



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

ANA LUIZA FERREIRA MOTA

**A REFORMA AGRÁRIA SOCIAL NO CENÁRIO ECONÔMICO  
CONTEMPORÂNEO.**

Brasília, 17 dezembro de 2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

ANA LUIZA FERREIRA MOTA

**A REFORMA AGRÁRIA SOCIAL NO CENÁRIO ECONÔMICO  
CONTEMPORÂNEO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB  
Orientador: Professor Mestre Alberto Emanuel Albertin Malta

Brasília, 17 de dezembro de 2020

ANA LUIZA FERREIRA MOTA

**A REFORMA AGRÁRIA SOCIAL NO CENÁRIO ECONÔMICO  
CONTEMPORÂNEO**

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito  
pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB pela banca examinadora:

---

Professor Mestre Alberto Emanuel Albertin Malta (orientador)

---

Professor Doutor João Costa Ribeiro Neto

---

Professor Doutorando Carlos Eduardo Elias de Oliveira

---

Professor Mestranda Ana Luisa Vogado de Oliveira

Brasília, 17 de dezembro de 2020

## **AGRADECIMENTOS**

Concluir esse curso não foi uma tarefa fácil, ir para Brasília com 17 anos de idade saindo da minha zona de conforto foi muito difícil, mas também bastante gratificante, a experiência acadêmica marcou minha vida de diversas formas foi sem dúvidas uma etapa muito importante na minha construção profissional e também pessoal.

Algumas pessoas contribuíram imensamente para que eu conseguisse chegar até aqui, sendo assim, dedico esse trabalho em agradecimento a minha família e amigos, especialmente meus pais Marlucy e Adilson, que me incentivaram, mesmo à distância, e apoiaram todas as minhas decisões.

A UnB foi um ambiente que me proporcionou várias experiências de engrandecimento pessoal, boa parte delas foi ao lado de pessoas que só pude conhecer e conviver por conta universidade, sendo assim, agradeço os amigos que fiz ao longo da faculdade, Carlúcio, Douglas, Tairine, Tiago e Tâmia, eu certamente não conseguiria concluir esse curso sem eles.

Grande importância também teve as instituições de ensino pelas quais passei antes de chegar à universidade, por isso, agradeço a todos os professores e servidores, da Escola Municipal de Cônego Marinho, onde fui alfabetizada, da Escola Estadual de Cônego Marinho, onde cursei o ensino fundamental, e também do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais Campus Januária, responsável por toda minha educação no ensino médio.

Cursar direito na UnB sempre foi um sonho e durante todo meu processo de preparo para o vestibular tive o apoio e incentivo de muitos colegas e amigos, portanto, agradeço à Marielén, minha amiga de infância, meus amigos do IF, em especial Amanda, Ellen, Guilherme, Lays Karyne, Ludmilla, Numa Lorena, Pollyana, Ritielly e principalmente, Lais, que assim como eu foi em busca do seu sonho na UnB e esteve presente nessa minha jornada.

Não poderia deixar de agradecer aos amigos que conheci pela Universidade de Lisboa, Alceu e Yeda, por estarem presentes em uma das etapas mais importantes da minha formação acadêmica, sem eles minha experiência de intercâmbio não teria sido tão gratificante.

Agradeço também ao meu orientador pela paciência e disponibilidade em todo processo de escrita desse trabalho.

Por fim, agradeço meus avós, especialmente minhas avós professoras Maria Francisco (in memória) e Angelina, por me incentivarem desde criança a estudar e buscar sempre uma boa formação, crescer em uma família de educadores foi muito determinante para a minha construção acadêmica e profissional.

*“Uma nação que não prioriza, dizer a verdade, que não prioriza viver a justiça, não tem a vida, pode até ter vida de muito trabalho, vida de muito cansaço, vida de muita tristeza, vida de muita pobreza.”*

*Edson Gomes - Fonte da Vida*

**Resumo:** A questão agrária no Brasil atravessa gerações e está presente na história do país desde os primórdios da colonização. Logo, não se trata de um problema recente, mas sim atual. Nesse sentido, considerando as diversas mudanças sociais e econômicas que ocorreram ao longo tempo, em especial com o advento da Constituição de 1988, mostra-se importante o estudo dos processos de Reforma Agrária desenvolvidos nessa nova conjuntura histórica. Sendo assim, o objetivo desse trabalho é desenvolver uma pesquisa sobre a Reforma Agrária atual no que tange ao cumprimento da sua função social tendo em vista o cenário econômico contemporâneo.

**Palavras Chaves:** Reforma Agrária Social, Reforma Agrária de mercado, agronegócio, regularização fundiária, políticas agrícolas, capitalismo agrário, questão agrária.

**Abstract:** The agrarian issue in Brazil crosses generations, and has been present in the country's history since the beginning of colonization, so it is not a recent problem, but a current one. Therefore, considering the various social changes and the efficiency that occurs over time, especially with the advent of the 1988 Constitution, it is important to study the processes of Agrarian Reform developed in this new historical context. In this sense, the objective of this work is to develop a research on the current Agrarian Reform regarding the fulfillment of the social function in view of the contemporary economic scenario.

**Key Words:** Social Agrarian Reform, Agrarian Reform of the market, agribusiness, land tenure regularization, agricultural policies, agrarian capitalism, agrarian issue.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de estabelecimento agropecuários por tipologia da atividade desenvolvida e condição legal da terra .....	35
Gráfico 2 – Condição do produtor em relação às terras e grupos de área total.....	44
Gráfico 3 – Grupos de área total.....	44
Gráfico 4 – Número de ocupações entre 1988 e 2006.....	46
Gráfico 5 – Número de Ocupações – 1988 – 2016.....	52
Gráfico 6 – Número de assentamentos rurais - Assentamentos criados - 1985-2016.....	56
Gráfico 7 – Financiamento da Agricultura Familiar 2000-2014 (em R\$ bilhões) .....	57
Gráfico 8 – Subsídios explícitos (benefícios financeiros) permanentes da União ao setor agropecuário (Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI/2018) .....	60



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
AI	Ato Institucional
ANCA	Associação Nacional das Cooperativas Agrícolas
ART	Artigo
BT	Banco da Terra (BT);
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso)
CF	Constituição Federal
CFCPR	Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR).
CONCRAB	Confederação Nacional das Cooperativas de reforma agrária do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional da Agricultura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRB	Confederação Rural Brasileira
FETRAF-Brasil	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil
FETRAF-Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
Há	Hectares
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITR	Imposto Territorial Rural
MASTER	Movimento dos Agricultores Sem Terra)
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
MP	Medida Provisória
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MSTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCT	Programa Cédula da Terra
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural Minha
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PROCERA	Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PRONACAMPO	Programa Nacional de Educação no Campo
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindustrialização do Norte e Nordeste
PROVALE	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PSJ	Projeto São José
RAM	Reforma Agrária de Mercado
TDA	Títulos da Dívida Agrária
UDR	União Democrática Ruralista
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil)

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. BREVE HISTÓRIA DA QUESTÃO TERRITORIAL E AGRÁRIA NO BRASIL ....</b>	<b>13</b>
2.1 Propriedade e posse no período Colonial.....	13
2.2 Formação do campesinato.....	16
2.3 A questão agrária nas três primeiras repúblicas.....	17
2.4 Reforma Agrária no regime militar.....	18
2.5 A “Nova República”, constituinte e Constituição de 1988.....	25
<b>3. PROPOSIÇÕES E IMPLICAÇÕES SOBRE A REFORMA AGRÁRIA.....</b>	<b>31</b>
3.1 Reduccionismo ideológico e o desencontro de ações.....	31
3.2 O objeto da Reforma Agrária.....	33
3.3 Desenvolvimento capitalista e reforma agrária na era do agronegócio .....	37
3.4 Os movimentos de luta pela reforma agrária .....	39
<b>4. A REFORMA AGRÁRIA CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>41</b>
4.1 Os primeiros governos pós CF/88 e a tendência ao capitalismo neoliberal.....	41
4.1.1 Governos Collor/Itamar Franco.....	41
4.1.2 Primeiro Mandato de Fernando Henrique Cardoso.....	43
4.1.3 Segundo governo FHC .....	48
4.2 Governos Pós-neoliberais .....	50
4.2.1 Primeiro Governo Lula.....	50
4.2.2 Segundo mandato de Lula .....	54
4.2.3 Governos Dilma e Governo Temer .....	56
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>64</b>

## 1.INTRODUÇÃO

A Reforma Agrária é um tema bastante complexo que ultrapassa gerações e faz parte das pautas políticas do Brasil desde os tempos da colonização, persistindo até os dias atuais. Trata-se de um ponto muito delicado da história e que é de extrema importância para o desenvolvimento do país. Por essa razão foi, e ainda é, objeto de inúmeras discussões, reivindicações sociais, estudos acadêmicos entre outros.

O Brasil é considerado um país marcadamente rural, que tem na indústria agrária umas das maiores fontes de desenvolvimento econômico. Suas características sociais seguem na mesma linha, dado que uma quantidade considerável de brasileiros vive no campo e possuem como principal fonte de renda a atividade rural.

O processo de formação desse desenvolvimento agrarista teve seu início na colonização, na qual a coroa portuguesa, com vistas a promover o povoamento e consolidar o seu domínio sobre as terras da colônia, realizou políticas que contribuíram para a constituição desse perfil rural. Posto isto, durante todo o seu processo histórico, o Brasil viveu problemas relativos à questão agrária, os quais levaram a necessidade de promoção de políticas que atuassem no sentido de mudar e reorganizar as estruturas do país.

Nesse sentido, problemas como a má distribuição de terras, alta concentração de renda, marginalização social e falta de regularização fundiária foram surgindo ao longo da história, causando impactos significativos no âmbito econômico e social; e, conseqüentemente forçando o Estado a atuar de maneira mais contundente na matéria. Assim sendo, pode-se dizer que a Reforma Agrária é o conjunto de políticas desenvolvidas no decorrer dos anos com o objetivo de solucionar os problemas relativos à questão agrária.

Dessarte, o objetivo da pesquisa é identificar a forma do processo de Reforma Agrária vigente na conjuntura econômica atual, ou seja, o intuito aqui é definir como essa política passou a ser tratada e desenvolvida pelo Estado e suas contribuições para o desenvolvimento econômico e social do campo, tendo como ponto de partida a mudança no cenário político e econômico que ocorreu com a Constituição de 1988.

Para tanto, será necessário verificar os efeitos práticos das medidas tomadas em sede de Reforma Agrária pelos governos do novo período democrático, no sentido de aferir se estas são efetivas para o cumprimento da sua função social, assim como, se contribuem para o desenvolvimento econômico.

## 2. BREVE HISTÓRIA DA QUESTÃO TERRITORIAL E AGRÁRIA NO BRASIL

### 2.1 Propriedade e posse no período Colonial

Antes de iniciar uma discussão acerca da questão agrária no Brasil, é importante rever a história da distribuição territorial no país desde a sua origem, para então entender e questionar o modelo vigente no momento.

A divisão territorial da América do Sul ocorreu por meio do Tratado de Tordesilhas, ficando a extensão de terras, onde hoje se encontra o Brasil, sob o domínio Português. A partir daí, inicia-se o processo de ocupação da região. Para proteger o território da invasão de outros países, a Coroa portuguesa dividiu sua faixa territorial em 15 regiões, as chamadas Capitânicas Hereditárias<sup>1</sup>, que foram entregues a 12 donatários titularizados como Capitães-Mores<sup>2</sup>, os quais ficaram responsáveis pela ocupação e gestão das terras. (MESGRAVIS, 2015, pp. 17-20)

Iniciada a colonização, Portugal começa a distribuir a posse das terras na colônia por meio do instituto das sesmarias, regime de direito hereditário que consistia na concessão de uso de grandes extensões de terras para portugueses escolhidos pela Coroa, por meio dos capitães-mores ou da própria Corte. Tal distribuição tinha o intuito de fomentar o mercantilismo da colônia, criando uma economia de exportação, incentivar o cultivo de plantações em larga escala, principalmente monoculturas, estabelecer o domínio português no território, entre outros.<sup>3</sup>

Não obstante, a implementação do sistema das sesmarias acabou por atrair portugueses menos afortunados com a esperança de conseguirem também eles uma área de terras da colônia. Contudo, isso não ocorreu, e estes indivíduos acabavam por ocupar sobras

---

<sup>1</sup> CAPITANIA. Primitivamente, designava cada uma das divisões territoriais feitas pela metrópole lusitana das regiões de além-mar, as quais eram entregues a fidalgos, que as iam administrar nas condições de donatários, segundo as provisões do Conselho. Nem sempre tais provisões eram permanentes, e algumas se concediam por prazos que não ultrapassavam um triênio. (SILVA, de Plácido, 2014)

<sup>2</sup> Capitão-Mor: Designação que se dava, antigamente, às pessoas que, na qualidade de donatários, eram designadas para administrar as capitânicas brasileiras, como governadores delas, tendo alçada civil e criminal, possuindo, assim, funções muito mais amplas que as de capitães de ordenanças, isto é, as de capitão das milícias, localizadas em cidades ou vilas. (SILVA, de Plácido, 2014)

<sup>3</sup> Sobre as sesmarias, tem-se: [...] “ Os poderes outorgados ao colonizador Martim Afonso de Sousa, pelo rei D. João III, que o nomeou Governador-Geral, permitiam-lhe conceder terras às pessoas que consigo viessem e quisessem aqui viver e povoar, inclusive com efeito de transmissão *causa mortis*. Mas era inserida uma cláusula, nas respectivas cartas de sesmarias, segundo a qual as terras concedidas poderiam ser retomadas e dadas a outras pessoas, caso os concessionários não as aproveitassem no prazo de dois anos. Provavelmente, a adoção do instituto para o novo território decorreu da falta de outro instrumento jurídico, e urgia a ocupação de sua extensa área, para livrá-la de possíveis investidas de potências estrangeiras, como viria a acontecer mais tarde por parte de franceses e holandeses. ” (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 24)

de sesmarias não aproveitadas ou até mesmo invadindo áreas, resultando em pequenas posses. (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 24)

Vale ressaltar que o império não abriu mão da propriedade das terras. Sendo assim, não havia nesse período o instituto da propriedade privada, apenas o da posse. Todas as terras pertenciam a Coroa e eram dispostas por ela conforme seu julgamento.

Todavia, o regime das sesmarias é considerado por muitos autores o marco inicial da regulação da propriedade no Brasil e o principal responsável pela cultura latifundista que vigora no país até os dias atuais. Sobre o tema, tem-se:

Ao cabo dessas considerações históricas, pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do País, que se consolidou com dimensões continentais. (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 24)

O regime das Sesmarias foi extinto em 1822<sup>4</sup>, não sendo implementado nenhum outro instituto de regulação fundiária por um período de 28 anos, época esta que ficou conhecida como Regime das posses, caracterizado pela ocupação indiscriminada de terras, sem que houvesse qualquer tipo de concessão pela Corte. Este período perdurou até a publicação da Lei nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras.

A Lei de Terras tinha como principal objetivo instituir no Brasil o direito à propriedade privada de terras, o qual seria uma garantia universal, ou seja, qualquer cidadão poderia adquirir uma propriedade, desde que este possuísse recursos suficientes para pagar o valor do bem à Coroa. (STEDILE, 2011, p. 23)

Em suma, a Lei nº 601, de 1850, foi o instrumento utilizado pelo estado para regularizar o Regime das Posses em favor dos mais ricos e, conseqüentemente, acabar com a ocupação da terra por aqueles de menor poder aquisitivo; garantir mais capital aos cofres da monarquia; transferir os problemas, que o período anterior havia causado, para a esfera privada; consolidar o poder dos grandes fazendeiros; e evitar a criação das pequenas propriedades rurais. Nesse sentido, *“a Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil”* (STEDILE, 2011, p. 23).

A Lei de Terras permaneceu vigente durante 100 anos, e teve como principal resultado a transformação da terra em produto/mercadoria, bem como consolidou o formato de

---

<sup>4</sup> Ano da Declaração de Independência do Brasil

exploração do trabalho rural, que consistia na prestação de serviços pelos menos afortunados aos proprietários de grandes fazendas e produtores de extensas lavouras; ou seja, a classe baixa trabalhava nas terras dos ricos, porém não detinham a propriedade de área alguma.<sup>5</sup>

Ademais, a lei imperial também foi responsável pela definição do instituto das terras devolutas<sup>6</sup>, assim como criou meios para sua discriminação, diferenciando-as das propriedades privadas. Sua relevância na disciplina deste instituto fora tamanha que o mecanismo de diferenciação implantado por essa lei persiste até os dias atuais no nosso ordenamento jurídico.

Outra legislação importante no processo histórico da distribuição territorial foi a Lei n.º 1237, de 24 de setembro de 1864, também conhecida como Lei Hipotecária, que regulamentou o instituto da hipoteca, bem como deu origem a ao sistema formal de registros públicos de imóveis no país. (STAUT, 2009, p. 101)<sup>7</sup>

No que diz respeito ao período colonial, não houve outras disposições normativas significativamente relevantes para a construção histórica da questão agrária no Brasil. Após a publicação da Lei de Terras e Hipotecária, as regulamentações relativas à distribuição territorial e a questão agrária no geral, só reapareceram no período republicano.

---

<sup>5</sup> A respeito da dessa lei: “A Lei de Terras tivera origem na necessidade, da então chamada “grande lavoura”, de criar artificialmente excedentes populacionais compulsórios que pudessem ser assimilados rapidamente pela agricultura de exportação; que, por não terem livre acesso à terra, fossem obrigados a trabalhar para os grandes fazendeiros. Era uma forma de evitar que essa mão-de-obra se desviasse das fazendas e se orientasse para a agricultura familiar autônoma de tipo camponês ou mesmo de tipo empresarial, como passou a acontecer, pouco tempo depois, com a Lei de Colonização, nos Estados Unidos. (MARTINS, 2004, p. 137). Para o presente trabalho, é relevante apenas entender o processo de latifundização do país. Todavia, vale salientar que para José de Souza Martins a questão agrária está ligada profundamente com o problema da escravidão, e que a origem de tal situação está relacionada com o tratamento dado pela Coroa à propriedade, em princípio com a Lei de Terras. Sobre o tema, o autor diz: “Dois temas pendentes da história brasileira continuam fortemente presentes em nossas inquietações sociais e políticas. O tema da escravidão e o seu tema residual, o da posse da terra. São temas inter-relacionados, relativos às duas grandes questões nacionais, situados em pólos cronológicos opostos: a questão do trabalho livre e a questão agrária. Embora enquanto temas não tenham visibilidades equivalentes nem tenham presença com a dimensão apropriada no conjunto dos interesses da sociedade e mesmo no conjunto dos interesses dos intelectuais e acadêmicos. Estão ligados entre si porque se referem a momentos polares de um processo inacabado, que subjaz silencioso em nossa história do presente. É inócuo discutir a questão agrária sem situá-la como incontornável questão residual da solução que, no passado a sociedade brasileira deu a questão do escravismo.” (MARTINS, 2004, p. 11)

<sup>6</sup> Segundo Di Pietro, terras devolutas são, de modo geral, *todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público.* (ZANELLA, 2019, p. 900)

<sup>7</sup> Sobre o Tema, o autor dispõe: [...] “Com o registro geral das propriedades, vinculado ao instituto da hipoteca, é estabelecido um sistema jurídico de publicidade para as propriedades imóveis registradas. O sistema era necessário para o trânsito econômico desses bens imóveis no mercado e, sobretudo, para que as mesmas propriedades pudessem servir como garantia dos empréstimos realizados. O intento da Lei Hipotecária de 1864 também era o de contribuir para a instituição de um sistema de propriedade com características mais modernas.” (STAUT, 2009, p. 101)

## 2.2 Formação do campesinato

No período correspondente à transição do regime monárquico para a república, o Brasil viveu um momento de crise que contribuiu para o desenvolvimento de uma estrutura fundiária que vigora até os dias atuais.

A abolição da escravidão, com a promulgação da Lei Áurea em 1888, iniciou uma crise no modelo agroexportador vigente no momento, concomitantemente o país tentava impedir que os escravos libertos conquistassem a propriedade de terras e tornassem camponeses.

Nesse ínterim, também eclodia a Primeira Guerra Mundial impedindo o comércio entre as Américas e a Europa. Diante disso, os grandes produtores e influenciadores políticos da época, tentando substituir a mão de obra escrava<sup>8</sup>, articularam a inserção de uma nova política de imigração no país, trazendo camponeses pobres europeus para trabalhar nas lavouras brasileiras sob o regime do “**colonato**”<sup>9</sup>. Vale ressaltar que uma parte desses estrangeiros migraram para o sul e garantiram a propriedade de terras, mediante pagamento, não sendo submetidos ao trabalho subordinado. (STEDILE, 2011, pp. 24-25)

É nesse cenário de crise econômica e social que surge o campesinato brasileiro, fruto da migração dos pobres, que não se sujeitavam ao regime de colonato nem possuíam condições financeiras suficientes para adquirir uma propriedade, movimentando-se para o

---

<sup>8</sup> Os escravos libertos buscavam emprego nos grandes centros, evadindo da zona rural. Sobre o tema Stedille diz: “Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios.” (STEDILE, 2011, p. 24)

<sup>9</sup> José de Souza Martins define o colonato da seguinte maneira: “Na sua fórmula mais geral, o colonato constituiu uma relação de trabalho que procurou preservar aspectos de uma condição camponesa modificada, mediante a produção direta, pelo colono, dos seus meios de vida, combinada com a exploração do trabalho pelo fazendeiro. No colonato, o trabalhador se engajava com sua família e não como trabalhador avulso, a não ser para determinadas tarefas complementares do trabalho do colono propriamente dito. Recebia o cafezal formado e seu trabalho consistia em tratá-lo, fazer as carpas necessárias, mantê-lo limpo e colher o café. Recebia um pagamento anual pelo trato do cafezal, por lotes de mil pés de café tratados (um adulto geralmente tratava de dois mil pés de café) e outro pagamento para cada 50 litros de café colhidos por sua família. Em 1919, esse pagamento anual em dinheiro correspondia a aproximadamente quatro vezes o dinheiro necessário para a alimentação de uma família operária na cidade de São Paulo durante um mês. Ou seja, todo o rendimento monetário anual do colono correspondia a apenas quatro salários mensais do trabalhador urbano, devendo cobrir o equivalente aos outros oito salários com a produção direta de gêneros de subsistência. Além disso, o colono reparava cercas e caminhos, apagava incêndios e limpava pastos gratuitamente. Tinha, porém, direito de plantar feijão, milho e, em alguns raros casos, até arroz nas ruas do cafezal, às vezes em parceria com o fazendeiro, cuja colheita em parte consumia e em parte vendia. Além do mais, fora de suas obrigações regulares no cafezal, o colono podia trabalhar como assalariado da própria fazenda ou, até, de outra fazenda vizinha. Podia, também, recorrer ao trabalho assalariado de outro trabalhador como auxílio em tarefas de obrigação de sua família, que não pudesse cumprir, pagando esse salário por ele o fazendeiro, para descontar-lhe no acerto anual de contas. Tinha, ainda, como mencionei, direito à moradia, à horta e a ter um ou dois animais no pasto da fazenda.” (MARTINS, 2013, p. 128)



interior do país, explorando as terras ainda não habitadas, fixando residência nesses locais e iniciando um processo de agricultura de subsistência.<sup>10</sup>

### 2.3 A questão agrária nas três primeiras repúblicas

A primeira Carta Constitucional da República em 1891 não foi muito expressiva em relação à questão agrária, contudo passou para competência dos Estados a regulamentação das terras devolutas. Posteriormente, o Código Civil de 1916, tratou de disciplinas referentes à propriedade, posse e outros objetos de direitos reais. Todavia não foi enfático no que tange a questão agrária.<sup>11</sup>

Em termos de medidas normativas no que diz respeito à questão agrária, o período da república posterior ao *codex* foi pouco expressivo, exceto pela Constituição de 1946, que inovou ao trazer conceitos que podem ser considerados a base do Princípio da Função Social da Propriedade<sup>12</sup> no ordenamento jurídico brasileiro.<sup>13</sup> Não obstante, os acontecimentos históricos da época causaram bastante impacto na estrutura fundiária do país.

---

<sup>10</sup> Sobre o tema: “O surgimento do campesinato se deu em duas vertentes. A primeira [...] trouxe quase dois milhões de camponeses pobres da Europa, para habitar e trabalhar na agricultura nas regiões Sudeste e Sul. A segunda vertente de formação do campesinato brasileiro teve origem nas populações mestiças que foram se formando ao longo dos 400 anos de colonização, com a miscigenação entre brancos e negros, negros e índios, índios e brancos, e seus descendentes. Essa população, em geral, não se submetia ao trabalho escravo e, ao mesmo tempo, não era capitalista, eram trabalhadores pobres, nascidos aqui. Impedida pela Lei de Terras de 1850 de se transformar em pequenos proprietários, essa população passou a migrar para o interior do país, pois, nas regiões litorâneas, as melhores terras já estavam ocupadas pelas fazendas que se dedicavam à exportação. A longa caminhada para o interior, para o sertão, provocou a ocupação de nosso território por milhares de trabalhadores, que foram povoando o território e se dedicando a atividades de produção agrícola de subsistência. Não tinham a propriedade privada da terra, mas a ocupavam, de forma individual ou coletiva, provocando, assim, o surgimento do camponês brasileiro e de suas comunidades. Produto do sertão, local ermo, despovoado, o camponês recebeu o apelido de “sertanejo” e ocupou todo o interior do território do Nordeste brasileiro e nos Estados de Minas Gerais e de Goiás.” (STEDILE, 2011 p. 27)

<sup>11</sup> Marques *et al*, define de forma sintética o que foi o código civil de 1916 no âmbito do direito imobiliário, em que é possível perceber a falta de preocupação do referido *códex* com os problemas relacionados a terra, como exemplo a questão da regularização fundiária. Nesse sentido, o autor aponta: “Esse Código, conquanto tinha tido feição marcadamente individualista, refletindo o pensamento aristocrático da época, cuidou, abrangentemente, da propriedade e da posse sobre imóveis, inclusive rurais, bem como tratou dos contratos hoje chamados agrários. Também disciplinou minudentemente, inúmeros outros aspectos relacionados com imóveis, tais como os direitos reais sobre coisas alheias, condomínio, direitos de vizinhança etc.” (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 27)

<sup>12</sup> Sobre a origem do Princípio da Função Social da Propriedade Ibraim Rocha dispõe: “Uma conferência de Leon Duguit sobre as “Transformações Gerais do Direito Privado desde o Código de Napoleão”, na Faculdade de Direito de Buenos Aires (Argentina), em 1911, abriu novas perspectivas. O doutrinador francês apresentou a doutrina da função social da propriedade, sugerindo que a propriedade não deveria ser considerada como um direito subjetivo, individual, mas deveria cumprir sua função social.” (ROCHA, Ibraim, 2015, p. 35). No que tange a definição do princípio o autor diz: “Princípio da função social da propriedade: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, exploração que favoreça o bem-estar econômico dos proprietários e trabalhadores (art. 186 da CF). Penalização dos que possuem a terra sem que a mesma cumpra sua função social. A melhoria da capacidade produtiva do homem que tem no trabalho da terra sua principal atividade, o incremento racional da produção, traz benefícios para ele próprio, para sua família e, em maior

Com a industrialização, o governo passou a instituir políticas de fomento ao desenvolvimento industrial e capitalista. Nesse sentido, iniciou-se um grande movimento de incentivo aos camponeses buscarem emprego e melhores salários nos grandes centros de produção, tendo essa situação levado a deslocação em massa de pessoas do campo para cidade a procura de uma condição socioeconômica mais vantajosa, o chamado êxodo rural.

O conjunto de todas essas políticas e ações governamentais em relação à propriedade, tanto no período colonial como no início da república, incluindo a era Vargas, desencadeou um sentimento de insatisfação coletiva com a situação e revolta da população marginalizada pelos grandes projetos agraristas que não preocupavam com a questão social. Começam a surgir então os primeiros movimentos sociais levantando a bandeira da Reforma Agrária.<sup>14</sup>

Nesse cenário, a luta pela Reforma Agrária no Brasil começou a ganhar corpo e a partir desse período surgiram diversas instituições, movimentos sociais e ações governamentais voltadas para a questão agrária e fundiária do país.

#### **2.4 Reforma agrária no regime militar**

A partir de 1964 o Brasil passou a ser cenário de uma nova conjuntura política — o governo militar, fruto de um golpe de Estado e, dependendo do ponto de vista, não democrático. Tratava-se de um sistema autoritário, com bases conservadoras, que tinha como prioridade consolidar o capitalismo no país por meio do desenvolvimento econômico e tecnológico, além de não ter muitas preocupações com os problemas sociais da época. No âmbito agrário, o regime militar tinha como principal objetivo fomentar o desenvolvimento de uma atividade produtiva no mercado com bases capitalistas, para tanto foram elaboradas políticas de estímulo à modernização agrícola e exportação esse período ficou conhecido como “Revolução verde”. A esse respeito, tem-se:

O início da ditadura militar marcou a década de 1960, os planos de desenvolvimento elaborados a partir desse contexto estavam ligados à manutenção dos padrões dominantes de acumulação. O Estado era uma peça importante no

---

escala, para toda a sociedade, pois favorece o crescimento contínuo da produção e da produtividade, com o fortalecimento da economia nacional” (ROCHA, 2015, p. 55)

<sup>13</sup> A Carta Constitucional de 1946 dispõe em seu artigo 147º: *O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.*

<sup>14</sup> Na década de 1950, as organizações de trabalhadores se fortaleceram sempre mais: Ligas Camponesas no Nordeste; ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil) e MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra); e em 1960, no Rio Grande do Sul, começaram a apresentar propostas concretas de reformas sociais, de maneira especial a reforma agrária. Neste período, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o sistema latifundiário estava em profunda crise, criando a possibilidade de mudanças radicais, não só no nível econômico, como também político. (ROCHA, 2015, p. 73)

objetivo de modernizar a agricultura, aumentar a produção e a produtividade. O governo militar por sua vez facilitou a exportação, a expansão do crédito agrícola, além de incentivar à pesquisa e o aperfeiçoamento das técnicas de produção. O período entre as décadas de 1960 e 1980 é marcado pela “Revolução Verde”, que recebeu esse nome devido a inserção de novas tecnologias para a agricultura e significou o marco para a modernização agrícola nos países subdesenvolvidos. A “Revolução Verde” trouxe consigo ainda mais desenvolvimento para a o setor agro exportador, que passou a atingir altos índices de produtividade. Fator que reforça as críticas de Coggiola, Oliveira, Martins e outros autores que analisam a questão agrária no Brasil, quanto ao monopólio da terra e conseqüente favorecimento aos grandes latifundiários. (ROCHA, CABRAL, 2016, p. 79)

Ainda assim, é nesse mesmo período que foi promulgado um dos textos normativos mais importantes para a questão agrária e fundiária do país, o Estatuto da Terra. Sem embargo, Ibraim Rocha sinaliza que anterior à publicação do estatuto houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que também merece destaque como sendo uma medida de extrema importância para a concretização da luta pela reforma agrária, *pois introduziu a possibilidade de promover a desapropriação de propriedade territorial rural*. (ROCHA, 2015, p. 74)

O novo regime iniciou-se em meio ao descontentamento da população com a má distribuição de terras e a falta de políticas públicas voltadas para os problemas do meio rural. A pressão popular em relação à questão agrária era tamanha que não pôde passar despercebida. Nesse sentido, apesar de se tratar de um governo autoritarista, o Estado fora obrigado a atuar e manifestar-se sobre a matéria, passando a desenvolver discussões e estudos acerca do assunto. Sobre a visão do então presidente Castello Branco no que tange ao problema agrário na época, tem-se o seguinte trecho:

A máxima adotada no núcleo castelista era de que a situação dos trabalhadores rurais e a baixa produtividade resultaram do mesmo foco de problema, a saber: a estrutura agrária. Assim, trabalhava-se sob a perspectiva pragmática de causa e efeito. Se os problemas advinham da configuração da estrutura fundiária, convinha então aparelhar o Estado com os instrumentos necessários para que este promovesse as devidas correções. Embora o foco imediato para a defesa da reforma não estivesse vinculado diretamente às reivindicações dos trabalhadores rurais, era imprescindível para a exequibilidade do sistema econômico que o governo almejava atingir, que estas fossem atendidas pari passu com o ajustamento da estrutura fundiária. Obviamente, que além dessa solução intrínseca ao sucesso do projeto de desenvolvimento do capitalismo, havia a intenção de arrefecer os conflitos no campo que se agravaram no decorrer da década de 50 e que trouxeram, sob o ponto de vista do governo, a desorganização do setor produtivo. (GOMES DE SALIS, 2017, p. 498)

Nesse cenário, é publicada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada de Estatuto da Terra, que tratou de diversos temas relativos à questão agrária e foi o primeiro dispositivo legislativo no Brasil que introduziu de fato o Princípio da Função social da

Propriedade<sup>15</sup>, assim como o vinculou as obrigações do Estado, como é possível observar a partir da leitura do artigo a seguir:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. [...]

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

(Lei nº 4.504/67)

Pode-se dizer que, sob um ponto de vista teórico, o estatuto foi revolucionário no que diz respeito à reforma agrária, prevendo políticas e inserindo temas jamais vistos no ordenamento brasileiro. Nesse sentido, ficou marcado por, pela primeira vez na história do país, dispor sobre temas como a desapropriação para fins de reforma agrária e destinação da receita gerada pelo Imposto Territorial Rural (ITR) para políticas de Reforma Agrária.<sup>16</sup>

Considerando o aspecto social do estatuto e sua aparente preocupação com a questão agrária, em especial no que diz respeito à distribuição igualitária da terra, o que se pode concluir é que a Reforma Agrária estava sendo posta em prática pelo regime militar de maneira jamais vista na história do Brasil.<sup>17</sup> Entretanto, a grande maioria dos estudiosos da

<sup>15</sup> Princípio da função social da propriedade no estatuto da terra, *in verbis*: “ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. ” (Lei nº 4.504/64)

<sup>16</sup> Ressalta-se nas previsões do estatuto: “a) Cadastro de todas as propriedades de terra do país; b) Criou um organismo público federal - IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - encarregado do cadastro das propriedades, dos processos de colonização de terras públicas e de desapropriação de terras [...]; c) Criou o instituto da desapropriação pelo Estado daquelas propriedades que sub utilizavam seu potencial produtivo. E, portanto, rompeu com o direito absoluto da propriedade da terra, e condicionou a propriedade à utilização social. E deu poderes ao Estado para intervir em nome da sociedade. d) Uma classificação geral para todas as propriedades, baseando-se em critérios de tamanho, utilização e capacidade de produção. [...] e) A desapropriação para fins de reforma agrária de todas as propriedades classificadas como minifúndio, visando ao reagrupamento de área; e das propriedades classificadas como latifúndio, objetivando a distribuição de terras. f) Critérios de pagamento da área desapropriada: em dinheiro, apenas as benfeitorias, por resultado do trabalho. Terra nua, pagamento em Títulos da Dívida Pública, resgatáveis em 20 anos. g) A obrigatoriedade do ITR - Imposto Territorial Rural, que, até então, não existia, e destinava esses recursos para o programa de reforma agrária. h) O conceito e a possibilidade de formação de cooperativas - forma coletiva de organização da propriedade da terra e da produção nas áreas reformadas” (STEDILE, 2005, pp. 147-148).

<sup>17</sup> É possível observar a partir da análise do dispositivo a seguir que, teoricamente, a lei tinha como principal objetivo realizar uma política de desenvolvimento social e econômico. *In verbis*: “ Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. § 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as

matéria revelam que, na realidade, a lei em questão foi uma espécie de jogo político do governo em parceria com as elites agrárias para conter os movimentos sociais que nasciam por conta dos problemas relacionados à terra e ameaçavam o novo regime, bem como promover o desenvolvimento de uma política pautada no capitalismo econômico rural. Nesse sentido, a ciência majoritária afirma que, em termos práticos, o regime militar não atuou no sentido de executar uma reforma agrária social nos moldes do previsto pelo Estatuto da Terra.

18

José de Souza Martins, ao dispor sobre os movimentos sociais, que nasceram em virtude da luta pela reforma, destaca: *O que havia de mau no Estatuto não era do Estatuto: era do regime político, que propunha como um instrumento da política de segurança nacional.* (MARTINS, 2004).

Nesse sentido, o que se observa da atuação estatal no início do regime militar é que a intenção do governo era realizar uma reforma econômica no país, sendo a solução para questão social uma consequência da mudança no cenário econômico, que iria progredir e melhorar por meio de uma política de desenvolvimento e modernização da economia rural.<sup>19</sup>

Assim sendo, com vistas a conter a proliferação dos minifúndios, diminuir o problema dos latifúndios improdutivos e fomentar o desenvolvimento do capitalismo rural, a lei buscou estabelecer pontos juridicamente importantes, como dispor sobre as políticas de desapropriação<sup>20</sup>, criar novas bases para o reconhecimento da ocupação de terras devolutas,

---

atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. ” (Lei 4.504/64)

<sup>18</sup> Sobre o tema: “Com o triunfo da "Revolução de 64", que contou com o apoio dos setores tradicionais da classe média, dos agro-latifundiários e do "grande capital", é lançada uma nova política agrária que terá seu fundamento legal no Estatuto da Terra. A política que se desenvolveu ao longo das duas décadas de governos militares baseou-se em duas premissas básicas: o estímulo e subsídios a "modernização" para os terratenentes e proprietários rurais; para os "sem-terra e pequenos proprietários", a promessa da reforma agrária. ” (COGGIOLA 2007, p. 8) (tradução nossa) Con el triunfo de la "Revolución del 64", que contó con el apoyo de los sectores tradicionales de la clase media, los agrolatifundistas y el "gran capital", se pone en marcha una nueva política agraria que tendrá su base legal en el Estatuto de la Tierra. La política que se desarrolló a lo largo de las dos décadas de gobiernos militares, se asentó en dos premisas básicas : el estímulo y subvenciones a la “modernización”, para los terratenientes y propietarios de tierras; para los "sin tierra y minifundistas", la promesa de la reforma agraria. (COGGIOLA, 2007, p. 8)

<sup>19</sup> O que estava por trás dessa reforma agrária que a classe dominante se propunha a realizar era a modernização. A ideia era permitir o acesso à terra ao empresário rural. O Estatuto dá prioridade à empresa rural e, por isso, combate tanto o minifúndio como o latifúndio. O minifúndio é considerado antieconômico por ser uma propriedade pequena, não permitindo ao seu detentor promover o progresso social e econômico. O latifúndio por ser uma grande extensão de terra improdutiva. (JAHNEL, 1987, p. 113)<sup>19</sup>

A principal conclusão do evento poderia ser sintetizada dizendo-se que o Título II do Estatuto da Terra, que trata da Reforma Agrária, havia sido na prática abandonado, enquanto o Título III, que trata de Política Agrícola dirigida aos que têm terra, havia sido implementado em larga escala. (SILVA, 1989, p. 25)

<sup>20</sup> Sobre a desapropriação vale destacar algumas disposições do Estatuto, *in verbis*: “ Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas: a) desapropriação por interesse social; [...] Art. 19. A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei. Art. 20. As

tratar da definição conceitual dos termos latifúndio, minifúndio, empresa rural, entre outros<sup>21</sup>.<sup>22</sup>

O incentivo dado pelo governo às fazendas produtoras para o desenvolvimento do capitalismo agrário levou a transformações significativas no meio rural. Destaca-se, por exemplo, a modernização dos meios de produção, responsável pelo fim do regime de colonato e conseqüentemente na expulsão dos colonos das terras em que se mantinham — as atividades agrícolas passaram a ser realizadas por trabalhadores eventuais, os bóias-frias<sup>23</sup>.<sup>24</sup>

desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I - os minifúndios e latifúndios; [...] VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico. Art. 21. Em áreas de minifúndio, o Poder Público tomará as medidas necessárias à organização de unidades econômicas adequadas, desapropriando, aglutinando e redistribuindo as áreas. Art. 22. É o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente Lei. ” (Lei 4.504/64)

<sup>21</sup> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior; IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar; V - "Latifúndio", o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural. (Lei 4.504/64)

<sup>22</sup> Os artigos 24 e 99 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) afirmam que deve ser respeitada a ocupação de terras devolutas federais, manifestada em cultura efetiva e moradia habitual. Logo, é condição *sine qua non* que a área esteja sendo ocupada. O art. 26 do mesmo diploma legal orienta que o "imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural". Esta determinação é retomada pelo art. 65 que impede este fracionamento por dar origem a minifúndios, imóveis economicamente e socialmente inoportunos. Terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural o que ocupar a terra devoluta por pelo menos um ano (art. 97, II, do Estatuto da Terra). (BENATTI, 2018, p. 209)

<sup>23</sup> Bóia-fria é a designação popular do trabalhador rural, que se caracteriza pelo trabalho autônomo e temporário. Bóia-fria porque essa categoria de trabalhador leva sua comida (bóia-comida) em marmitas a serem consumidas ao longo da jornada de trabalho, quase sempre quando já estão frias. Dessa contingência nasce a denominação bóia-fria, para caracterizar o trabalhador rural autônomo. O bóia-fria é contratado pelos proprietários de grandes lavouras, como é o caso da cana-de-açúcar nos períodos de safra. (RISK, TERESO, ABRAHÃO, 2010, p. 117)

<sup>24</sup> Surgem então, os financiamentos subsidiados do Banco do Brasil, dos bancos oficiais e particulares, junto com a tecnificação e modernização dos cafezais velhos e deficientes de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O programa de erradicação do café, completado nos anos 60, eliminou os cafezais antigos, de baixa produtividade e qualidade, carentes de mercado. Foram expulsos, das fazendas, os colonos residentes, acabando com o sistema de colonato que imperou durante 60 anos, após a abolição da escravatura (1888). O mesmo aconteceu no Nordeste, onde a modernização tecnológica expulsou os moradores para ‘recuperar’ a terra em que produziam sua própria comida: surgem os “clandestinos”, ou bóias-frias. Na década de 1960 teve início também, na Amazônia, a expulsão de posseiros e seringueiros (produtores independentes de borracha). (COGGIOLA, 2007, p. 5) (tradução nossa) Surgen, entonces, los financiamentos subsidiados del Banco del Brasil, de los bancos oficiales y particulares, junto con la tecnificación y la eliminación de los cafetales viejos y deficitarios de San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais. El programa de erradicación del café, completado en los años ‘60, eliminó los cafetales antiguos, de baja productividad y calidad, carentes de mercado. Fueron expulsados, de las fazendas, los colonos residentes, acabando con el sistema de colonato que imperara durante setenta años, después de la abolición de la esclavitud (1888). Lo mismo sucedió en el Nordeste, donde la modernización tecnológica expulsó a los moradores para ‘recuperar’ las tierras en que producían sus propios alimentos: surgen los “clandestinos”, o bóias-frias. En la década de 1960 también comenzó, en el Amazonas, la expulsión de posseiros y seringueiros

Outro evento importante que ocorreu no regime militar foi a criação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em 1970, com a função de realizar a reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra. O que se observou da atuação desse órgão é que suas políticas buscavam de fato a reforma agrária, todavia não por meio da desapropriação, como era esperado pelos movimentos sociais, mas executando políticas previstas no PIN (Programa de Integração Nacional)<sup>25</sup>, como a colonização de regiões com baixa densidade demográfica, em especial na parte norte do país — um exemplo disso foi a política de colonização das margens da rodovia transamazônica<sup>26, 27</sup>.

Sobre o tema, há também o discurso proferido pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici, em que ele justificou suas ações de colonização para fins de reforma agrária e crescimento econômico do país, em que se resolveria o problema da questão fundiária e do desemprego rural:

Aquilo que não se pode fazer devido à escassez de capital pode ser feito com um programa integrado de colonização e de desenvolvimento, com um mínimo de

---

(productores independientes de caucho). En 1965, se creó el Sistema Nacional de Crédito Rural: con créditos subsidiados, se aseguró que parte de las captaciones bancarias fuese hacia la agricultura, garantizando el uso de insumos modernos y la articulación de los propietarios rurales con la industria y la agroindustria. (COGGIOLA, 2007, p. 5)

<sup>25</sup> Sobre o PIN: “Programa governamental instituído pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici. Tinha por objetivo implementar obras de infra-estrutura econômica e social no Norte e no Nordeste do país.

Numa primeira etapa, o PIN pretendia acionar junto ao Ministério dos Transportes o início imediato da construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, bem como de portos e embarcadouros fluviais com seus respectivos equipamentos. Na área do Ministério da Agricultura, o programa visava à colonização e à reforma agrária, prevendo para tanto a elaboração e a execução de estudos e a implantação de projetos agropecuários e agroindustriais. Nesse sentido eram previstas também desapropriações, a seleção, o treinamento, o transporte e o assentamento de colonos, e a organização de comunidades urbanas e rurais com seus serviços básicos. Na verdade, a parte mais importante do PIN era seu plano de colonização. No próprio Decreto-Lei nº 1.106 foi determinado que uma faixa de terra de dez quilômetros ao longo das margens das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém seria reservada para a colonização e a reforma agrária.” (ABREU, 2009)

<sup>26</sup> Sobre a política de colonização da região amazônica: “A notícia sobre a implantação de um projeto de colonização às margens da rodovia Transamazônica (BR-230), nos anos de 1970, estimulou a migração de milhares de famílias de trabalhadores rurais empobrecidos para a Amazônia brasileira. Fazia-se concretizar um dos feitos do governo civil-militar, após 1964, de orientar os fluxos migratórios para esta parte do território brasileiro vista como um grande vazio demográfico. Ao nível do discurso oficial, o deslocamento dos denominados excedentes populacionais do Nordeste “esvaziaria” os conflitos sociais nessa região à medida em que criaria polos de mão de obra favoráveis à expansão dos projetos agropecuários, minero-metalúrgicos e industriais na Amazônia. Ao mesmo tempo, esse deslocamento populacional faria da Amazônia uma área fornecedora de matéria prima e consumidora de produtos do Centro-Sul do País.” (PEREIRA, 2013, p. 1-2)

<sup>27</sup> Sobre o tema: “Data de fins dos anos 1960 e de início da década de 1970 a criação do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, órgão estatal fundamental para a compreensão das dinâmicas agrárias recentes do Brasil. O INCRA é resultado da fusão de dois órgãos efêmeros: o IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e o INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário. À época, “[muito] mais do que reforma agrária, o que se tentou fazer na época foi a colonização da Amazônia. Levas de migrantes nordestinos foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários. A experiência não foi bem-sucedida” (INCRA, 2005). (FILIPPI, 2005) Vale destacar alguns programas de colonização implantados nesse período: PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindustrialização do Norte e Nordeste (1971), PROVALE – Programa Especial para o Vale do São Francisco (1972) e o POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (1974).

recursos econômicos, capaz de gerar rapidamente a riqueza, para complementar, sem inflação, o esforço necessário **à solução dos dois problemas: o do homem sem terras no Nordeste e o da terra sem homens na Amazônia.** [...]

[...] Embora disponha de trechos favoráveis à agropecuária e de prometedoras reservas minerais, o Nordeste não permite, sem um dispendioso esforço de irrigação, níveis de renda adequados à Sua grande massa populacional. Nessas condições, se impõem a expansão do setor agropecuário nas regiões favoráveis, o aproveitamento dos jazimentos minerais e a industrialização na medida necessária, bem como, ao mesmo tempo, a redistribuição dos seus excedentes demográficos, ocupando espaços internos vazios, mas potencialmente poderosos, sobretudo no território de atuação da SUDAM. **As possibilidades mais promissoras de pronto atendimento desses objetivos encontram-se em áreas amazônicas de Goiás, Mato Grosso e Acre, na fértil faixa entre Itaituba e Altamira, no sul do Maranhão e do Piauí, e no vale do rio São Francisco.** (MÉDICI, 1970) (grifo próprio)

Essa política de colonização, assim como boa parte das ações governamentais com o intuito de realizar uma reforma agrária nesse período, não obteve resultados satisfatórios no que tange aos problemas sociais que se dispôs a solucionar.

A *“a abertura de novas fronteiras agrícolas e a construção de infra-estruturas públicas para dinamizar a ocupação humana criaram o problema da grilagem<sup>28</sup> de terras públicas, ou seja, ocupação perene de terras sem titulação privada”* (FILUPI, 2005), contribuíram para aumentar o nível de insatisfação da população com atuação do governo. Todavia, em relação ao desenvolvimento econômico, a política surtiu bons efeitos. Isso, porque foi responsável pela expansão da fronteira agrícola, levando ao aumento da produtividade e exportação<sup>29</sup>.

Ademais, vale ressaltar uma ação governamental positivamente relevante para as reivindicações sociais agrárias, a edição do Ato Institucional nº 9, o qual alterava a Constituição vigente em relação à indenização por desapropriação para fins de reforma agrária, até então paga em dinheiro, o que dificultava as ações de desapropriação pela

---

<sup>28</sup> Divulga-se que o termo grilo ou grilagem tem sua origem na tentativa de transformar títulos falsificados, dando-lhes aparência de legais, com o emprego do inseto ortóptero – o grilo, tanto que o Dicionário Aurélio define grileiro como sendo “Indivíduo que procura apossar-se de terras alheias mediante falsas escrituras de propriedade”. Logo, a terra grilada é aquela em que o título de propriedade é falso. O mecanismo utilizado, e que acabou denominando o processo de apropriação ilegal de terras públicas, era o de “comprar” dos cartórios ou de terceiro um falso título da terra e, para lhe dar uma certa aparência de autenticidade, o documento era colocado em uma gaveta com alguns grilos. Passado algum tempo, os grilos iriam alimentar-se das bordas da escritura, expelir excrementos no documento e auxiliar na transformação do papel de cor branca para uma cor amarelada, ficando com um aspecto envelhecido. Assim, o título de propriedade da terra com esse novo visual daria maior credibilidade ao seu possuidor, que alegaria já ser proprietário daquela gleba de terra há algum tempo. Atualmente, empregam-se outras tecnologias mais eficazes para conseguir o mesmo objetivo, ou seja, a falsificação de documentos. (BENATTI *et al.*, 2006)

<sup>29</sup> [...] Desemprego nas cidades e os resultados de mais de trinta anos de intensa tecnificação do setor primário – a revolução verde – levaram à constatação de que o modelo de crescimento econômico, aliado ao modelo de colonização de novas fronteiras agrícolas, tinha sido nefasto em termos de criação de excedentes de mão-de-obra, mas absolutamente eficaz no que tange ao aumento do produto agropecuário nacional. Em resumo, o modelo é perverso: coloca o Brasil entre os grandes produtores agropecuários do Planeta e produz riqueza para as atividades do agronegócio ao mesmo tempo em que aumenta o contingente crescente de trabalhadores expulsos do meio rural. (FILUPI, 2005)



inviabilidade do pagamento; nesse sentido, com o AI 9 passou a ser liquidada por meio de títulos da dívida ativa. Outrossim, destaca-se também, a promulgação do Decreto-Lei nº 554/1969, que estabeleceu critérios mais rígidos e justos à execução da indenização.<sup>30</sup>

Contudo, os dispositivos legislativos citados acima não foram suficientes para diminuir a insatisfação pública com o governo. Sendo assim, a sequência de eventos negativos que vinham acontecendo nesse período, fruto das políticas de desenvolvimento econômico e também da omissão estatal para com a questão agrária, acabou por aumentar o descontentamento da população com a situação do campo.

Entretanto as mobilizações sociais só foram ocorrer de forma legal com o fim do regime autoritário, até então atuavam clandestinamente pois o governo investia em políticas de repressão aos movimentos sociais que nasceram na década de 50, assim como impedia aqueles que tentavam manifestar-se durante a ditadura.<sup>31</sup>

## 2.5 A “Nova República”, constituinte e Constituição de 1988.

Ao final da década de 70, o regime militar perdia forças e iniciava-se o processo de redemocratização do país. Nessa nova conjuntura, os movimentos sociais de luta pela reforma agrária aparecem com mais força e assim começa um novo ciclo de reivindicações relativas à questão agrária no Brasil.

Nos anos 1980, com a redemocratização e o aumento dos conflitos pela terra, a reforma agrária, enquanto bandeira, ganhou uma visibilidade diferente. É quando começaram a ressurgir movimentos sociais rurais, cujas formas de protesto eram baseadas em ocupações de terra, que se afirmaram como instrumentos de pressão pela democratização da terra e por direitos. (LIMA, 2012, p. 44)

Destaca-se nessa eclosão de manifestações sociais que ocorreram no fim do governo militar a criação do MST (Movimento Sem Terra)<sup>32</sup>, a atuação das igrejas, em especial a

---

<sup>30</sup> Destaca-se: Art. 1º A União poderá promover a desapropriação, por interesse social, de móveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 157 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional nº 9 de 25 de abril de 1969. Art. 3º Na desapropriação a que se refere o artigo 1º, considera-se justa indenização da propriedade: I - O valor fixado por acôrdo entre o expropriante e o expropriado; II - Na falta de acôrdo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do impôsto territorial rural, se aceito pelo expropriante; ou III - O valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando êste não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior, ou quando inexistir essa declaração. (DECRETO-LEI Nº 554, DE 25 DE ABRIL DE 1969 )

<sup>31</sup> Sobre o tema: “Com o golpe militar, as principais lideranças camponesas foram presas, assassinadas ou forçadas à clandestinidade. Os sindicatos sofreram intervenção e vários deles passaram a ser controlados por grupos estranhos às lutas desenvolvidas anteriormente. Desestruturaram-se as redes de apoio e sociabilidade que se constituíram ao longo do processo de produção de novas identidades políticas.” (MEDEIROS, 2010, p. 124)

<sup>32</sup> Sobre o MST: “Nascido com forte apoio da Igreja, em especial da Comissão Pastoral da Terra (CPT), e ligado a algumas das chamadas oposições sindicais que começavam a se desenvolver em diversos pontos do país, a origem imediata do MST foram as ocupações das fazendas Macali e Brilhante no Rio Grande do Sul, a luta dos

Católica, com a fundação da CPT (Comissão Pastoral da Terra)<sup>33</sup>, assim como também ocorreu uma reestruturação da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura)<sup>34</sup>.<sup>35</sup>

---

agricultores que perderam suas terras com a construção da barragem de Itaipu, no Paraná, e que constituíram o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Sudoeste (Mastro) e a ocupação da Fazenda Burro Branco, em Santa Catarina. Desse conjunto de eventos, todos no início da década de 1980, um dos mais significativos foi o acampamento de Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta, no Rio Grande do Sul, que mobilizou a opinião pública nacional e exigiu a intervenção do governo federal.” (MEDEIROS, 2009)

Ressalta-se que os protagonistas da questão agrária nas décadas de 50 e 60 eram em sua maioria posseiros e foreiros, noutras palavras, tratavam-se daqueles que já possuíam vínculo com a terra e por pressões externas eram obrigados a deixá-la. Nesse sentido, o “sem-terra” não era naturalmente um indivíduo que nunca teve acesso à terra, mas um sujeito que estava sendo expulso dela, seja porque era apenas posseiro, ou porque se tratava de um colono, entre outros. O fato é que, com a expansão da economia agrícola as elites agrárias passam a aumentar seu poderio sobre a terra, forçando esses pequenos lavradores a evadir, os quais após serem expulsos vão para as periferias da cidade ou passam a lutar contra o sistema buscando reivindicar um pedaço de chão próprio, criando a figura do “sem terra”, esses expropriados são, portanto, a principal base do MST. Sendo assim, o movimento *“tem sua origem nas lutas camponesas de resistência e disputa pela terra que, de bem comum, tornou-se aos poucos propriedade privada”*. (TEDESCO, et al. 2018)

<sup>33</sup> A CPT surgiu em um tempo marcado pelo governo presidido pelo general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), responsável pelo período de maior repressão política no país nos 20 anos de ditadura. Em nome da Segurança Nacional, o regime promoveu a caça violenta de todos os que eram considerados inimigos internos da pátria. As igrejas que vinham dando à sua pastoral uma orientação de apoio à organização popular também sofreram os ataques do regime militar. [...]

[...] O Encontro da Pastoral da Amazônia Legal, realizado em Goiânia, em junho de 1975, deu origem à CPT. De fato, esse Encontro fez que a CPT nascesse não para responder a necessidades da Igreja, mas para ajudar a Igreja a ter uma presença mais evangélica na realidade concreta dos povos da Amazônia. A vida dos povos, ameaçada por políticas que favoreciam somente os grandes grupos econômicos, foi assumida como um lugar teológico, de onde se ouviu o chamado de Deus e se definiu a missão dos seus seguidores. A percepção provavelmente mais decisiva foi a de que as transformações necessárias só seriam conquistadas com a organização dos principais interessados, os povos oprimidos da Amazônia e de todo o país. A Pastoral da Terra deveria, por isso, ser um serviço eclesial a esses povos, possibilitando que tivessem maior segurança no conhecimento de seus direitos, e animando sua organização. [...]

[...] No interior da Igreja a CPT devia articular, assessorar e dinamizar os que realizavam trabalhos em favor dos camponeses e, mais amplamente, devia provocar as igrejas locais a assumirem organicamente a causa dos direitos dos camponeses em seu planejamento pastoral. Com isso, a CPT se propôs a romper o isolamento dos agentes de pastoral, criando espaços para troca de experiências, para aprofundar o conhecimento da realidade, qualificar os trabalhos da Pastoral da Terra e refletir sobre o sentido teológico desse engajamento na defesa e promoção dos direitos dos camponeses. Demonstrando corresponder a uma necessidade, foram imediatamente se multiplicando as Comissões Pastorais da Terra em cada estado da região amazônica e, em seguida, nos demais estados brasileiros. (CARTER, et al. 2010)

<sup>34</sup> Criada em dezembro de 1963, no Rio de Janeiro, a entidade organizou-se formalmente em quatorze estados (federações) representando quase quinhentos sindicatos de trabalhadores rurais. Com o advento do golpe militar em fins de março de 1964, a CONTAG sofreu uma “intervenção branca”, resultando na prisão e no exílio forçado de um contingente expressivo de suas lideranças, o que limitou fortemente suas atividades reivindicatórias no decorrer da década de 1970. Hoje, a CONTAG é responsável e principal animadora de uma atividade anual conhecida como o Grito da terra, sendo a maior e mais importante central sindical rural do país. Representa cerca de quinze milhões de trabalhadores rurais, organizados em todos os estados brasileiros em mais de 3.600 sindicatos rurais, compondo o chamado MSTR - Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais. (FILIPPI, 2005)

<sup>35</sup> Com a abertura política, há uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária [...]. Nasce o MST, reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) é fortalecida e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao Fórum Nacional pela Reforma Agrária. No âmbito do poder político, novamente a reforma volta à agenda política do Estado. Ela faz parte do pacto formal que levou o presidente Tancredo Neves a inaugurar a “Nova República”, traduzida depois no I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985-1988). (DELGADO, 2010, p. 89)

A “Nova República”, governo de transição entre o regime militar e a restituição do sistema democrático, para além da preocupação com a constituinte, sua principal meta, também foi responsável por elaborar o I Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado no ano de 1985. Ainda que o objeto do plano fosse de extrema importância para o país naquele momento, este, de maneira infeliz, já nasceu eivado de muitos problemas. Destacam-se dois, o primeiro por projetar uma reforma agrária com propostas pouco razoáveis, quase inviáveis na prática<sup>36</sup>; segundo por trazer alguns retrocessos em relação ao Estatuto da Terra<sup>37</sup>.

Paralelamente à aprovação do plano e em partes por oposição a ele, nasceu a UDR (União Democrática Ruralista), fundada também em 1985, tendo como principal objetivo lutar “*contra a reforma agrária do I PNRA e contra o avanço do movimento dos camponeses sem-terra*” (OLIVEIRA, 2007, p. 127).

A base social da UDR foi formada por fazendeiros “ameaçados” pela reforma agrária. Ademais, desde o princípio, um número considerável de médios e grandes proprietários, vinculados ao complexo agro-industrial, se uniram e apoiaram a UDR. Os dois pretendiam frear juntos os efeitos derivados da luta pela reforma agrária e das ocupações de terra por parte dos camponeses e sem terra. Seus fundadores tinham como principais linhas de ação: o confronto direto com os trabalhadores rurais, a preparação de uma “guerra” no campo (que tiraria inúmeras vidas de camponeses e líderes rurais) que incluía a formação de milícias a serviço dos grandes proprietários de terras.<sup>38</sup> (COGGIOLA, 2007, p. 11) (tradução nossa)

Ainda sobre as políticas voltadas para resolução da questão agrária, vale destacar a criação, em 1986, do PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária), o qual “*foi implementado visando à assistência creditícia subsidiada – ou seja, com taxas de juros abaixo da taxa praticada pelo mercado - aos agricultores assentados através de uma dotação orçamentária do Estado federal*” (FILUPI, 2005).

---

<sup>36</sup>Ambicioso em seus propósitos, o PNRA, através do MIRAD - Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária -, visionava o assentamento de 1,4 milhão de famílias em 43 milhões ha até o final do mandato presidencial em 1989. Evidentemente, tal meta jamais foi alcançada. Segundo os dados oficiais, pouco menos de 83.000 famílias foram assentadas em 4,5 milhões de ha, ou seja, menos de 6% da meta inicial. (FILUPI, 2005)

<sup>37</sup> Como bem demonstra Oliveira: “O I PNRA já trazia retrocessos em relação ao Estatuto da Terra, como por exemplo, o artigo (artigo 2º, § 29, do Decreto nº 91.766) onde está expresso que se evitará, sempre que possível, a desapropriação de latifúndios. Outro ponto, foram os imóveis que tivessem grande presença de arrendatários e/ou parceiros, onde as disposições legais fossem respeitadas. Dessa forma, o I PNRA já apareceu trazendo distorções em relação ao Estatuto da Terra.” (OLIVEIRA, 2007, p. 126)

<sup>38</sup> La base social de la UDR fue formada por ganaderos “amenazados” por la reforma agraria. Además, desde el principio, un número considerable de medios y grandes propietarios, vinculados al complejo agro-industrial, se unieron y apoyaron a la UDR. Unos y otros pretendían frenar unidos los efectos derivados de la lucha por la reforma agraria y de las ocupaciones de tierra por parte de los campesinos y sin tierra. Sus fundadores tenían como principales líneas de acción: el enfrentamiento directo con los trabajadores rurales, la preparación de una “guerra” en el campo (que se cobraría innumerables vidas de campesinos y líderes rurales) que incluía la formación de milicias al servicio de los grandes propietarios de tierras. (COGGIOLA, 2007, p. 11)

Todavia, o programa não surtiu efeitos positivos. Isso, porque: a) os assentados antes da necessidade de receber incentivos monetários, precisavam com mais urgência de resolver o problema “*da falta de infraestrutura básica nos assentamentos (água, energia, estradas, escolas, entre outros)*” (FILUPI, 2005); b) não havia preparação técnica, por parte dos bancos, para o atendimento das demandas, bem como para lidar com as características, culturais, regionais e até mesmo educacionais do público pelo qual a medida estava voltada.

O PROCERA foi extinto em 1999 dando lugar ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que será abordado mais adiante.

Num panorama geral, a “Nova República” não foi bem sucedida em relação à questão agrária. Ao contrário do esperado, suas políticas voltadas para solucionar os problemas do campo contribuíram para agravar uma situação que já era bastante complexa. O que se verificou nesse período foi o aumento do número de ocupações e conflitos armados. Sobre o tema:

Contrariando todos os prognósticos acerca da democracia como calmante dos conflitos de classe, a Nova República foi o teatro do seu agravamento: em 1986, 768 conflitos agrários implicaram em 567 mil pessoas em uma área de mais de 10 milhões de hectares. Nesse ano e em 1986, 524 trabalhadores morreram em conflitos contra pouco mais de 50 em 1982, com a UDR latifundista usando abertamente métodos de guerra civil. O governo da “democracia” fez sua escolha: Havendo reconhecido oficialmente a existência de 12 milhões de trabalhadores sem terra, e de 170 milhões de hectares ocupados por latifúndios improdutivos, das quais 10 milhões em situação de conflito envolvendo quase 90 mil famílias, desapropriou apenas 620 mil hectares, dando posse de pouco mais de 130 mil delas a 5 mil famílias, cifras ínfimas frente a magnitude do problema.<sup>39</sup> (COGGIOLA, 2007, p. 11) (tradução nossa)

No plano econômico, também não houve sucesso: “*a segunda metade dos anos 1980 foi extremamente conturbada [...]. Como resultados do choque do petróleo de 1979 resultou a hiperinflação e o endividamento gradativo do Estado*” (FILUPI, 2005). O momento econômico era delicado, sendo assim, para conter a crise interna da economia o país passou a adotar medidas de contenção, como o controle de preços e elevação das taxas de juros, que resultaram na estagnação econômica. Sobre o tema:

A inflação se acelerava, apesar das políticas de controle da demanda agregada por via fiscal e monetária. [...] As medidas recessivas levaram a economia brasileira a

---

<sup>39</sup> Contrariando todos los pronósticos acerca de la democracia como calmante de los conflictos de clase, la Nova República fue el teatro de su agudización: en 1986, 768 conflictos agrarios implicaron 567 mil personas en un área de más de 10 millones de hectáreas. En ese año y en 1986, 524 trabajadores murieron en conflictos, contra poco más de 50 en 1982, con la UDR latifundista usando abiertamente métodos de guerra civil. El gobierno de la “democracia” hizo su opción: habiendo reconocido oficialmente la existencia de 12 millones de labradores sin tierra, y de 170 millones de hectáreas ocupadas por latifundios improductivos, de las que 10 millones en situación de conflicto implicando casi 90 mil familias, desapropió apenas 620 mil hectáreas, dando posesión de poco más de 130 mil de ellas a 5 mil familias, cifras ínfimas frente a la magnitud del problema. (COGGIOLA, Osvaldo, 2007, p. 11)

uma estagnação. A indexação da dívida pública e dos salários, para inibir os impactos das desvalorizações, acelerou a inflação até onde os credores aceitaram um deságio sobre o estoque da dívida num futuro ainda longínquo. (RACY, 2005, p. 179)

É nesse cenário conturbado da economia, em meio a grandes problemas agrários, que no ano 1986, iniciou-se a Assembleia Nacional Constituinte para edição e promulgação da Constituição Federal de 1988. Tem-se a partir daí um embate entre os movimentos sociais agrários, que buscavam efetivar uma reforma agrária por meio da Constituição, e os ruralistas, contrários à reforma, sendo que estes últimos obtiveram melhores resultados.<sup>40</sup> Nesse sentido, a atuação da UDR na constituinte foi muito determinante para predomínio dos grandes produtores no meio rural brasileiro.<sup>41</sup>

A nova constituição tratou da questão agrária de maneira um pouco flexível, mas não se pode afirmar que foi ineficaz. Nesse sentido, merece destaque a previsão do artigo 186 da CF/88, que trata do Princípio da Função Social da Propriedade — ao trazer a figura da desapropriação por interesse social, dispondo que o Estado possui o dever de desapropriar a propriedade que não esteja cumprindo com a sua função social para fins de reforma agrária<sup>42</sup>. Em 1993 a Lei 8.629 regulamentou a aplicação desse dispositivo constitucional<sup>43</sup>.

Em suma, a Constituição de 1988, no que tange a questão agrária, não trouxe medidas muito rígidas para a resolução dos problemas sociais rurais. Considerando, por exemplo, que

---

<sup>40</sup> [...] a luta cada vez mais organizada dos trabalhadores passou a ser travada na Constituinte, onde se buscava uma resposta política da sociedade brasileira em geral, em relação ao Estado, aos latifundiários, e à reforma agrária em particular. [...] “O plenário do Congresso Nacional tornou-se, durante a Constituinte, um espaço de lutas por excelência. De um lado pelo avanço em direção a uma Reforma Agrária ampla, geral e irrestrita, de outro pelo recuo cada vez maior na proposta reformista em marcha no governo Sarney. A chamada “bancada ruralista”, com o apoio declarado da UDR, venceu a batalha parlamentar, e a Constituição de 1988 passou a conter uma legislação mais reacionária do que o próprio Estatuto da Terra. (OLIVEIRA, 2007, p. 128)

<sup>41</sup> A reação patronal, da qual a UDR foi a face mais visível, conseguiu agregar apoios que garantiram a progressiva descaracterização da Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária. A expressão mais acabada de seu poder de persuasão verificou-se nos embates por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, quando conseguiu garantir, nos termos da nova Carta Magna, que as “propriedades produtivas” não seriam desapropriadas, deixando para a legislação complementar a própria definição do que era produtivo. Nos anos seguintes, verificou-se, cada vez mais, a consolidação do poder empresarial no campo, articulando capitais e constituindo associações empresariais em que se organizavam a propriedade da terra e os demais setores produtivos ligados à produção modernizada (insumos, sementes, máquinas), bem como à comercialização e exportação. (MEDEIROS, 2010, p. 135)

<sup>42</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (CF/88)

<sup>43</sup> Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

apenas dispôs sobre a necessidade de promover a Reforma Agrária sem vincular os representantes governamentais a alguma sanção caso não a realizassem em cumprimento a sua função social. Contudo, a referida Carta foi extremamente importante para os movimentos de luta em prol da reforma, tendo em vista que esse texto constitucional foi o responsável pela consolidação da redemocratização do país e, conseqüentemente, abriu margem para livre manifestação dos movimentos sociais.

Sendo assim, pode-se dizer que a nova Constituição contribuía para o fortalecimento do poderio empresarial agrário ao fomentar a mercantilização da terra, também buscava dificultar movimentos federalistas e regionalistas por meio da consolidação do governo Federal, ao mesmo tempo em que dava mais autonomia aos estados e municípios através de medidas de financiamento e transferência de deveres. José de Souza Martins resume o que significou a CF de 88 e quais suas perspectivas:

[...] a Constituição de 1988 (e a legislação decorrente) e o "pacto político" que nela se confirmou apontam nos seguintes sentidos: a) modernização e empresarialização das oligarquias, que ocorreu sobretudo durante a ditadura, através da aliança entre o capital e a propriedade da terra; b) descentralização política, com maiores destinações de recursos públicos aos estados e municípios (o que em outras épocas significou o fortalecimento das oligarquias e a descentralização do poder nacional); c) fortalecimento político do governo central, com maiores poderes na definição das diretrizes no uso dos recursos públicos, com formas e proporções de gastos definidos previamente pela Constituição federal ou em leis federais; d) possibilidade de atribuição de deveres federais aos governos locais, como é o caso da reforma agrária, da saúde e da educação pública. (MARTINS, 2004, p.117)

Segue cronologia dos acontecimentos históricos relativos à questão territorial e agrária:

Ano	Acontecimento
1944	Decreto-Lei n.7038/44 que definia a representação sindical paralela entre trabalhadores e patrões no meio rural.
1945	Decreto-Lei n.7449/45 que definia a formação de associações rurais como organizações mistas, não submetidas a critérios de enquadramento profissional, mas sim à jurisdição territorial de base municipal, com uma representação a nível estadual por meio de federações.
1945	Aparecimentos das primeiras associações de lavradores.
1949	Aparecimento do primeiro número do jornal Terra Livre.
1953	Primeiro Congresso de Lavradores.
1954	Segundo Congresso de Lavradores e criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). Criação da Confederação Rural Brasileira (CRB).
1955	Criação do Serviço Social Rural.
1955	Criação da Liga Camponesa da Galileia (Pernambuco).
1960	Surgimento do Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER), no Rio Grande

	do Sul.
1961	Congresso Camponês de Belo Horizonte
1962	Aparecimento do jornal Liga, editado pelas Ligas Camponesas do Brasil
1962	Regulamentação da sindicalização rural.
1963	Criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).
1963	Aprovação Nacional do Estatuto do Trabalhador Rural pelo Congresso Nacional. Greve dos canavieiros pernambucanos.
1964	Golpe militar (31 de março). Aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Terra (novembro).
1971	Criação do FUNRURAL.
1975	Criação da Comissão Pastoral da Terra
1979	Primeiras ocupações organizadas de terra no Sul do Brasil.
1979	Greve dos canavieiros de Pernambuco, dando início a um ciclo que se repetirá nos anos seguintes em Pernambuco e em outros estados do Nordeste e Sudeste.
1984	Criação formal do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Greve de Guariba em São Paulo.
1984	Movimento das “Diretas Já”.
1985	Início da Nova República. Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária.
1991	Primeiro Grito da Terra Brasil.
1996	Criação do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).
2001	Criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Sul (FETRAF-Sul).
2005	Criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF-Brasil).

(MEDEIROS, 2010, p.136)

### 3. CONTEÚDO, PROPOSTAS E IMPLICAÇÕES DA REFORMA AGRÁRIA

#### 3.1 Reduccionismo ideológico e o desencontro de ações

Antes de desenvolver uma análise mais pragmática em relação às políticas de Reforma Agrária e seus resultados na atual conjuntura, é necessário explanar algumas questões no que tange ao conteúdo/objeto da matéria. Isso, porque a falta de compreensão da essência da questão pode levar, e já o fez, a muitos desencontros e falta de diálogo entre o governo e os movimentos sociais que a representa.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> O desencontro de interpretações sobre os números da reforma agrária, entre o entendimento que deles têm o MST, a Igreja e o PT, de um lado, e o entendimento que deles tem o governo, de outro, revela um território de ficção de grande importância sociológica e política para a compreensão dos confrontos atuais em relação ao tema. Essa é uma ficção reveladora do que é, no conjunto, o embate entre um lado e outro. A compreensão desse conjunto é fundamental para situar e definir o estado da questão agrária e da reforma agrária possível nesta conjuntura histórica. [...] os números utilizados não nos indicam a natureza e o tamanho do problema. Sobretudo, não nos indicam quem são os verdadeiros sujeitos da luta pela reforma agrária. Essa parece ser a grande dificuldade do MST e da CONTAG, e dos que os apoiam, e é, ao mesmo tempo, a grande dificuldade do

Durante muito tempo, o estudo da Reforma agrária foi reduzido a uma simples contagem numérica. A preocupação estava em identificar quantos foram os assentamentos em determinado governo, quantas leis o legislativo aprovou, quantas desapropriações por interesse social. Ou seja, buscava-se uma reforma em números, mas não havia uma preocupação com seus resultados — se foi ou não eficaz. A situação fica um pouco mais grave quando os movimentos sociais e o governo passaram a utilizar dessa metodologia para, respectivamente, legitimar suas ações ou definir e justificar suas metas.

Contudo, vale ressaltar que essa ciência dos números é, em partes, resultado do desencontro entre aqueles que lutam pela questão agrária e os que de fato vivem o problema. Nesse sentido, José de Souza Martins define que há uma necessidade de revisão histórica do que se pode chamar de “senso comum” científico, que persiste nos estudos e nas tentativas de ações em relação ao problema agrário.

As elites políticas e sua massa, a classe média, não tem a menor compreensão dos códigos que explicam o mundo e regem a vida dos pobres no Brasil. Indício do ainda forte caráter estamental de nossas classes sociais. Isso vale tanto para os setores da elite que estão nos movimentos sociais quanto para os setores da elite que estão do “outro lado”, no Estado. (MARTINS, 2004, p. 108)

Esse desencontro que ocorre entre os atores da questão (aqueles que se movimentam para tentar, ou pelos menos dizer que tentaram solucionar o problema) e os protagonistas (que são os verdadeiros interessados nessa solução) leva ao que o autor acima citado define como reducionismo ideológico, o qual corresponde à falta de conexão entre a teoria e prática.

Em outras palavras, trata-se da não preocupação em conciliar essas duas coisas. Outra característica deste reducionismo é a ação de qualificar o pobre rural como um ser único, que não passou por transformações, nem evolui no decorrer do tempo. Nesse sentido, a reforma agrária está sempre sendo voltada para resolver o problema de uma figura estereotipada e nunca do sujeito real.

Para mais, o reducionismo ideológico cria uma desarmonia de definições, fazendo com *que a questão agrária se manifeste como questão social e não como questão econômica ou simplesmente política* (MARTINS, 2004). Essa situação abre margem para extremismos e até mesmo para a criação de movimentos contrários a reforma, que muitas vezes atuam de forma equivocada, acreditando que serão prejudicados por se tratar de ação estritamente social.

---

governo. Temo que aí resida um fator de afastamento potencial entre essas agências de mediação da luta pela terra e os reais protagonistas dessa luta. (MARTINS, 2004, p. 106)



### 3.2 O objeto da Reforma Agrária

Seguindo nessa mesma linha reducionista, há um equívoco bastante recorrente no que diz respeito à delimitação do escopo da Reforma Agrária no Brasil, na qual esta vem sendo posicionada como um meio de resolver apenas os problemas relativos à má distribuição territorial.

Contudo, isso não é a regra. A regularização fundiária, bem como a distribuição igualitária de terras, são temas que fazem parte de todo corpo da questão agrária, porém não são seus determinantes. O ponto é que quando se fala de Reforma Agrária é necessário entender que seu objetivo deve ser muito maior: a busca deve girar em torno de, literalmente, “reformatar”<sup>45</sup> um *status quo* que atinge toda a sociedade e, principalmente, os marginalizados. Sobre a complexidade e abrangência da questão agrária:

A questão agrária está presente no nosso cotidiano há séculos. Pode-se querer não vê-la, encobrendo deliberadamente parte da realidade, mas ela se descortina dia-a-dia. Pode-se afirmar que é uma coisa do passado, mas é do presente, está ali, aqui e naquilo, em todo o lugar, ação e objeto. Em cada estado brasileiro a questão agrária se manifesta, principalmente, nas ocupações e nos acampamentos, nas estradas e nas praças. Igualmente está presente nos latifúndios, no agronegócio e nas “commodities”; nas teses, livros e relatórios. No dia-a-dia é exposta nas manchetes dos jornais e de todas as mídias que explicitam a sua conflitualidade.[...] (FERNANDES, 2004, p. 4)

José de Souza Martins dispõe sobre o nascimento da questão agrária no Brasil como algo relacionado ao problema da escravidão e ainda define que esse tratamento reducionista é resultado de um equívoco de interpretação histórica:

[...] A má formação e a desinformação muito fortes nos dirigentes dos chamados movimentos populares tende a operar uma lógica reducionista na interpretação histórica. Nessa perspectiva, os militantes “somam” tudo que é “a favor” e tudo “que é contra. A história se transforma numa “planície” sem descontinuidades e numa realidade sem contradições propriamente históricas, que não é, de fato, a unidade do diverso. Nessa perspectiva, a questão agrária que ainda não existia é concebida como mera questão imobiliária, confusão muito comum nos movimentos populares atuais. A grande questão histórica do país foi a questão do trabalho e escravo e não primariamente a questão da terra. É nesse sentido que afirmo que para resolver a questão da escravidão e viabilizar a implantação do trabalho livre, a contradição tiver que ser deslocada e reformulada, transformando-se, assim, em questão agrária. É assim que nasce a questão agrária no país.

Com isso, o que se tem como questão agrária hoje diz respeito a um problema social que inclui também os trabalhadores rurais, os que trabalham em condições análogas à de escravo, a falta de incentivo a agricultura familiar, a violência contra a mulher do campo, a alta taxa de analfabetismo no meio rural, entre outros problemas.

---

<sup>45</sup> O termo “reformatar” aqui, está no sentido de reorganizar, melhorar, corrigir, restaurar, não se trata de alterar uma estrutura, pois nesse caso, segundo Antonio García Nossa não deveria ser tratada como uma reforma, mas como revolução.

No entanto, isso não significa que o problema fundiário não deve fazer parte da pauta reformista. A má distribuição de terras é uma questão agrária que atinge uma quantidade bastante significativa de pessoas. Sendo assim, o erro está no reducionismo e as políticas pautadas na Reforma Agrária podem também atuar no sentido de uma regularização fundiária.<sup>46</sup>

Para Oliveira, a reforma agrária consiste num “*amplo conjunto de mudanças profundas em todos os aspectos da estrutura agrária de uma região ou de um país, visando alcançar melhorias nas condições sociais, econômicas e políticas das comunidades rurais*”. Nesse sentido, a reforma deve ocorrer na estrutura agrária.

Para mais, Oliveira define que existem duas políticas, fundamentais para a implementação da Reforma Agrária, a fundiária e a agrícola. Assim, a primeira diz respeito ao *processo de apropriação privada da terra*”, sendo assim, refere-se do conjunto de leis e políticas que tratam do uso, gozo e formas de aquisição da propriedade.

Já a segunda é definida como “*conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo*” a atividade agrícola mercadológica. Incluso também programas de educação, saúde e infraestrutura. (OLIVEIRA, 2007, pp. 70-71)

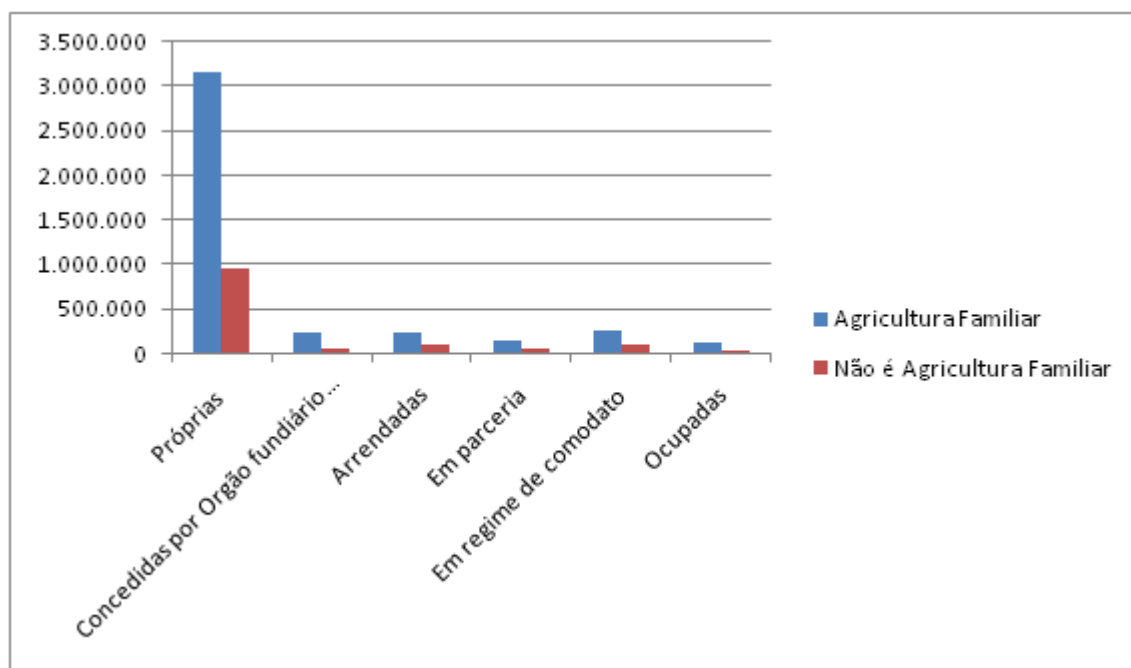
Sem embargo ao que diz o autor, não se pode tratar a política agrícola como algo voltado estritamente aos assentamentos de reforma agrária, sob pena de incorrer em reducionismo, tendo em vista que muitos indivíduos vivem da agricultura de subsistência, mas não fazem parte de assentamentos, assim como há zonas rurais no país que não são consideradas assentamentos (ver gráfico 1), mas também não possuem assistência básica, como é possível perceber no gráfico abaixo. Nesse sentido, acredito que a política agrícola pode ser de fato definida segundo a teoria do autor, embora não possa ser tratada como uma política desenvolvida apenas para os assentamentos.

### Gráfico 1

---

<sup>46</sup> De fato, a regularização fundiária no Brasil é, na maioria dos casos, legítimo ato de reforma agrária. Apenas quem não conhece a realidade social do campo pode supor que a regularização é mero ato administrativo sem maior alcance. A sofrida e sangrenta resistência dos posseiros à sua expulsão violenta da terra para beneficiar grileiros e latifundiários e viabilizar a política de consolidação da aliança da terra com o capital, fator de esvaziamento da reforma, impôs ao Estado brasileiro nos anos mais difíceis e repressivos da ditadura a necessidade de atenuar e redefinir parcialmente o seu projeto fundiário. Foi o que salvou o país de se transformar num território de enclaves do poder absoluto do capital latifundista. Esquecer disso ou não saber disso, desqualifica qualquer análise pretensamente crítica da reforma agrária em andamento. A regularização da situação fundiária dos posseiros de extensas regiões do país foi e é um legítimo ato de reforma agrária porque impõe limites ao processo expropriatório que daria ao país uma estrutura fundiária muito mais concentrada e latifundista do que a atual. (MARTINS, 2004, p. 101)

### Número de estabelecimento agropecuários por tipologia da atividade desenvolvida e condição legal da terra



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2017

Observa-se que a maior quantidade de produtores que fazem parte do grupo da agricultura de subsistência possui terras próprias e que aqueles beneficiados pela política de concessão de terras, apesar de em sua maioria desenvolver a agricultura familiar, ainda estão em quantidade bem menor que os primeiros.

Guilherme Delgado, analisando o art. 5º, XXIII, que remete à conceituação dada pelo art. 186, ambos da CF/88<sup>47</sup>, define que o cerne da questão agrária atual seria a “desmercadorização” da terra, que ocorreria por meio de uma reforma da estrutura agrária, ou seja, da mudança de todo um sistema, pelo qual a “terra” é considerada um bem comerciável como qualquer outro e que não leva em conta a importância que ela tem para, por exemplo, o meio ambiente, o campesinato, a economia, entre outros. Nesse sentido,

Anestesiados pelo consenso ideológico forjado sobre os direitos de propriedade absolutos no espaço rural, os formadores de opinião leem a reforma da estrutura agrária contida no texto constitucional, como se esta se restringisse a um programa residual de distribuição de terras aos camponeses (Art. 184 e 185), tudo mais ficando sob a égide do mercado de terras.

[...]

<sup>47</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (CF/88)

O impasse instalado não é apenas da discrepância do regime fundiário constitucional e da norma fundiária do mercado. Mas reflete a contínua e crescente instabilidade social e insustentabilidade ambiental do sistema de 'terra mercadoria' face às necessidades de proteção e salvaguarda das populações e dos bens da natureza. Cremos que resida aí o problema central da estrutura agrária brasileira atual, com repercussões gerais para toda a sociedade brasileira. (DELGADO, 2014)

Considerando as disposições dadas pela Constituição Federal às legislações agraristas, verifica-se que a Reforma Agrária proposta é de fato fundiária, contudo a política agrícola é colocada como complementar a esta. Sendo assim, mesmo considerando que em termos literais a CF trata a Reforma como uma política fundiária, não deixa de ser reducionista a teoria que a define como estrita a esse tema, tendo em vista que o próprio texto constitucional expressa a necessidade do desenvolvimento de políticas agrícolas compatíveis com a Reforma Agrária.<sup>48</sup>

Marques et. al aponta que a Reforma Agrária necessita de uma política agrícola eficaz, nesse sentido:

[...] Devem ser compatibilizadas as ações da Política Agrícola com as da Reforma Agrária (art. 187, § 2o, CF). A Reforma Agrária não se esgota na simples distribuição de terras aos seus beneficiários. Faz-se mister que a estes se deem condições mínimas para desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançarem os seus objetivos. (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 132)

[...]

Em verdade, não se pode limitar os objetivos da Reforma Agrária. Nem se pode reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da justiça social, à promoção do aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros. (MARQUES, MARQUES, 2016, p. 135)

Ante o exposto, a Reforma Agrária diz respeito não só à reorganização fundiária, mas também ao desenvolvimento de políticas agrícolas de cunho social e/ou econômico. Sendo assim, o presente trabalho seguirá no sentido de estudar a Reforma agrária contemporânea com vistas a verificar seus efeitos e resultados na estrutura agrária atual e no desenvolvimento econômico.

---

<sup>48</sup> Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...] § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária. (CF/88) Art. 3. São objetivos da política agrícola: [...] VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo; (Lei 8.171/91) Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União. (Lei 8629/93)

### 3.3 Desenvolvimento capitalista e reforma agrária na era do agronegócio

Um ponto que gera muita controvérsia nos debates em torno da questão agrária é a teoria de que a reforma iria na contramão do desenvolvimento econômico, pois prejudica o grande produtor rural. Nesse sentido, tendo em vista que o Brasil hoje tem como um dos principais meios de renda o agronegócio<sup>49</sup>, a execução dessa política estaria impedindo o país de crescer economicamente.

Contudo, essa premissa não é verdadeira, segundo Marques et. al “*são objetivos básicos da Reforma Agrária, em nosso país, promover a justiça social e o aumento da produtividade*”, conseqüentemente o desenvolvimento econômico. Para mais, o Estatuto da Terra estabelece em seu artigo 16 o compromisso da reforma com esse tema:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o **desenvolvimento econômico do País**, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. (Lei 4.504/64) (grifo próprio)

Ainda assim, sabe-se que a execução do estatuto não foi muito efetiva e satisfatória. Nesse sentido, apenas trazer as previsões da lei não é argumento suficiente para justificar que a reforma não é prejudicial à economia. Todavia há diversos autores que apontam os efeitos positivos da reforma em alguns países na esfera econômica, e ainda, sua importância para o desenvolvimento estatal.

Um primeiro aspecto que deve ser apontado na verificação da reforma como política também econômica é a importância que a terra em si possui para o desenvolvimento do país. Isso, porque é um bem necessário para a existência humana e tudo que possuir relação com a terra irá refletir no país como um todo. Sendo assim, ainda que o intuito da reforma fosse apenas social, seus efeitos iriam atingir a esfera econômica mesmo que minimamente.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Em termos teóricos, segundo José Graziano da Silva (1996) "as noções de agribusiness, sistema agroalimentar e de filière foram utilizadas (...) por exemplos, por Davis & Goldeberg (1957) nos Estados Unidos e depois por Malassis (1968; 1973a; 1979), na França." SILVA (1996, p.65) informou ainda que "o termo agribusiness foi cunhado numa conferência em Boston (Estados Unidos) em 1955 por J.H. Davis e apareceu pela primeira vez na literatura internacional já no início do ano seguinte. Davis & Goldberg (1957) definem o agribusiness como 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'". (OLIVEIRA, 2016 pp. 103 - 104)

<sup>50</sup> No caso brasileiro, as transformações ocorridas no campo durante as décadas de 1960 e 1970 (...) e o marco político-ideológico que se consolidou (...) conduziram a um progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, que foi redefinida (...) como um instrumento de 'política de terras'. A 'revolução agrícola' (...) 'desativou' o significado econômico clássico da reforma (a formação do mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista". E segue Maria da Conceição Tavares lembrando que as "transformações das bases técnicas e econômicas" não tiveram correspondência nos outros planos: "a terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários 'tradicionais' (...) ". E, depois de lembrar que a terra "mantém (...) notável importância econômica e política", conclui: "a confluência no campo de dois processos – a modernização conservadora da

Um outro ponto que deve também ser mencionado é o da concentração de terras: há evidências que países com alto índice de concentração tendem a ter mais dificuldade de crescimento econômico. Sendo assim, se a reforma agrária for realizada no sentido de diminuir a concentração de terras o impacto econômico deverá ser positivo e não prejudicial ao desenvolvimento da economia.<sup>51</sup>

Com isso, de um ponto de vista lógico, ao considerarmos que a concentração fundiária, leva a falta de acesso à terra àqueles que não possuem alta condição financeira, conseqüentemente, contribui para o aumento da pobreza e diminuição da parcela populacional economicamente ativa, causando assim, impacto no desenvolvimento econômico. Nesse sentido, torna-se fundamental a promoção de políticas que visam à distribuição territorial igualitária.

Um problema encontrado para realização da reforma agrária tem sido o fato de que uma parte significativa da economia brasileira é pautada no agronegócio. Isso, porque voltando um pouco na história do desenvolvimento econômico do país, tem-se que a base fundacional dessa atividade foi, em partes, a concentração de grandes glebas de terras nas mãos de poucos proprietários. Sendo assim, não há como promover uma política de reorganização territorial sem interferir no desenvolvimento do agronegócio, que não necessariamente significa retroceder no crescimento econômico.

Contudo, é sabido, que, em termos práticos, a promoção de uma reforma que possa desestabilizar o agronegócio ou diminuir, mesmo que irrisoriamente, o capital das grandes empresas agrárias no Brasil é quase impossível de ser realizada. Assim, segundo Oliveira, “*a reforma agrária não é realizada porque o MDA/INCRA não quer desapropriar os grandes imóveis improdutivos [...] para não “desestabilizar” o agronegócio*”. Nesse sentido, o que se propõe no país hoje, é uma política de reforma agrária com principal foco na integração de pequenos produtores no agronegócio, por meio do corporativismo e associativismo, ficando a redistribuição fundiária com uma pequena parcela dessas políticas.

---

produção e o agravamento dos fatores de exclusão nas áreas tradicionais e de fronteira – tende a tornar mais crítica a questão da terra”. (TAVARES, 1996 apud LEITE, ÁVILA, 2007)

<sup>51</sup> Birdsall e Londono (1997), utilizando a mesma base de dados de Deininger e Squire (1996), avaliaram que, em uma série de 43 países, os maiores níveis iniciais de desigualdade (como, por exemplo, da distribuição de terras e de capital) afetam negativamente o crescimento econômico de longo prazo. [...] Segundo Binswanger, Deininger e Feder (1995), a única forma de se ter, em determinado país, a preponderância de grandes propriedades é a partir de políticas públicas que favoreçam estes segmentos, através de subsídios e elementos que auxiliem a melhor inserção no mercado destas grandes unidades produtivas. Tais distorções ocasionadas pela intervenção estatal equivocada levam à pobreza, à estagnação econômica, e à formação de uma economia agrícola de baixa produtividade. (LEITE, ÁVILA, 2007, pp. 792 e 793)

Oliveira, ao falar do desenvolvimento do agronegócio, critica essa política de integração afirmando que *“para os camponeses e também para os chamados de agricultores familiares só há um lugar submisso neste projeto: integrarem-se às cadeias produtivas do agronegócio, tornarem-se empreendedores, fazendo de sua produção agropecuária um ‘agronegocinho’”*. (OLIVEIRA, 2007, p.149)

Pode-se dizer que o projeto agonegocista brasileiro contribui para a permanência de um sistema desigual. Isso, porque há uma inclinação do Estado ao desenvolvimento de políticas assistenciais tendenciosas ao grande produtor, verifica-se também que o modelo de produção do agronegócio baseia-se, em partes, na concentração de terras. Nesse sentido,

[...] podemos afirmar categoricamente, com base num vasto arsenal de estatísticas sobre os mais distintos setores que, por exemplo, o Brasil é, sim, um país profundamente injusto. Isto é, os índices de concentração econômica (da renda, da terra, da produção etc.) são extremamente elevados. Nesse sentido o modelo do chamado “agronegócio” tem aprofundado essa desigualdade, na medida em que seu vetor de crescimento é acompanhado por um forte processo de concentração (do crédito, da terra, do espaço etc.), além de uma brutal ocupação de áreas de preservação e/ou de comunidades nativas (pequenos produtores, índios, extrativistas etc.) com a expansão das monoculturas. (LEITE, ÁVILA, 2007, pp. 798 e 799)

Todavia, não se pode esquecer da parcela de pequenos agricultores que, mesmo “subalternos”, considerando a visão de Oliveira, estão sendo beneficiados com as políticas integracionistas. Nesse sentido, pode-se dizer que esses programas de integração são geralmente voltados à proteção do grande produtor. Entretanto, não deixam de contribuir para o desenvolvimento do pequeno e médio agricultor.

Dessarte, pode-se concluir não ser possível pensar em uma reforma agrária no Brasil que seja contrária ao desenvolvimento do agronegócio e, tendo em vista que esta é uma política extremamente necessária para diminuir a desigualdade social que persiste no país, o que se pretende verificar a partir desse capítulo é a forma que está sendo promovida e seus impactos sociais e econômicos.

### **3.4 Os movimentos de luta pela reforma agrária**

Também seguem nessa onda reducionista os movimentos sociais que têm como pauta principal a luta pela reforma agrária. Cometem eles o equívoco ideológico de buscar uma reforma que seja revolucionária, que mudará as estruturas de todo sistema e derrubará aqueles que detêm o capital atualmente. Alguns autores explicam que esse problema é fruto de uma estagnação desses movimentos. Ou seja, a questão agrária passou por vários processos que a mudaram no decorrer do tempo; conseqüentemente, mudaram também as necessidades do

meio rural. Nesse sentido, acredita-se que os movimentos sociais mais atuantes na matéria não souberam perceber essa mudança e desencontram-se da pauta que eles mesmos defendiam.

Os movimentos sociais e as organizações populares, que tem suas raízes históricas nas reivindicações e nos embates do período ditatorial, parecem engessados na moldura dos confrontos de então, enquanto a sociedade e o Estado se transformam mais depressa do que podem perceber. Esses grupos afundaram numa prática própria do tempo da ditadura, a de desestabilizar o governo e precipitar crises institucionais, questionando sua legitimidade. Só que agora podem vir a ser governo (e já estão sendo em municípios e estados). Minam, portanto, sua própria legitimidade política. Em grande parte, porque as referências ideológicas desse grupos e dos grupos de mediação que os apoiam e orientam são referências ideológicas construídas estritamente na suposição de que todos os conflitos são conflitos de classes, na suposição simplificadora de que o confronto entre o proletariado e a burguesia, entre o “bem” e o “mal”. Deveria daí, no meu modo de ver o notório messianismo hoje o subjacente à ação desse movimentos e organizações, na espera de um presidente-messias que instituirá, finalmente, a república de Belo Monte, suprimirá a política e alimentará os pobres com o pão nosso de cada dia e o ideológico fundamentalismo que tornará a política inteligível, a sociedade dócil e punirá com a espada de fogo os que inadvertidamente cumpriram como foi possível a missão que a História lhes reservou ao longo do tempo. (MARTINS, 2004, p. 84)

Como bem coloca Martins, os movimentos sociais ainda vivem sob uma ideologia pautada no socialismo marxista de anos atrás e querem implementá-la em um momento histórico totalmente diferente daquele em que viveu Marx, pretendendo uma mudança por meio de um tipo de política que hoje não possui vias práticas para ser executada.

Martins ainda define que há uma falta de diálogo entre os movimentos e os protagonistas da questão agrária, como já foi citado acima; o que leva a luta pela reforma na busca de políticas que não são condizentes com a real necessidade do sujeito rural. Há uma divergência entre o problema enfrentado na prática e a solução buscada pelos movimentos.

Vale ainda ressaltar que esses vícios ideológicos levam a um esgotamento dos movimentos. Isso, porque suas lutas nunca vão obter resultados que os satisfaçam, logo eles começam a cansar de reivindicar e passam a conformar-se com qualquer política que o governo venha a promover na matéria.

Sendo assim, segundo Oliveira, “o governo vai dando ‘desculpas esfarrapadas’ aos movimentos sociais e sindicais, que, também, já não acreditam mais nelas. Surge assim, um novo tipo de lógica entre eles: um finge que faz a reforma agrária, o outro finge que acredita”. (OLIVEIRA, 2007, p.178)

O que se verifica hoje, é que os movimentos estão vivendo uma estagnação que, em parte, é culpa dessa falta de compromisso governamental, mas também é do reducionismo ideológico que os próprios movimentos seguiram. Para mais, entender a atuação desses movimentos no contexto atual demanda um estudo muito mais complexo, que para o presente trabalho não é relevante. Aqui o importante é apenas entender como esse reducionismo está



presente em todo contexto da luta pela Reforma Agrária e como ele moldou e molda as políticas e até mesmo as reivindicações no Brasil.

## **4. A QUESTÃO AGRÁRIA CONTEMPORÂNEA**

### **4.1 Os primeiros governos pós CF/88 e a tendência ao capitalismo neoliberal**

#### **4.1.1 Governos Collor/Itamar Franco**

O cenário econômico e social em que fora aprovada a Constituição Federal não era muito bom; o primeiro governo após a restauração da democracia teria que enfrentar uma enxurrada de problemas, causados pelo regime militar e agravados com a “Nova República” no período que ficou conhecido como a “década perdida”. Assim, é nesse momento histórico conturbado que assume o primeiro presidente eleito por voto direto após a ditadura, Fernando Collor de Melo.

O governo Collor buscava seguir no sentido de implantar reformas neoliberais, que eram fortemente promovidas pelo Banco Mundial. Nesse sentido, o capitalismo neoliberal tinha como principal característica a mínima intervenção do Estado no âmbito privado. Essa postura estatal fomentou o crescimento do agronegócio, que é um dos maiores responsáveis pelo aumento da concentração fundiária no país.<sup>52</sup>

Contudo, a princípio, as propostas do então presidente Collor no que diz respeito à questão agrária eram bastante ousadas e possuía certa semelhança com o I PNRA de Sarney, e

---

<sup>52</sup> O fracasso da experiência socialista do século XX, o fim da União Soviética, a mudança da China para o capitalismo, as políticas de reajuste estrutural neoliberais, a criação de instituições como a Organização Mundial do Comércio – OMC, em escala internacional, e de instituições nacionais orientadas a acomodação das organizações capitalistas e minimização do Estado fortaleceram ainda mais o modelo hegemônico, de modo que as organizações não capitalistas foram ainda mais subordinadas. Essas são mudanças políticas que não podem ser ignoradas nas análises da questão agrária, as políticas neoliberais foram adotadas nos programas do governo de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que trataram de adequar o país aos ajustes estruturais com a privatização das empresas estatais e de parte dos serviços públicos, como educação saúde e seguridade, assim como a chamada flexibilização trabalho. É neste contexto que no Brasil, o agronegócio expande sua forma unindo os sistemas: agrícola, pecuário, industrial, mercantil, financeiro, tecnológico e ideológico, apresentando-se como o único conjunto de sistemas com possibilidades reais (FERNANDES, 2018, pp. 23-24) El fracaso de la experiencia socialista del siglo XX, el fin de la Unión Soviética, el cambio de China al capitalismo, las políticas de reajuste estructural neoliberales, la creación de instituciones como la Organización Mundial del Comercio - OMC, en escala internacional, y de instituciones nacionales orientadas a la acomodación de las organizaciones capitalistas y a la minimización del Estado fortalecieron todavía más el modelo hegemónico, de modo que las organizaciones no capitalistas fueron aún más subordinadas. Estos son cambios políticos que no pueden ser ignorados en los análisis de la cuestión agraria. Las políticas neoliberales fueron adoptadas en los programas de gobierno de Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso que trataron de adecuar al país a los ajustes estructurales con la privatización de las empresas estatales y de parte de los servicios públicos, como educación, salud y seguridad, además de la mal llamada flexibilización del trabajo. Es en este contexto que, en el Brasil, el agronegocio expande su forma uniendo los sistemas: agrícola, pecuario, industrial, mercantil, financiero, tecnológico e ideológico, presentándose como el único conjunto de sistemas con posibilidades reales de desarrollo. (FERNANDES, 2018, pp. 23-24)

ambos os planos não obtiveram resultados satisfatórios. Apesar disso, o que se pôde perceber da atuação desse governo foi que, se tratou de uma ação teórica no que tange a reforma agrária, na prática não houve preocupação com políticas efetivas para solução dos problemas do campo. Nesse sentido, verifica-se que questão agrária não era uma prioridade, e provavelmente não estaria nos seus planos de atuação.<sup>53</sup>

No plano econômico, a situação piorava a cada dia — o que também contribuía para piorar os problemas sociais, inclusive os relativos à parte rural do país. O Governo Collor, assim como seu antecessor, preocupava em acabar com a crise econômica, colocando-a como prioridade nas pautas políticas. Nesse cenário, a questão agrária foi deixada como um problema subsidiário que não necessitava de uma atuação urgente. A esse respeito, tem-se:

A não realização dos objetivos do PNRA e a situação de falência das contas públicas brasileiras, resultado de vários planos econômicos pouco efetivos durante a segunda metade dos 1980, relegou a questão da terra a um plano secundário, pouco mediático. Tal situação persistiu durante os efêmeros governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1993-1994). O primeiro porque jamais considerou a questão da terra como um problema fundamental para fazer com que o país saísse da (longa) crise econômico-financeira originada na década perdida. [...] (FILLIPI, 2005)

Outrossim, o governo Collor também foi marcado pela coerção ao MST, que, na época, era um dos principais, se não o principal, movimento social de luta pela terra no país. O então presidente era demasiado opressivo em suas ações, agia de forma violenta contra os grupos de assentamentos, perseguindo seus líderes e atacando suas sedes. Essa repressão forçou o movimento a recuar, que por sua vez aproveitou da situação para se reorganizar.<sup>54</sup>

Com o impeachment de Collor, assumiu seu vice, Itamar Franco, que apesar de recepcionar o MST, diferentemente do seu antecessor, também não atuou significativamente no que diz respeito à questão agrária. Contudo, em relação à economia, com a implementação

---

<sup>53</sup> Sobre o tema: Na década de 90, assumiu o governo Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito diretamente, depois do golpe militar de 64. A composição de seu ministério revelou, desde o começo, que as metas estabelecidas em seu programa de governo também não seriam cumpridas: assentar 500 mil famílias entre 1990 e 1994. A proposta do governo Collor para a reforma agrária, era apenas 35% do que propusera e não cumpriria José Sarney. Era uma redução expressiva das metas para a reforma agrária, [...] Passados os dois primeiros anos do governo Collor, menos de 30 mil famílias tinham sido assentadas, revelando assim também, a decisão política de não se promover a reforma agrária no Brasil. (OLIVEIRA, 2007, p. 128)

<sup>54</sup> Durante o governo Collor, o Estado reprimiu violentamente o MST, invadindo secretarias e prendendo lideranças em diversas regiões do país. Nesse tempo, o MST passou por um processo de refluxo. A era Collor restringiu seu processo de territorialização ao forçar o Movimento a diminuir o número de ocupações. Nesses anos, o MST investiu na organização interna dos assentamentos, forjando um sistema cooperativista e ampliando as atividades nesses territórios. Mesmo com diversas dificuldades, essas ações internas acabaram fortalecendo o MST. Com o fim do governo Collor, o Movimento apresentou ao novo presidente um conjunto de medidas para tornar viável a reforma agrária e desenvolver a agricultura camponesa, mediante uma política de crédito e a criação de infraestrutura social nos assentamentos. De fato, Itamar Franco foi o primeiro presidente a receber o MST para negociar, encontro que significou um momento singular na história do Movimento. (FERNANDES, 2010 p. 171)

do plano real, Franco deu início a um processo de mudança na conjuntura econômica do país, que viria a afetar muitos setores sociais, inclusive o rural. Criou-se a partir daí um novo cenário para as reivindicações sociais.

Importa ressaltar dois dispositivos legislativos aprovados no governo Itamar Franco, a Lei nº 8.629/93, responsável por regulamentar a aplicação do Princípio da Função Social da Propriedade, como mencionado anteriormente, e a Lei Complementar nº 76 de 06 de julho de 1993, a qual passou a definir que a ação de desapropriação para fins de reforma agrária deverá seguir o procedimento contraditório especial, de rito sumário.

#### **4.1.2 1º Mandato de Fernando Henrique Cardoso**

Ao final do século XX, no cenário econômico e social, restavam as consequências, em sua maioria negativas, das políticas desenvolvidas no governo Collor/Itamar, salvo a esperança de melhoria com o plano real. Diante disso, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em meio a uma forte pressão dos movimentos sociais para a realização da reforma agrária. Nesse período cresciam os números de ocupações de latifúndios, prédios públicos, assim como também aumentavam os acampamentos rurais, bloqueios de estradas, destruição dos cultivos de transgênicos, entre outros. Em suma, foi uma época marcada pela intensificação das articulações da Via Campesina:

A mundialização do capital marcou o final do Século XX e marcou o início do Século XXI. O final do socialismo nos países do leste europeu e a expansão das políticas neoliberais pelo mundo estão no centro deste processo. Os países com dívidas externas elevadas, particularmente aqueles do Terceiro Mundo, submeteram-se de forma pacífica às políticas neoliberais impostas pelo FMI – Fundo Monetário Internacional. No Brasil, esta implantação de políticas neoliberais, foi marcada no início da década de 90, por dois planos de controle financeiro e combate à inflação. Primeiro foi o Plano Collor e seu confisco temporário do dinheiro depositado nos bancos. Depois da queda de Collor de Mello e sua substituição pelo vice Itamar Franco, foi implantado o plano real de Fernando Henrique Cardoso e o domínio quase que absoluto das políticas neoliberais no Brasil. A consequência direta da expansão das culturas de exportação, particularmente da soja, e o crescimento da violência (massacres de Corumbiara e de Carajás) levaram os movimentos sociais a exercerem o direito da pressão social e política pela Reforma Agrária. (OLIVEIRA, 2007, pp. 146-147)

A pressão social, que já era alta por conta da grande concentração fundiária<sup>55</sup> que ainda persistia no país, ficou ainda maior com os massacres de Corumbiara e Eldorado de Carajás, os quais foram responsáveis por desencadear inúmeras manifestações, nas quais se pleiteava com urgência uma reforma agrária efetiva e grande o suficiente para acabar com os

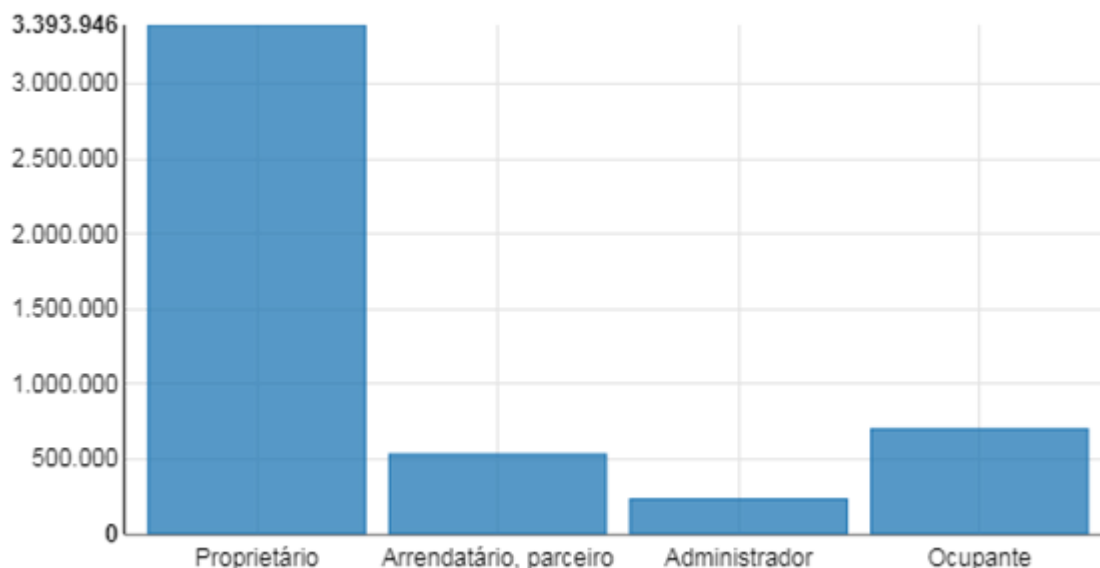
---

<sup>55</sup> Ver gráfico 3

conflitos e violência no campo. Pode-se dizer, que essa situação foi a principal determinante para as políticas que viriam a ser implantadas pelo governo nesse período.

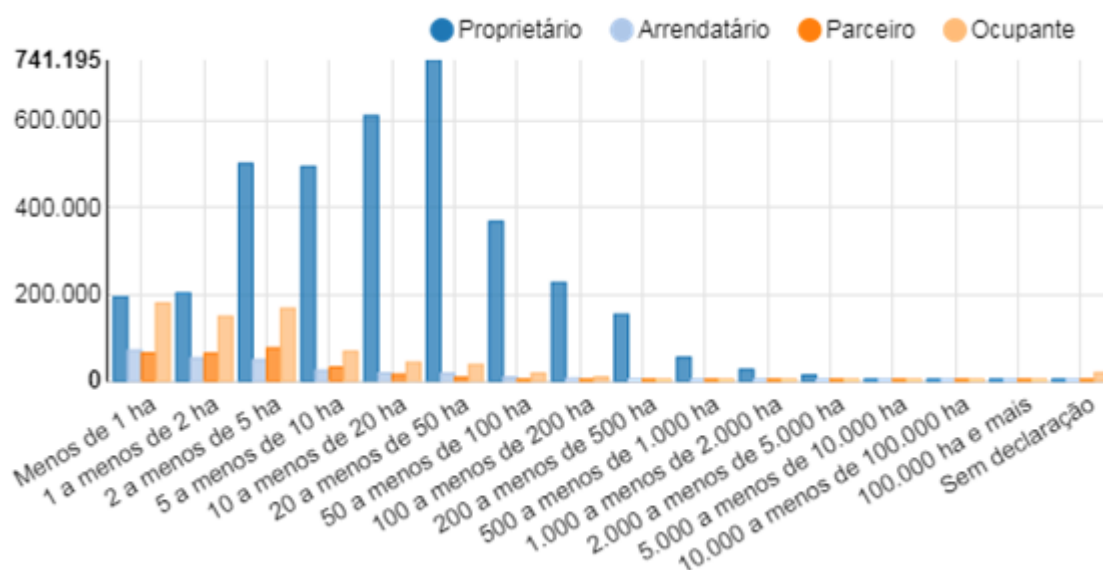
Abaixo, gráficos da situação territorial do Brasil no ano de 1995.

**Gráfico 2 - Condição do produtor em relação às terras e grupos de área total**



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995

**Gráfico 3 – Grupos de área total**



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995)

Observa-se no gráfico 2 que a quantidade de imóveis com títulos definitivos de propriedade era muito maior que de ocupantes e arrendatários/parceiros. Já no gráfico 3, é

possível constatar que a quantidade de propriedades com áreas abaixo dos 1000 há é muito maior; dessas, as ocupações não passam da casa das 200.000 unidades. Analisando a parte do gráfico em que estão demonstrados os imóveis com áreas superiores a 1000 há vê-se que a quantidade de ocupantes não chega a 100.000 unidades. Nesse sentido, verifica-se ainda que os imóveis com área abaixo dos 1000 há ultrapassam a casa das 700.000 unidades; já as terras com áreas maiores (acima de 1000 há) concentram-se nas mãos de uma pequena quantidade de pessoas, estando abaixo de 100.000 unidades em todo território do país. Conclui-se, portanto, que o cenário na época era de alta concentração fundiária.

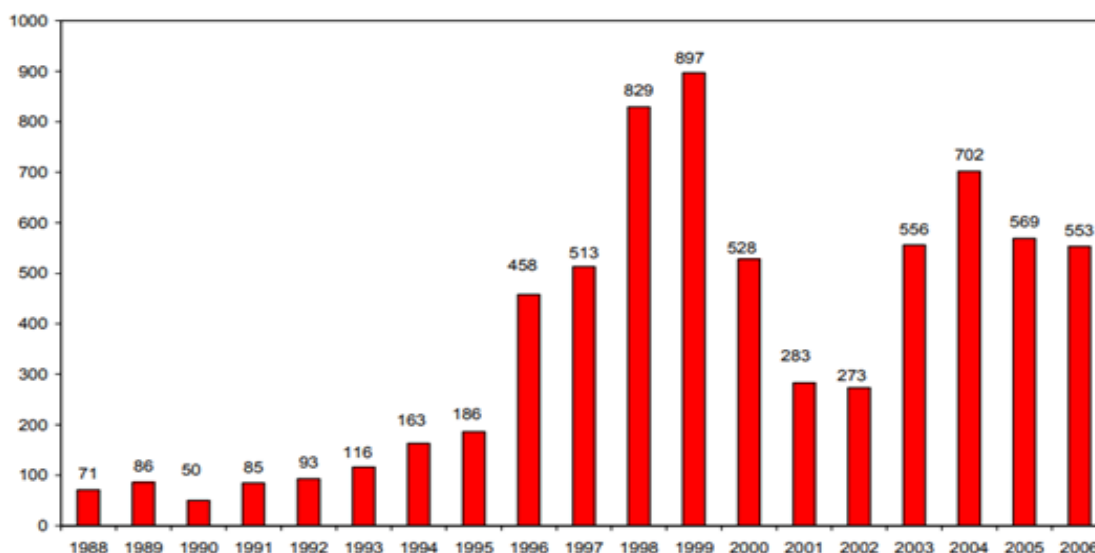
Inicia-se então um projeto ousado em que o governo compelido pela atuação dos movimentos sociais, em especial por conta do aumento no número de ocupações, realizou o segundo maior número de criação de assentamentos já alcançados no país. (FERNANDES, 2018)<sup>56</sup>

Nesse sentido, observa-se que, apesar da quantidade de criação de assentamentos realizada pelo governo nesse período ter sido muito grande, houve um aumento significativo do número de ocupações entre os anos de 1995 e 2001. No período correspondente ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), são os anos em que o número de ocupações esteve maior, como é possível ver no gráfico abaixo:

---

<sup>56</sup> O primeiro governo FHC (1995-1998) foi o segundo maior em criação de assentamento: foram 2.345 assentamentos com 300.654 famílias em média 75.164 por ano. De fato, comparado com os três governos anteriores, que no período de sete anos, assentaram somente 97.147 famílias, FHC criou por ano quase o que Sarney, Collor e Itamar fizeram em sete anos. Porém esta realidade não existiria sem o histórico de ocupações de terra. Tampouco, existiria sem o processo de espacialização das ocupações que cresceram em todo país. Nos quatro anos de governo FHC, foram realizadas 1.928 ocupações com a participação de 287.302 famílias. Os dados mostram que FHC conseguiu assentar mais famílias que o número de famílias mobilizadas nas ocupações de terra.<sup>56</sup> (FERNANDES, 2018, p.32) (tradução nossa)

Gráfico 4 – Número de ocupações entre 1988 e 2006



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2007. [www.fct.unesp.br/bridgeoinera](http://www.fct.unesp.br/bridgeoinera)

(RELATÓRIO DATALUTA, 2006)

Segundo Martins, esse aumento no número de ocupações no período relativo ao governo FHC é resultado da falta de diálogo entre o governo e os atores da questão. Nesse sentido a real preocupação do então presidente seria quantificar a reforma agrária, sua efetividade na prática não seria importante. Trata-se de uma atuação reducionista que também contribui para o desencontro de ações entre os movimentos e a atividade governamental. A esse respeito, tem-se:

O fato de que os números de assentamentos e regularizações no governo de Fernando Henrique Cardoso ultrapassem os trezentos mil não mede satisfatoriamente a demanda de terra por parte do agricultor familiar, pois o número de sem-terra nas ocupações não diminuiu. De qualquer modo, há um único número realista, que é o do próprio MST, muito aquém desses números todos. Em termos reais, a efetiva demanda por reforma agrária é constituída pelos sessenta mil sem-terra acampados nas ocupações. É evidente que isso não quer dizer que o problema social da terra se limite a eles. Mas, são eles que expressam acima de qualquer dúvida uma demanda por reforma agrária urgente. (MARTINS, 2004)

Para Bernardo Mançano Fernandes, esse quadro reflete a consolidação dos movimentos sociais que ele considera como principais responsáveis pelos assentamentos promovidos nesse governo.<sup>57</sup>

Nesse sentido, ainda segundo Fernandes, a política de reforma agrária promovida no Governo FHC, ao contrário do que era esperado, ajudou a fortalecer os movimentos sociais,

<sup>57</sup> Para esse autor: “A existência de milhares de assentamentos é muito mais fruto da luta pela terra construída pelos trabalhadores e não somente das políticas do governo. A competência do governo em implantá-los não lhe dá o mérito como principal protagonista do processo, mas é sim o reconhecimento de uma realidade que o mesmo tem insistido em negar.” (FERNANDES, 2013 p. 132)

levando ao aumento das ocupações, pois, apesar de ter ocorrido uma distribuição fundiária significativamente grande, a realidade ainda demonstrava uma desigualdade social gritante.<sup>58</sup>

Pode-se dizer também que uma outra consequência desse aumento no número de ocupações está relacionada ao fato de que, no governo FHC, a reforma agrária foi promovida, em sua maioria, por meio de políticas de regularização fundiária e não de desapropriação.

Nesse sentido, apesar da previsão constitucional que determina a desapropriação para fins de reforma agrária, a maioria dos assentamentos do governo não foram realizados por esta via, mas pela regularização fundiária.

Sendo assim, na maioria das vezes apenas houve o reconhecimento da propriedade para aqueles que já estavam na posse da terra como proprietários, principalmente os que não se encontravam em áreas de conflito, estando a maioria deles localizados na região norte do país, zona que o Estado possuía uma quantidade considerável de terras devolutas. Isso, porque o governo buscava evitar desavenças com as elites agrárias, priorizando o reconhecimento da propriedade aos ocupantes dos imóveis públicos. Não houve, portanto, um programa específico para a desapropriação de latifúndios improdutivos, os quais em geral concentravam-se no nordeste, centro-oeste e sul do país. Nesse sentido, a criação de assentamentos por meio da expropriação, conforme o que estava previsto na Constituição Federal, era mínima, aumentando o descontentamento social com o sistema de distribuição de terras existente no Brasil. Sobre o tema:

O Estado, principalmente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, priorizou a regularização fundiária na Amazônia e não atendeu a grande maioria das demandas dos movimentos que ocuparam terras predominantemente no Nordeste e Centro-Sul do país. [...] O fato de a maior parte das terras dos assentamentos estarem nesta região é por causa da predominância de terras públicas federais e também pelo grande número de posseiros, sendo que uma parte migrou ou teve migração forçada para esta região. 81% das famílias que demandam terra estão nas regiões Nordeste e Centro-Sul onde estão assentadas 56% das famílias. É nestas regiões que se encontra o maior número de conflitos tanto porque o Estado não possui terras públicas para utilizar na implantação de assentamentos, quanto porque as terras foram griladas, compradas, apropriadas pelos latifundiários e cada vez mais serve à expansão do agronegócio. (FERNANDES, 2013 pp. 327-328)

---

<sup>58</sup> Assim diz: “[...] O aumento do número de famílias assentadas significava o aumento do número dos que ocupavam terras e vice e versa. A cada assentamento criado, multiplicava-se o número de sem-terra realizando os trabalhos de base, criando espaços de socialização política e espacializando a luta pela terra. Na verdade, o governo FHC percebeu que o aumento do número de famílias assentadas e os investimentos realizados por meio das linhas de crédito fortalecem a organização do MST. Muitas ocupações eram realizadas com o apoio de cooperativas de assentados, que emprestavam caminhões e financiavam os custos da ocupação da terra. Essa prática era uma afronta à lógica do paradigma do Capitalismo Agrário que organizava diversas políticas que tinham o mercado como território da questão da reforma agrária.” (FERNANDES, 2013 pp. 269-270)

Fato é que, mesmo não atendendo a real necessidade do campo, a reforma agrária promovida no governo FHC foi bastante significativa. Contudo, apenas a criação de assentamentos não é suficiente para resolver o problema social do campo. É necessário que haja o desenvolvimento de políticas assistenciais. Nesse sentido, outro ponto importante da atuação desse governo na matéria foi a criação do PRONERA<sup>59</sup> (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), o qual foi *“idealizado em 1997, [...] tendo como pano de fundo os dados do “I Censo da Reforma Agrária”, que na época confirmou que no campo estavam os maiores índices de analfabetismo e os piores de escolarização”*(FABRINI, PAULINO, 2008); bem como do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado em 1996 por meio do Decreto nº 1.946/96, responsável pelo desenvolvimento de incentivos à produção de subsistência.

Com o “sucesso” da política de assentamentos passou-se a disseminar a ideia de que a reforma agrária brasileira já havia acontecido, considerando que a quantidade de assentados havia sido elevada. A partir daí o governo iniciou fortes ações de repressão aos movimentos sociais. Contudo, ao final do seu primeiro mandato, FHC, movido pela pressão social, cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

#### **4.1.3 Segundo Mandato do governo FHC**

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela forte repressão aos movimentos sociais rurais, principalmente àqueles que reivindicavam mudanças na organização fundiária. Um dos principais fundamentos para essa perseguição era de que a reforma agrária possível do Brasil foi realizada nos primeiros quatro anos de governo com o grande número de famílias assentadas. Nesse sentido, o Estado valia-se desse resultado elevado das políticas de reforma agrária dos anos anteriores para legitimar a repressão aos movimentos.

Sendo assim, foram editadas duas medidas provisórias que, dentre outras previsões, buscavam criminalizar ocupações e perseguir líderes políticos. Foram elas a MP 2.027/2000, MP 2.183/2001 também chamadas de MP 's das invasões.

Nesse período, a luta pela terra atingiu um patamar jamais visto, com centenas de ocupações realizadas. O governo cedeu às pressões dos ruralistas e editou uma

---

<sup>59</sup> O PRONERA foi criado em 17 de abril de 1998 e “atua em quatro ações, a saber: ação de educação de jovens e adultos; alfabetização (primeira à quarta série do ensino fundamental) e escolarização (quinta a oitava série do ensino fundamental); cursos de nível médio e técnico; nível superior. A verdadeira dimensão de seu alcance aparece quando contabilizamos sua geograficidade, ou seja, o programa está presente em todos os Estados da federação por meio de convênios com universidades estaduais e federais, escolas técnicas federais, secretarias de Estado da educação, associações”. (FABRINI, PAULINO, 2008, p. 304)



medida provisória chamada de MP das Invasões, que indis põe para reforma agrária terras ditas “invadidas” com o intuito de eliminar os conflitos mediante a judicialização da questão agrária, bem como a criminalização e deslegitimação dos movimentos camponeses. Com o objetivo de dificultar as ocupações em acampamentos, que se proliferavam pelo país, o governo Fernando Henrique produziu um pacote de medidas chamadas à época de “anti-invasão”. Dentre essas medidas, uma das mais importantes foi a MP 2.027/2000 a qual previa que o imóvel rural objeto de esbulho possessório não seria vistoriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, e que a entidade ou organização que, de qualquer forma, colaborasse com ocupação de terra não receberia qualquer tipo de recursos públicos. Tal MP foi atualizada pela MP 2.183/2001, dando a seguinte redação à Lei nº 8.629, de 25 fevereiro de 1993, no Art. 2º. (CARVALHO, 2010, p. 406)

Analisando o gráfico 4, é possível verificar que houve uma queda significativa no número de ocupações entre os anos 2000 e 2003, o que pode ser considerado um resultado das políticas de repressão, exteriorizadas pelas medidas provisórias citadas acima. Segundo Oliveira, essa diminuição pode ser considerada como um recuo tático dos movimentos sociais, tendo em vista a perseguição que estavam sofrendo.

Além das MP 's, o governo investiu também numa política de desmonte do INCRA, buscando evitar a promoção dos assentamentos.

Também podemos citar outras medidas que contribuíram para dificultar a realização da reforma agrária e a consolidação dos assentamentos, o processo de desmonte do INCRA (aprofundado, não só pela ineficiência de recursos financeiros, como também de recursos humanos) e o sucateamento de outros órgãos governamentais que atuavam nas ações de reforma agrária. (CARVALHO, 2010, p. 408)

Como já mencionado, nesse período o governo defendia que a reforma agrária já havia sido realizada. Com isso, o que deveria ser promovido eram políticas agrícolas voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos e da periferia rural. Buscava-se, então, a consolidação e conservação dos assentamentos por meio de políticas de desenvolvimento agrícola.

Nesse cenário, foram criados os programas seguintes: Projeto São José (PSJ) e a Reforma Agrária Solidária (na escala local do Ceará); Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza mais conhecido como o Programa Cédula da Terra (PCT); Programa Fundo de Terras e de Reforma Agrária – Banco da Terra (BT); e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR).

O segundo mandato de FHC gerou muita insatisfação social, principalmente pela sua política de repressão aos movimentos socioterritoriais. Diante disso, o governo lançou o programa da reforma agrária virtual pelos Correios, com vistas a diminuir sua impopularidade. Nesse sentido, Oliveira, quanto ao cenário brasileiro no fim do governo FHC, conclui:

Foi com paciência que os camponeses inscreveram-se como candidatos à beneficiários da reforma agrária virtual pelos correios, lançada no final do governo

de FHC. Agora, aguardam que o governo LULA cumpra também esta parte da lei, assentando os mais 800 mil inscritos. Outros mais de 220 mil foram para os acampamentos e ocupações, pois não podem mais continuar esperando essa reforma agrária que não vem. Assim, enquanto a reforma agrária não vai sendo feita, a luta continua a marcar os campos do país. E não há sinal nenhum de que ela vá diminuir. Ao contrário, o surgimento de novos movimentos sociais indica que ela continuará a crescer. A queda das ocupações no final do governo FHC, significou recuo tático, acúmulo de forças e retorno à luta. (OLIVEIRA, 2007, p.158)

## 4.2 Governos Pós-neoliberais

### 4.2.1 Primeiro Governo Lula

A situação do cenário econômico brasileiro era marcadamente negativa no início do governo Lula. Sendo assim, para além da preocupação com as políticas de desenvolvimento social era necessário criar medidas para conter a queda na economia. Nesse sentido, o governo optou por realizar a reforma agrária concomitante com as políticas de estabilização econômica.

Há controvérsias quanto à qualificação da política de desenvolvimento econômico adotada pelo governo Lula. Para Oliveira, este seguiu a via do capitalismo neoliberal como seu antecessor. Contudo, segundo Fernandes, *os neoliberais dirigem suas políticas apenas ao sistema capitalista*; todavia, Lula buscou dialogar com os movimentos sociais rurais, reconhecendo-os e não lutando contra eles, assim como promovendo políticas voltadas para o desenvolvimento social. Por conta disso, esse governo estaria caracterizado como pós-neoliberal.<sup>60</sup>

Diante disso, o presente trabalho seguirá na linha que considera o governo Lula como pós-neoliberal.

Em 2003, Lula assumiu a presidência do país em cenário de descontentamento com o sistema vigente de distribuição fundiária. O problema da concentração de terras ainda era grande, o índice de desigualdade social continuava alto, os movimentos de luta camponesa voltavam a fortalecer e pressionar o governo; paralelamente a isso, no plano econômico capitalista, o agronegócio crescia e ganhava mais força a cada dia.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Sendo assim, [...] “a diferença entre os governos neoliberais e pós-neoliberais em relação com os movimentos camponeses está na intensidade e intencionalidade das políticas públicas. Os neoliberais dirigem suas políticas ao sistema capitalista, Os pós-neoliberais igualmente, porém aceitam a criação de políticas fora do sistema capitalista”.<sup>60</sup> (FERNANDES, 2018, p. 23)

<sup>61</sup> A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 reanimou a luta pela terra, já que em suas diversas campanhas políticas, Lula prometia realizar a reforma agrária. Em 2003, primeiro ano do seu governo, as ocupações retomaram os níveis do primeiro ano do governo de FHC. Em quatro anos, foram 2.307 ocupações, uma média de 577 ocupações por ano, sendo esse o governo em que se realizou o maior número de ocupações. Também foi o maior número de famílias em ocupações, sendo 331.577 mil famílias. Nesses quatro anos, o governo Lula criou 2.381 assentamentos com 331.157. A “maior reforma agrária do mundo” de FHC foi superada. A tese de que não havia mais necessidade de continuar com a reforma agrária havia caído por terra, literalmente.

A promessa do então presidente em sua campanha era de realizar a reforma agrária que havia sido freada no governo anterior. Contudo, como já foi citado anteriormente, o problema do campo brasileiro não restaria resolvido apenas por meio de assentamentos, assim como o número de assentados ainda não era suficiente para atingir de fato uma reforma agrária. Outrossim, segundo Oliveira, Lula continuou as políticas dos governos anteriores de evitar a desapropriação dos latifúndios improdutivos. Logo, o problema da concentração fundiária ainda persistia, mesmo com o número significativo de famílias assentadas.

As políticas de Reforma Agrária do governo Lula deram-se, principalmente, por meio da criação do II PNRA, que, assim como o primeiro, trazia propostas e metas ousadas; bem como também não foi executado conforme o previsto.<sup>62</sup>

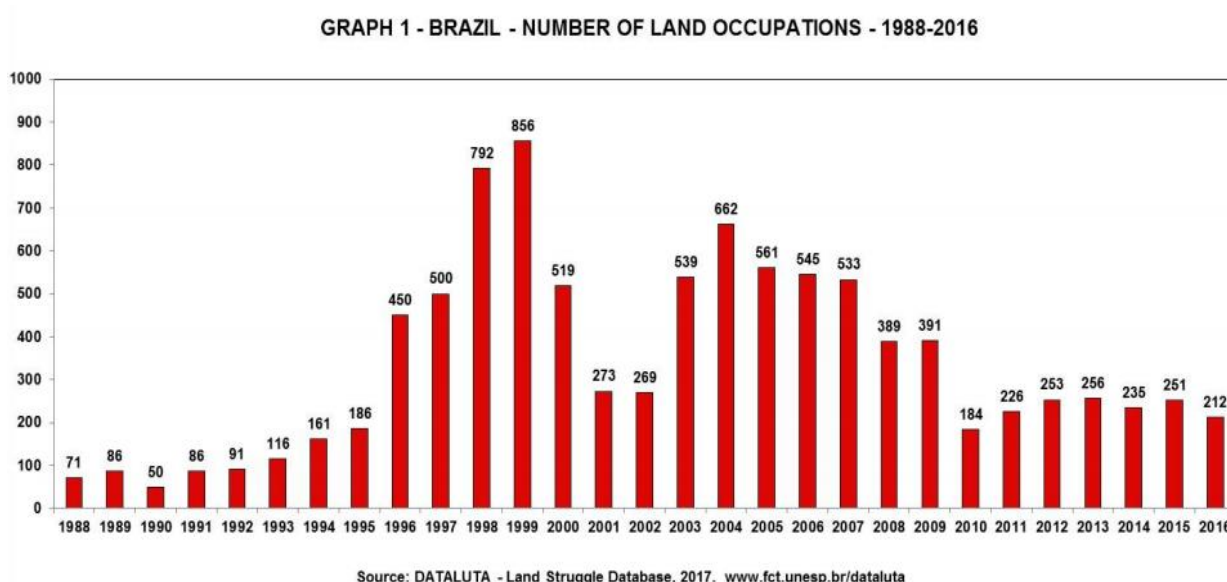
Apesar do grande número de assentamentos promovidos no governo Lula, assim como no governo FHC, a maioria destas unidades não foram provenientes de políticas expropriatórias por interesse social; logo, verifica-se que também houve aumento do número de ocupações nesse governo.

---

(FERNANDES, 2018, p. 33) (tradução nossa) La victoria de Luiz Ignacio Lula da Silva en 2003 reanimó la lucha por la tierra, ya que en sus diversas campañas políticas, Lula prometía realizar la reforma agraria. En 2003, primer año de su gobierno, las ocupaciones retomaron los niveles del primer año del gobierno de FHC. En cuatro años, fueron 2.307 ocupaciones, en promedio de 577 ocupaciones por año, siendo este el gobierno en que se realizó el mayor número de ocupaciones. También fue el mayor número de familias en ocupaciones, siendo 331.157 mil familias. En estos cuatro años, el gobierno Lula creó 2.381 asentamientos con 303.187 familias. La “mayor reforma agraria del mundo” de FHC fue superada. La tesis de que no habría más necesidad de continuar con la reforma agraria había caído por tierra, literalmente. (FERNANDES, 2018, p. 33)

<sup>62</sup> No segundo ano do governo Lula foram organizadas duas equipes para elaborar o Segundo Plano de Reforma Agrária. Uma equipe coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, considerava todas as formas de obtenção de terras: expropriação, regularização, permuta, compra e venda, e tinha como meta assentar um milhão de famílias nos anos 2004-2007. A equipe do ministro de Estado de Desenvolvimento Agrário, Miguel Soldatelli Rosseto apresentou como meta assentar 400 mil famílias, financiar a aquisição de terras para 130 mil famílias e regularizar as terras de 500 mil famílias no período de 2003-2006 (Fernandes, 2013). A proposta da equipe do ministro, denominada Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural foi a vencedora e o governo Lula, em suas duas gestões (2003-2006 e 2007-2010) assentou 463.667 famílias. Metade do que estava previsto para quatro anos foi realizada em oito anos. A regularização da propriedade da terra correspondeu a 74% da área dos assentamentos, a expropriação representou 11%, o restante restou com outras modalidades de obtenção de terras como compra e reconhecimento. O primeiro e segundo plano nacional de reforma agrária não tiveram suas metas executadas, o que explica o fato da luta pela terra e por reforma agrária continuar sendo uma pauta política. (FERNANDES, 2018, p. 33) En el primer año del gobierno de Lula fueron organizados dos equipos para elaborar el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria. Un equipo, coordinado por Plinio de Arruda Sampaio, consideraba todas las formas de obtención de tierras: expropiación, regularización, permuta, compra y venta y tenía como meta asentar un millón de familias en los años 2004-2007. El equipo del ministro de Estado de Desarrollo Agrario, Miguel Soldatelli Rosseto presentó como meta asentar 400 mil familias, financiar la adquisición de tierras para 130 mil familias y regularizar las tierras de 500 mil familias, en el periodo de 2003-2006 (Fernandes, 2013). La propuesta del equipo del ministro, denominada Paz, Producción y Calidad de Vida en el Medio Rural fue la vencedora y el gobierno Lula, en sus dos gestiones (2003-2006 y 2007-2010) asentó 463.667 familias. Mitad de lo que estaba previsto para cuatro años fue realizado en ocho años. La regularización de la propiedad de la tierra respondió por 74% del área de los asentamientos, la expropiación representó 11%, el restante quedó con otras modalidades de obtención de tierras como compra y reconocimiento. El primer y segundo plan nacional de reforma agraria no tuvieron sus metas ejecutadas, lo que explica el hecho de que la lucha por la tierra y por la reforma agraria continuasen en la pauta política. (FERNANDES, 2018, p. 33)

Gráfico 5 – Número de Ocupações – 1988 – 2016



(DATALUTA, 2017 p. 15)

Seguindo a linha neoliberal o governo buscou promover também políticas de desenvolvimento agrícola. Criando programas como o Minha Casa Minha Vida Rural, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Pronaf Mulher, entre outros.

Observa-se que o governo buscou promover políticas relativas à reforma agrária de mercado<sup>63</sup>, em especial com a criação do PNCF, o qual ajudou a fomentar a ideia da mercantilização da terra, assim como, contribuiu para fortalecer o pensamento daqueles que viam as políticas fundiárias como ameaça ao agronegócio e defendiam que a reforma agrária deveria ocorrer por meio das políticas agrícolas.<sup>64</sup>

Paralelamente a esses acontecimentos, como um movimento de contrarreforma, ocorreu a instauração da CPMI da terra, a qual buscava voltar as políticas de repressão aos

<sup>63</sup> No presente trabalho, considera-se Reforma Agrária de Mercado (RAM), as políticas que possam estimular o funcionamento do mercado de terras.

<sup>64</sup> Outro instrumento de acesso à terra para o campesinato, previsto no II PNRA, foi o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), cuja meta era o ingresso de 130 mil famílias. Herdado da política agrária do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esse programa inspira-se nas diretrizes agrárias do Banco Mundial (BM). Para o governo Lula, esse é um instrumento complementar à reforma agrária tradicional, mas, na prática, é concorrente da Reforma Agrária de Mercado (RAM). Entre os seus princípios está a difusão da concepção de alívio da pobreza rural, a substituição da questão agrária pelas políticas de desenvolvimento rural sustentável, a perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar, como negação do camponês, enquanto sujeito político de sua própria recriação. (CARVALHO, 2010, p. 411) [...] Nesse sentido, a concepção de campo assume um caráter neoliberal ao passo que o mercado detém centralidade na criação e recriação do campesinato. Portanto, a reforma agrária assume um caráter mercantil, passando sua defesa a ser realizada com veemência pelos ruralistas, como alternativa pacífica, ágil, econômica e viável. (CARVALHO, 2010, p. 412)

movimentos sociais e evitar que o governo viesse a promover uma reforma agrária de reestruturação fundiária. Nesse sentido, sobre as discussões levantadas pela comissão, tem-se:

[...] O relatório vencedor deve ser tido como mais uma tentativa de criminalizar a atuação dos movimentos sociais que lutam pela terra, além de descaracterizar o sentido da questão agrária brasileira, ignorando seus aspectos sociais e políticos. Não abordou a reforma agrária, a violência [...] e o trabalho escravo, por exemplo. Adotando um tom preconceituoso e autoritário, chega a “acusar” o MST de ser socialista, esquerdista e revolucionário. O voto vencedor sugeriu (proposição legislativa) que a ocupação de terras fosse definida como ato terrorista e crime hediondo, além da figura penal do “esbulho possessório com fins políticos” e pediu os indiciamentos de cinco integrantes do MST e dos presidentes de suas entidades parceiras, a Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e a Associação Nacional das Cooperativas Agrícolas (ANCA). Também sugeriu o fim dos repasses de verbas públicas para essas entidades. (CELOS, 2007, p. 136).

Ademais, também houve a instauração da CPMI do MST, que se tratava de uma comissão mista e buscava “*investigar o repasse de verbas públicas a entidades que teriam ligação com o MST*” (CARVALHO, 2010), com vistas a verificar veracidade das “*denúncias de desvio desses recursos para financiar ocupações de propriedades rurais produtivas e prédios públicos*” (CARVALHO, 2010, p. 415).

Ao final do primeiro mandato o governo divulgou dados bastante interessantes quanto aos resultados do II PNRA, como demonstra Lívia Hernandes Carvalho:

Depois de quatro anos do primeiro mandato, o governo divulgou, no final de janeiro de 2007, o documento Desenvolvimento Agrário como Estratégia: MDA Balanço 2003 - 2006, enaltecendo o cumprimento de 95,35% da meta “estabelecida no início da sua implementação”, ou seja, nos quatro anos, assentou 381.419 famílias, das 400 mil programadas em uma de suas metas. Enfatizou, também, o crescimento do número de famílias assentadas em comparação ao governo anterior. Esse crescimento resultaria de uma ampliação significativa dos recursos, pois “foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras”. Nesse trecho, explicita-se a concepção de reforma agrária do governo. Sua contabilidade engloba a aquisição de terras correspondente às grandes propriedades improdutivas desapropriadas, a retomada de terras públicas griladas, a compra de terras, bem como a regularização fundiária. No entanto, a regularização fundiária deve ser o reconhecimento do direito de posse às famílias que utilizam as terras públicas por longo período (CARVALHO, 2010, p. 410)

Contudo, segundo Fernandes e Oliveira, essa reforma publicada pelo governo não ocorreu de fato na prática, pois a maioria dos assentados foram alocados em assentamentos já existentes, principalmente em terras públicas e devolutas. Nesse sentido, seguindo na linha da não expropriação dos latifúndios improdutivos, o governo assentou a maior parte dos “sem-terras” em áreas da Amazônia que já pertenciam ao Estado:

Em primeiro lugar, em 2006, a distribuição oficial dos dados mostra que o governo teria assentado [...] na região Norte 81.573 famílias (RO=1.007; AC=4.595; AM=8.931; RR=1.829; AP=2.068; TO=2.015 e, pasmem todos, PA=60.638). Causa no mínimo estranheza que as três SR's do Pará tenham particularmente no último

trimestre de 2006, conseguido assentar mais de 60 mil famílias, e, sobretudo, que a SR-30 de Santarém tivesse sozinha assentado 34 mil famílias.

Esses números oficiais mostram que 78% dos assentamentos foram realizados na Amazônia Legal e, 47,5% somente no estado do Pará.

Voltando aos dados gerais dos assentamentos oficiais de 2006, e depois de efetuado os expurgos e reclassificação dos mesmos, chega-se aos seguintes resultados: reassentamento fundiário: 165 famílias; reordenação fundiária: 31.120 famílias; regularização fundiária: 59.294 famílias e reforma agrária (Meta 1 do II PNRA): 45.779 famílias.

Portanto, o MDA/INCRA não fez 136 mil assentamentos novos em 2006, mas sim, apenas 45.779. Assim, somando-se este resultado com aqueles dos três anos anteriores (2003=14.327; 2004=26.130 e 2005=45.509), o governo LULA implantou apenas 131.745 assentamentos novos, ficando a diferença (249.674) para a regularização, reordenação e reassentamentos fundiários. (OLIVEIRA, 2007, pp. 175-176)

Como mencionado, os governos pós-neoliberalistas são mais tendenciosos ao capitalismo e foi exatamente o que aconteceu nesse governo. Lula apoiou mais expressivamente o agronegócio do que o campesinato. Criando políticas de incentivo às grandes exportadoras, principalmente por meio do aumento de subsídios agrícolas.<sup>65</sup>

Dessarte, verifica-se que em seu primeiro mandato Lula buscou promover políticas de desenvolvimentos socioterritoriais que não viessem a interferir no desenvolvimento do capitalismo agrário, que crescia no Brasil por meio do agronegócio. Sendo assim, o governo seguia no sentido de desenvolver uma reforma agrária de mercado.

#### 4.2.2 Segundo mandato de Lula

Dando seguimento ao programa de reforma implantado no seu primeiro governo, Lula continuou tentando incorporar as políticas de desenvolvimento social rural ao agronegócio, dando prioridade ao capitalismo. Essa tendência à RAM é definida por Fernandes como uma “reconceitualização da reforma agrária”.<sup>66</sup>

Nesse sentido, o que começou a ocorrer no segundo mandato do presidente Lula foi um esvaziamento da reforma agrária estrutural. O governo passou então a dar ênfase à promoção de políticas de desenvolvimento rural, assim como buscou implementar medidas compensatórias para agricultura de subsistência, como a promulgação do dispositivo legislativo nº 11326/2006, conhecido como Lei da Agricultura Familiar em 2006, e que tinha

<sup>65</sup> O grosso da produção agropecuária do país depende das pequenas e médias propriedades. No entanto, o maior volume de crédito ainda é absorvido pelas grandes propriedades. Os produtos de exportação são isentos de ICMS na produção, na comercialização e na importação de insumos agrícolas. Eis a prova de como o Estado brasileiro e, a reboque, o governo, ainda são reféns do grande capital (BETTO, 2005).

<sup>66</sup> De forma velada, o governo Lula não desapropria terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras (FERNANDES, 2008, p. 8).

como principal objetivo ampliar a aplicação do PRONAF, bem como deixá-lo mais adequado ao capitalismo agrário, como é possível observar nos artigos abaixo:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Art. 2º** A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais **serão articuladas**, em todas as fases de sua formulação e implementação, **com a política agrícola**, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária. (Lei nº 11326/2006) (grifo próprio)

Nessa mesma linha, também houve a implantação do Programa Território da Cidadania, por meio do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, o qual buscava a superação da pobreza rural através de políticas de assistência social voltadas para a periferia rural do país.

Art. 1º Fica instituído o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País.

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, o, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações. (Decreto de 25 de fevereiro de 2008).

Paralelamente às políticas sociais, o governo também promovia programas para facilitar a expansão territorial das grandes empresas agrárias, como no caso do Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009), que viabilizava a regularização de terras griladas na Amazônia Legal.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. (Lei 11.952/2009)

Para seu segundo mandato não foi elaborado outro plano de reforma agrária, mas, em contrapartida a isso, foram realizadas duas medidas provisórias – 422 (Lei nº 11.763 - 1º/08/2008) e 458 (Lei nº 11.952 – 25/06/2009). Essas facilitaram que as terras griladas da Amazônia Legal fossem regularizadas. Assim, ao invés de se criar um III PNRA, se criou o Programa Terra Legal, regularizando as terras griladas do agronegócio.

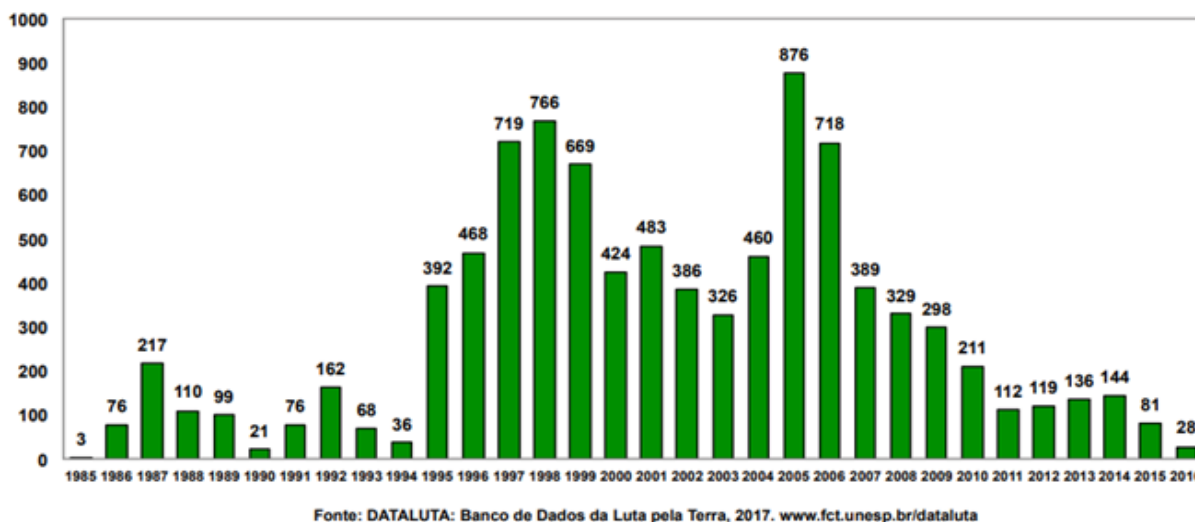
[...]

Desta forma, o Governo Lula não realizou qualquer alteração na estrutura fundiária do país, visto que não estavam interessados em incomodar o agronegócio, mas pelo contrário, o Governo passou a apoiá-los fortemente, ficando cada vez mais evidente

suas intenções a partir de seu segundo mandato (2007-2010). (PEREIRA, SIMONETTI, 2015, p. 947)<sup>67</sup>

Esse tratamento dado à reforma agrária, como política complementar, resultou na diminuição significativa no número de assentamentos no segundo mandato do governo Lula — no primeiro ano do governo foram contabilizadas 389 unidades e no último ano caiu para 211 unidades, conforme demonstra o gráfico abaixo:

**Gráfico 6 - Número de assentamentos rurais - Assentamentos criados - 1985-2016**



(DATALUTA, 2016, p. 22)

Por fim, conclui-se que nos oito anos de governo, Lula priorizou o desenvolvimento econômico, não deixando de promover políticas sociais, inclusive no campo, havendo avanços importantes no desenvolvimento rural. Entretanto, não é possível afirmar que a execução da reforma agrária tenha ocorrido de maneira forte o suficiente para mudar a situação do campesinato.

#### 4.2.3 Governos Dilma e Governo Temer

O governo Dilma, buscou continuar a reforma que vinha sendo desenvolvida por Lula, dando ênfase às políticas assistencialistas e compensatórias com vistas a manter os assentamentos criados. Sendo assim, a proposta da presidente não estava voltada à criação de novas unidades de assentamentos, como é possível verificar no gráfico anterior, no qual o número de assentamentos criados entre os anos 2011 e 2016 foi consideravelmente pequeno.

Nesse sentido, em 2013 foi lançado o Programa Terra Forte, com fundamento na ideia de qualificação dos assentamentos, tinha como principal objetivo o fomento a tecnificação da

<sup>67</sup> Lutas, Experiências e Debates na América Latina: Anais das IV Jornadas Internacionais de Problemas LatinoAmericanos.



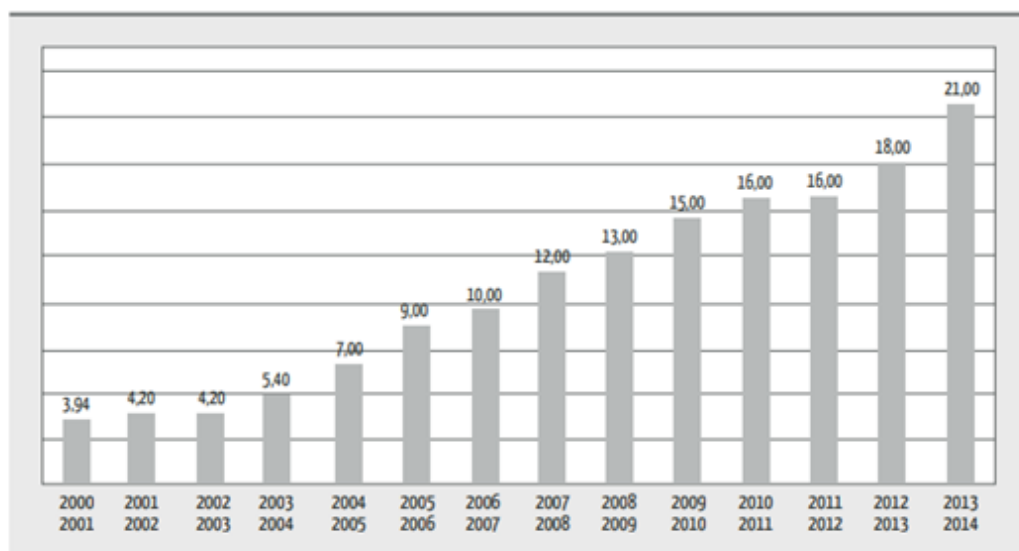
produção nesse meio através *agroindustrialização*.<sup>68</sup> A política, entretanto, somente conseguiu atender os grupos assentados de maneira parcial. (FERNANDES, 2018, p. 35)<sup>69</sup>.

Um outro ponto que vale destaque nas políticas do governo Dilma em relação à execução de uma reforma agrária de mercado foi o fomento ao desenvolvimento e execução do PRONAF, no qual o governo disponibiliza uma quantidade significativa de recursos para seu desenvolvimento. Nesse sentido:

A partir de 2003, nos dois períodos do governo Lula e do primeiro governo da presidenta Dilma, o Pronaf vem apresentando um crescente incremento no volume de recursos e no número de contratos realizados. Na safra 2003-2004, foram liberados 5,4 bilhões de reais. Dez anos depois, na safra 2012-2013, foram disponibilizados 18 bilhões de reais e aplicados 19,2 bilhões em 2,2 milhões de contratos. (MIELITZ, 2013, p. 66)

Segue abaixo gráfico em que Mielitz demonstra o crescimento do financiamento da agricultura familiar entre os anos de 2000 e 2014. Nota-se que no período do governo Dilma foram marcados os maiores valores de investimento nesse meio, demonstrando ainda mais a opção pela promoção de políticas compensatórias e assistencialistas.

**Gráfico 7 – Financiamento da Agricultura Familiar 2000-2014 (em R\$ bilhões)**



Fonte: MDA, 2012.

(MIELITZ, 2013, p. 66)

<sup>68</sup> Sobre o programa, tem-se: “Outra iniciativa de porte que está em curso e deve ser mantida e ampliada, pela grande procura na primeira Chamada Pública, é o Programa Terra Forte, voltado para o financiamento de projetos de agroindustrialização da reforma agrária, advindo de uma parceria entre o Banco do Brasil (que aportou 300 milhões de reais), o BNDES (que aportou 150 milhões do fundo social), a Fundação Banco do Brasil (que aportou 20 milhões), os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social, o Incra e a Conab, (que juntos aportaram mais 130 milhões de reais).” (MIELITZ, 2013, p. 46)

<sup>69</sup> Sendo assim, “Bajo el tema de calidad de los asentamientos, creó el TERRA FORTE- Programa de Agrindustrialización en Asentamientos de la Reforma Agraria, que atendió parcialmente las familias asentadas”. (FERNANDES, 2018, p. 35)

Para mais, das políticas assistencialistas do governo Dilma, pode-se destacar também a criação do Programa Nacional de Educação no Campo PRONACAMPO, o qual tinha como objetivo a promoção da educação no meio rural em nível fundamental, médio e superior.<sup>70</sup>

O segundo mandato de Dilma também deu prosseguimento à priorização do capitalismo agrário em suas políticas, contribuindo ainda mais para expansão do agronegócio. Consequentemente, não modificou o contexto da concentração fundiária. Com isso, a pauta da reforma agrária foi ficando cada vez mais distante da atuação governamental.

Sendo assim, segundo Fernandes, o cenário do governo Dilma era o seguinte: o Ministério da Agricultura estava sob o comando de uma dirigente com maior inclinação política ao agronegócio, o que constitui um problema na realização da reforma agrária. O MDA, apesar da sua tendência reformista, mantinha-se em posição coadjuvante em relação ao problema agrário. Para mais, os números indicam que a distribuição de recursos financeiros aos programas voltados para o pequeno produtor era muito menor quando comparado ao capital disponibilizado para as políticas de incentivo ao agronegócio. Ao todo, no período entre 2013 e 2014, foram distribuídos R\$ 159 bilhões para a agricultura. Desse valor, apenas R\$ 21 bilhões eram dirigidos à agricultura familiar e o restante, R\$ 138 bilhões, destinava-se ao agronegócio. Há, portanto, uma evidente desproporção na destinação financeira que contradiz com a necessidade real do meio agrário. Isso, porque o rendimento da agricultura familiar corresponde a 38% do valor bruto da produção e o agronegócio a 62%. Contudo, recebem, respectivamente, 13% e 87% dos créditos concedidos pelo Estado. Essa falta de equidade favorece a manutenção do quadro insatisfatório de distribuição de renda do país.<sup>71</sup> (FERNANDES, 2018, p. 36-37)

---

<sup>70</sup> Art. 1º - Fica instituído o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, que consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, conforme disposto no Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Parágrafo único - A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. (PORTARIA Nº 86, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2013)

<sup>71</sup> En su segundo gobierno, Dilma nombró para el Ministerio de Agricultura una severa defensora del latifundio y del agronegocio. Este es un mal indicador para la reforma agraria en pedazos que viene ocurriendo. El Ministerio de Desarrollo Agrario continúa con una posición secundaria, pero mantiene una postura de defensa de la reforma agraria. Para una breve comparación de los años 2013/2014 fueron disponibilizados R\$ 159 billones para la agricultura, siendo R\$ 21 billones para el Plan Cosecha de la Agricultura Familiar y R\$ 138 billones con el Plan Agrícola y Ganadero, destinado al agronegocio (Ministério da Agricultura, 2013. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013). Solamente 13% de los créditos son destinados para la agricultura familiar/campesina que de acuerdo con el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE, 2009), produce 38% del valor bruto de la producción, mientras el agronegocio controla 87% de los créditos produciendo 62% del valor bruto de la producción. Esa desproporcionalidad impide la mejoría de renta de la mayor parte de la población rural. Lo que es transferido en abundancia para el agronegocio falta para la agricultura campesina. (FERNANDES, 2018, p. 36-37)

No que tange ao período Michel Temer, ressalta-se que o presidente assumiu o governo brasileiro em meio a uma crise econômica e financeira. Nesse sentido, o governo teria que trabalhar para conter retrocesso econômico, sendo assim, as políticas relativas as outras matérias, pela lógica, seriam tratadas de maneira mais moderada.

Posto isto, verifica-se que não foram criados programas muito relevantes em relação a execução de um projeto de reforma agrária. Contudo, merece destaque a edição de duas Medidas Provisórias: primeiro, a MP 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); em seguida, a MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei 13.465/2017, a qual promoveu algumas mudanças nas leis nº 8.929/93 (Lei Agrária), nº 11.952/2009 (Lei da Terra Legal) e nº 12.512/2011, esta última responsável por instituir o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Das modificações, importa destacar apenas a relativa à Lei Agrária, que com a nova MP abriu-se a possibilidade de pagamento em dinheiro na aquisição de imóvel sob processo de desapropriação para fins de reforma agrária,<sup>72</sup> o que pode dificultar as ações nesses casos tendo em vista a inviabilidade financeira da disposição de dinheiro em espécie pelo Estado.

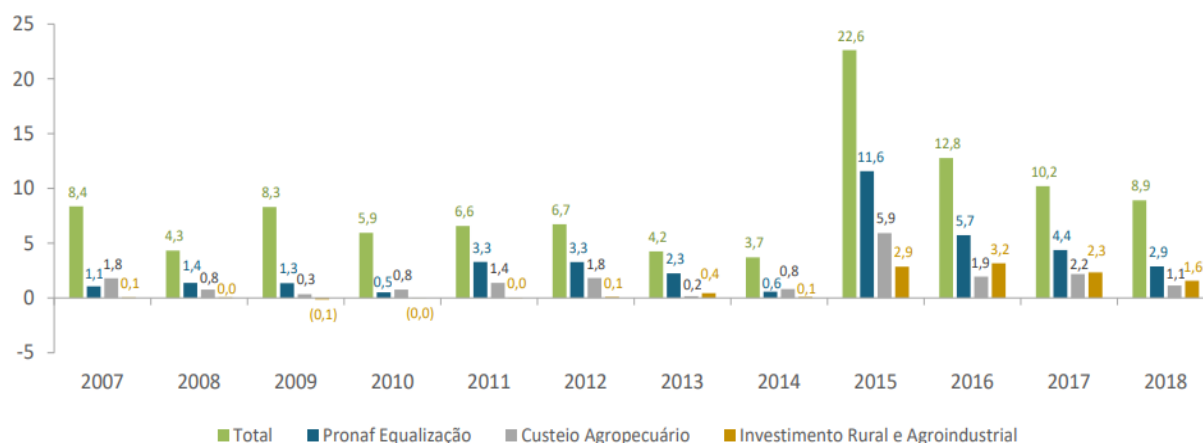
Outro ponto importante nesse governo foi a redução na quantidade de subsídios destinados ao setor agropecuário em relação ao ano de 2015 nos anos 2016, 2017 e 2018, em que os investimentos foram respectivamente 22,6 bilhões (2015), 12,8 bilhões (2016), 10,2 bilhões (2017) e 8,9 bilhões (2018),<sup>73</sup> como demonstra o gráfico abaixo:

---

<sup>72</sup> Com isso, o art. 5º da referida lei passa a ter a seguinte redação: “Art. 2º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 5º, § 7º: Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento.” (Lei 13.465/2017)

<sup>73</sup> [...] Nos últimos anos, todavia, a necessidade de ajuste fiscal e de se melhorar a qualidade e focalização do gasto público tem levado à redução do volume de subsídios e subvenções ao setor. No caso dos subsídios com impacto no resultado primário do governo central, registra-se uma expressiva redução desde seu valor máximo em 2015. Naquele ano, observa-se uma forte alta, em razão, especialmente, do subsídio direcionado às operações do Pronaf, mas também de custeio e investimento. Em 2018, o montante total de subsídios explícitos permanentes da União ao setor agropecuário alcançou R\$ 8,9 bilhões, sendo 62,9% distribuídos entre Pronaf (32,4%), investimento rural e agroindustrial (17,7%) e custeio agropecuário (12,8%). Em valores reais, os subsídios em 2018 estão em patamar 60,6% inferior à máxima de 2015, com recuo de 75,1% do Pronaf, 44,7% do investimento e 80,7% do custeio, em boa parte devido à redução das taxas de juros e ao avanço das operações às taxas de mercado. (SERVO, 2019, p. 7-8)

**Gráfico 8 - Subsídios explícitos (benefícios financeiros) permanentes da União ao setor agropecuário (Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI/2018)**



(SERVO, 2019, p. 8)

Contudo, verifica-se que considerando os subsídios dos anos anteriores a 2015 o governo destinava um valor significativo à agricultura familiar (PRONAF), o que demonstra uma tendência realização da Reforma Agrária por meio de políticas agrícolas.

Ademais, é possível verificar que as medidas tomadas pelo então presidente, como exemplo a extinção do MDA, demonstra um afastamento da atuação estatal no que tange a questão agrária. Observa-se também que houve um retrocesso na execução de algumas políticas que vinham sendo propostas pelos governos anteriores como: a desestruturação do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), por meio do cancelamento das transferências de recursos e do desmontes de órgãos responsáveis pelo programa; e a modificação do prazo de negociação dos títulos de domínio e a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso), que com a Lei 13.465/17 passou ser de 10 anos — essa medida é vista como uma forma de desencargo das obrigações assistenciais que o governo mantinha com os assentamentos.<sup>74</sup>

<sup>74</sup>[...] De um modo geral, observa-se que o governo atual fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário que não atende aos interesses da grande maioria da população rural, representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, dentre outros. Ao contrário, as intervenções do governo Temer vêm exatamente no sentido de excluir das benesses das políticas públicas parcelas expressivas dessa população rural. Isso ficou claro na medida geral adotada que levou à extinção do MDA. Mas o problema não se resume apenas à extinção desta autarquia. Fundamentalmente, ele diz respeito a quem prioritariamente o governo pretende se beneficiar com suas novas políticas. Diversas medidas adotadas permitem afirmar que a agricultura familiar, os assentados rurais e os demais segmentos sociais rurais, historicamente excluídos, não estão recebendo a importância governamental que lhes era devida. Por exemplo, verifica-se que durante os anos de 2016 e 2017 nenhuma nova família foi assentada, ao mesmo tempo em que nenhum projeto de assentamento agrário foi criado. Do total de 21 decretos presidenciais de desapropriações de terras para fins sociais publicados no ano de 2016, a maioria deles (20) foi de iniciativa da presidente Dilma no período entre janeiro e abril do mesmo ano. (MATTEI, 2018)

Nesse sentido, com base nas considerações citadas acima e levando em conta que não houve a promoção de muitos programas de desenvolvimento socioagrários entre os anos de 2016 e 2018, nota-se que o governo Temer não foi muito expressivo no que diz respeito a Reforma Agrária.

Entretanto, não se pode afirmar que o governo não promoveu incentivos ao desenvolvimento do campo tendo em vista a quantidade considerável de subsídios destinados ao PRONAF, diferente do que vinha sendo proposto pelos governos anteriores ao ano de 2015.

Ressalta-se também que, no plano econômico, houve aumento no PIB nacional. As taxas de crescimento dos anos 2017 e 2018 foram, respectivamente, 1,06% e 1,12%. Em comparação com o último ano do governo Dilma, no qual o crescimento foi -3,31%, é possível verificar que houve uma melhoria na economia.

## CONCLUSÃO

A questão agrária passou por inúmeros processos no decorrer da história política e econômica do Brasil. Trata-se de um tema antigo, mas que nunca deixou de ser atual. Isso, porque sempre esteve relacionado com a má distribuição territorial, que é um problema estrutural iniciado desde o período colonial. Nesse processo, verifica-se que a desigualdade social e a concentração fundiária do país estão intimamente ligadas, pois, considerando o quadro real da sociedade brasileira, é possível perceber que, em sua maioria, aqueles que detêm a maior parte do capital financeiro também possuem maior propriedade de terras.

Essa característica da distribuição territorial pautada na concentração fundiária levou a atuação do Estado e até mesmo dos movimentos sociais de luta pela reforma agrária ao que José de Souza Martins definiu como reducionismo ideológico. Sendo assim, com fundamento na desigualdade da distribuição territorial existente, esses atores passaram a reduzir a questão agrária e conseqüentemente a Reforma Agrária à um problema estritamente fundiário, deixando as outras matérias de cunho socioterritorial como pautas de políticas complementares ou até mesmo fora dos programas de governo.

Nesse sentido, nos anos que antecederam a Constituição de 1988, as pautas sociais, em especial as que tangem a questão agrária, foram sempre mantidas em segundo plano. Isso, porque, para resolver o problema da desigualdade rural, acreditava-se que era necessário modificar revolucionariamente toda estrutura fundiária, a qual era a base do agronegócio, principal meio de desenvolvimento econômico do país. Sendo assim, durante os anos do regime militar, os governos utilizavam da força da ditadura para conter o avanço da reforma agrária no país.

Com o advento da redemocratização, houve o fortalecimento dos movimentos socioterritoriais, que reivindicavam uma reforma urgente da estrutura fundiária. Contudo, tendo em vista o modelo econômico pautado no capitalismo agrário, em termos práticos, uma reforma desse nível beirava a impossibilidade, isso se já não podia ser considerada impossível.

Nesse sentido, verifica-se que houve uma tendência dos governos democráticos à promoção de pequenas reformas, realizando políticas de regularização fundiária em pontos estratégicos e desenvolvendo alguns programas assistencialistas; tudo isso servia como uma espécie de “analgésico” para o problema da questão agrária — sempre que o descontentamento social aumentava, o governo criava alguma política compensatória para acalmar os ânimos da sociedade.

Essa atuação do governo se deve ao fato de que, primeiramente nenhum representante queria indispor-se com as elites agrárias; um segundo ponto é que o impacto econômico de uma política de reforma agrária estrutural era muito alto e arriscado.

Nesse sentido, os governos, com vistas a manter o sistema econômico capitalista do agronegócio, optaram pelo desenvolvimento de políticas pontuais que podiam ser consideradas como legítimas ações de reforma agrária, mas que nunca conseguiram ser suficientes para uma reforma efetiva.

Pode-se concluir que em termos práticos à Reforma Agrária Social no país vem sendo deixada sempre em segundo plano. Nesse sentido, com base no cenário político e econômico dos últimos anos, o problema atual não se verifica no fato de que a reforma não está sendo realizada, como afirma boa parte dos críticos da matéria, mas sim porque vem sendo promovida de forma lenta pelos governos democráticos, os quais têm como pauta prioritária apenas o crescimento econômico, ficando as políticas agrárias sociais como uma necessidade secundária.

Dessarte, é possível afirmar que atualmente em relação à questão social agrária o Brasil segue a linha do reducionismo ideológico, não porque restringe o problema a uma pauta meramente fundiária, mas por tentar reduzir sua solução a políticas públicas secundárias e/ou complementares ao desenvolvimento capitalista. Sem embargo, é equivocado e reducionista afirmar que o agronegócio impede a realização da Reforma Agrária, pois o problema está no protagonismo político que o Estado concede a ele.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. Brasil - Relatório DATALUTA 2006. São Paulo: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP, 2007. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2006.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2006.pdf). Acesso em: 30 de nov. 2020

\_\_\_\_\_. DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. Brasil - Relatório DATALUTA 2016. São Paulo: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP, 2017. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2016.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2016.pdf). Acesso em: 30 de nov. 2020

\_\_\_\_\_. DATALUTA – Land Struggle Database – Report Brazil 2016. São Paulo: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP, 2017. Disponível em [http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_en\\_2017.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_en_2017.pdf). Acesso em: 30 de nov. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2025%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202008.&text=Institui%20o%20Programa%20Territ%C3%B3rios%20da,que%20lh e%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2025%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202008.&text=Institui%20o%20Programa%20Territ%C3%B3rios%20da,que%20lh e%20confere%20o%20art.)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Decreto n. 1.946**, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,PRONAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,PRONAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 554**, de 25 de abril de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0554.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0554.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 1.237**, de 24 de setembro de 1864. Lei Hipotecária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM1237.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.



BRASIL. **Lei n. 11.326**, de 24 de julho de 2006. Lei da Agricultura Familiar Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009. Programa Terra Legal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.512**, de 14 de outubro de 2012. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n°s 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.&text=1%C2%BA%20Ficam%20proibidas%20as%20acqui%C3%A7%C3%B5es,n%C3%A3o%20seja%20o%20de%20compra.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.&text=1%C2%BA%20Ficam%20proibidas%20as%20acqui%C3%A7%C3%B5es,n%C3%A3o%20seja%20o%20de%20compra.)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

BRASIL. **Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013**. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. Disponível em: < <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=04/02/2013&pagina=28>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

CABRAL, José Pedro Cabrera; ROCHA, Rosaly Justiniano de Souza. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. In: Revista Produção Acadêmica – Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários (NUBRA), vol. 2, nº 1, junho de 2016.

CARTER, Miguel (org.). Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CARVALHO, Livia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. In: Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, vol. 4, nº 2, Rio de Janeiro-RJ, 2010.

CELOS, Jeferson Fernando. O direito enquanto práxis contrahegemônica e a luta pela terra na perspectiva dos movimentos sociais populares. Tese (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2007.

COGGIOLA, Osvaldo. La Cuestión Agraria en Brasil. Grupo de Pesquisa História e Economia Mundial Contemporâneas. Artigos. Março de 2007. Disponível em: <http://>. Acesso em: 17 de novembro de 2020.

DELGADO, Guilherme Costa . Reforma Agrária e as desigualdades no Brasil. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), ano 35, vol. 01 nº02, outubro de 2015.

DOS SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho. O que teve de Reforma Agrária no governo Lula?. In: Campo Território: revista de geografia agrária, vol. 6, nº 12, agosto de 2011.

FABRINI, João Edmilson; PAULINO, Eliane Tomiasi et. Al (org). Campesinato e Territórios em Disputa. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERNANDES et. al. La actualidad de la reforma agraria en América Latina y El Caribe. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2018.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Contribuição ao Estudo do Campesinato Brasileiro: Formação e Territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST (1979-1999). Tese (doutorado)- Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Modelos de desenvolvimento em conflito: O agronegócio e a via campesina. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/CCModelosdedesenvolvimentoemconflitooagronegocio.pdf>. Acesso em: 01 de dez. 2020

FERNANDES, Bernardo Mançano. Um estilo de pensamento na questão agrária : o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente-SP, 2013.

FILIPPI, Eduardo Ernesto. Reforma agrária: Experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil. Porto Alegre-RS: UFRGS, 2005.

GARCIA, A. Sociologia de la reforma agraria em América Latina. Buenos Aires: Amorroutu, 1973.

GOMES DE SALIS, Carmem Lúcia Estatuto da Terra: Debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. Antíteses, vol. 7, nº 13 Londrina: 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193331342022>. Acesso em: 17 de Novembro de 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro v 5 - direito das coisas. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788553615971. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615971/>. Acesso em: 14 Oct 2020

IBGE. Sidra: sistema IBGE de recuperação automática. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

JAHNEL, Teresa Cabral. As Leis de Terras no Brasil. Boletim Paulista de Geografi-BPG, nº. 65. São Paulo: 1987.

MARQUES, MARQUES Carla R. Direito Agrário Brasileiro, 12ª edição. Grupo GEN, 2016. [Minha Biblioteca].

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. In: Revista Tempo social, vol.15 nº. 2, São Paulo: Novembro de 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200006](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200006). Acesso em: 30 de Nov. 2020.

MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária O impossível Diálogo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. In: Revista OKARA: Geografia em debate, vol. 12, nº 2. João Pessoa-PB, 2018.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de (Org). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-colonizacao-e-reforma-agraria-incra>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. Sob o signo da fé. Discurso do Presidente da República na Reunião Extraordinária da SUDAM (Manaus, 08/10/1970). Brasília: Presidência da República/Biblioteca da Presidência da República, 1970, p. 150.

MESGRAVIS, Laima. História do Brasil Colônia. São Paulo: Contexto, 2015.

MIELITZ, CARLOS et. al. Desenvolvimento agrícola e questão agrária São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MUELLE, Charles C. Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula. In: Revista Política Agrícola, ano XIV, nº 2, Abr./Maio/Jun, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Mundialização da Agricultura Brasileira. São Paulo: Iandé Editorial, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Pedro A. Ribeiro de. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-pastoral-da-terra-cpt>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

PEREIRA, Airton do Reis. Colonização e Conflitos na Transamazônica em tempos de ditadura civil-militar brasileiro. Vol.31, nº. 2. Recife, PE: 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24452>. Acesso em: 17 nov. 2020.

PEREIRA, Thaylize Goes Nunes; SIMONETTI, Mirian Claudia Lourenção. Lutas, Experiências e Debates na América Latina. In: Anais das IV Jornadas Internacionais de Problemas Latino-Americanos. Foz do Iguaçu: Imago Mundi, 2015.

PIB do Brasil em 2020: histórico e evolução em gráficos. Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: < <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/> >. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

RACY, José Caio. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). In: Revista de Economia Mackenzie, ano 3, nº. 3. São Paulo, 2005.

RIS, Karine dos Santos Silva. A Reforma Agrária no Governo Dila. Tese (mestrado) Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão-SE, 2017.

RISK, E. N. V. de M.; TERESO, M. J. A.; ABRAHÃO, R. F. O perfil do bóia-fria: uma abordagem sócio-antropológica. **Cadernos CERU**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 113-128, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/11905>. Acesso em: 17 nov. 2020.

ROCHA, Ibraim et al Manual de direito agrário constihcional: Lições de direito agroambiental \Rocha, Ibraim; Treccani, Girolamo Domenico; Benatti, José Heder; Haber, Lilian Mendes ; Chaves, Rogério Arthur Friza. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SERVO, Fábio. Nota Técnica - Evolução do crédito rural nos últimos anos-safra. Carta Conjuntura, nº. 43, 2º trimestre de 2019. IPEA, 2019.

SILVA, De Plácido e Vocabulário Jurídico / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes – 31. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Gomes da. Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987- 88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. A posse no Direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916. 211 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

STEDILE, João Pedro. A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STEDILE, João Pedro. A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960. 2. ed. São Paulo : Expressão Popular, 2011.

TEDESCO, J. C. et al. Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil: questões contemporâneas, Chapecó: Editora UFFS, 2018.

UNGARETTI, Débora. et al. Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

ZANELLA, DI PIETRO, Maria S. Direito Administrativo, 32ª edição. Grupo GEN, 2019. [Minha Biblioteca].