulo: Xamã, 2001.

MEDEIROS, L. S. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

\_\_\_\_\_. Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (coleção Brasil Urgente).

MERCADANTE, A. (org.). O Brasil pós-Real – a política econômica em debate. Campinas/SP: UNICAMP, 1998.

MORISSAWA, M. A história da luta pela terra e o MST. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MST. Textos para Debates. 18. Encontro Estadual do MST/SP. Ubatuba, 20 - 22 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Subsídios: Marcha Nacional pela Reforma Agrária V Mutirão Nacional de Formação. São Paulo: Edição Secretaria Nacional MST, 2005. As propostas dos movimentos e as promessas e compromissos do governo Lula. São Paulo: Cadernos de Formação. N. 36, 2005.

OLIVEIRA, A. U. Modo capitalista de produção e agricultura. São Paulo: Ática, 1986. (série princípios).

\_\_\_\_\_. Agricultura camponesa no Brasil. São Paulo: Contexto, 1991. (coleção caminhos da geografia).

QUEIRÓZ, M. I. Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva. São Paulo: Queiroz, 1991.

REVISTA SEM TERRA. O paraíso dos bancos. São Paulo: Max Print editora, Ano VII, n. 33, nov/dez. 2005.

\_\_\_\_\_. MST aposta na educação. São Paulo: Max Print editora, Ano VII, n. 32, set/out. 2005.

\_\_\_\_\_. A crise do PT e o governo. São Paulo: Max Print editora, Ano VII, n. 31, jul/agos. 2005.

\_\_\_\_\_. O projeto da Consulta Popular. São Paulo: Max Print editora, Ano VII, n. 30, mai/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Contra a privatização da água e da energia. São Paulo: Max Print editora, Ano VI, n. 28, jan/fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Ciência e Tecnologia: porque o Brasil não avança? São Paulo: Max Print editora, Ano VI, n. 27, nov/dez, 2004.

\_\_\_\_\_. Amazônia: como conciliar preservação e desenvolvimento. São Paulo: Max Print editora, Ano VI, n. 25, jul/agos 2004.

\_\_\_\_\_. Agricultura Familiar gera mais emprego. São Paulo: Max Print editora, Ano V, n. 21, out/dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Partidos versus governo: como entender e enfrentar o conflito. São Paulo: Max Print editora, Ano V, n. 20, jul/set, 2003.

\_\_\_\_\_. Um governo em disputa. São Paulo: Max Print editora, Ano V, n. 19, abr/jun, 2003..

\_\_\_\_\_. Heranças e armadilhas do neoliberalismo. São Paulo: Max Print editora, Ano V, n. 18, jan/mar. 2003.

SILVA, M. O. Refletindo a pesquisa participante. São Paulo: Cortez, 1986.

SILVA, J. G. O que é a questão agrária. 4 ed . São Paulo: Braziliense, 1981. (coleção primeiros passos 18).

\_\_\_\_\_. Caindo por terra. São Paulo: Busca Vida, 1987.

\_\_\_\_\_. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas/SP: UNICAMP.I.E, 1996.

\_\_\_\_\_. Complexos agroindustriais e outros complexos. Revista ABRA, n. 03, vol. 21, set/dez. 1991.

STÉDILE, J. P. Latifúndio: pecado agrário brasileiro. São Paulo: MST, 2001.

\_\_\_\_\_. Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. A questão agrária hoje. 3. Ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2002.

\_\_\_\_\_. (org.) A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SUNG, J. M. A utopia do Manifesto Comunista e a Teologia da Libertação. Cultura Vozes, v. 91, n. 06, Nov/dez. 1997. P. 3-10.

SYDOW, E. MENDONÇA, M. L. Direitos Humanos no Brasil 2005: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2005.