

# **CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Texto construído com base nas aulas ministradas pelo prof. Dr. Ariovaldo Umbelino de Oliveira na FFLCH/ DG/ USP. São Paulo, 2001, 2002 e 2003.

## 1.1– As origens da legislação de terras.

A legislação de terras no Brasil tem sua origem no próprio processo de formação do Brasil contemporâneo. Esse processo foi marcado pela contradição entre a aplicação da legislação portuguesa à colônia e o papel que essa legislação desempenhava como produtora escravista de mercadorias para os países europeus.

De acordo com **Prado Jr.**<sup>2</sup> “a função de fornecedor de gêneros de grande valor comercial, o trabalho escravo e o acentuado caráter mercantil foram elementos constituintes de uma sociedade inteiramente original”. Assim, “a colonização tomou o aspecto de uma vasta empresa comercial destinada a explorar os recursos naturais de um território em proveito do comércio europeu. Este é o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é um resultado”.

Assim, a produção colonial foi parte da produção internacional do capital, realizada através da relação de produção e de trabalho não especificamente capitalista, o tráfico negreiro e o trabalho escravo, para a formação e acumulação da riqueza, que ia se convertendo em capital na transição do feudalismo para o capitalismo europeu<sup>3</sup>.

Para **Martins**<sup>4</sup>, o período colonial (a Colônia) foi um período no qual o trabalho na grande fazenda monocultora era fundamentalmente executado pelo escravo negro, de origem africana. A explicação da preferência do trabalho cativo do negro em relação à escravidão indígena aconteceu, porque

“de um lado, o fundamento do trabalho escravo estava no tráfico negreiro, era no comércio escravista e não na fazenda escravista que a escravidão se recriava. Por outro lado, essa situação tinha o seu sentido, já que permitia aos traficantes de escravos fazer do cativo renda capitalizada, extrair renda da colônia já antes da produção colonial, ao invés de extraí-la por meio de monopólio e renda territoriais”.

O período escravista no Brasil apresentou componentes geográficos importantes: o tráfico negreiro, mercados de escravos e o próprio trabalho escravo. O tráfico escravagista revelou que o trabalhador negro, antes de trabalhar de fato, já era uma mercadoria. Por isso, a mercadoria escravo, também, deve ser compreendida como renda capitalizada antecipada do tráfico

---

<sup>2</sup> PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1953. p. 25.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção e agricultura**. São Paulo: Ática, 1990.

<sup>4</sup> MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.p.37.

negreiro. Além dessa condição de mercadoria, o trabalhador escravo produzia a mercadoria açúcar. Portanto, para o senhor de escravos, concordar com o fim da escravidão seria aceitar perder parte de seu patrimônio aplicado na compra da mercadoria escravo.

O escravo, entendido como renda capitalizada, viabilizada pelo tráfico e pela formação dos mercados negreiros, apareceu como o elemento fundante do período colonial. Esse fato resultou em um processo de acumulação de riqueza no território brasileiro. Cidades como Rio de Janeiro e Salvador tornaram-se verdadeiros bolsões de acumulação de riqueza gerada pelo comércio de escravos no país.

A abordagem do escravo como renda capitalizada por **Martins**<sup>5</sup> reforçou a tese da inexistência do feudalismo nas relações de produção presentes no campo brasileiro. Concordou, portanto, com **Prado Jr.**<sup>6</sup>, quando este afirmou que “o grande empreendimento agromercantil foi um grande negócio para quem nele se meteu”. Mas, se afastou do pensamento de Prado Jr., ao introduzir a tese do escravo como renda capitalizada.

Em uma outra vertente teórica, adotada por **Cirne Lima**<sup>7</sup>, “*a história territorial do Brasil começa em Portugal. É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas de nosso regime de terras*”. Salientou esse autor que, embora a base legal da distribuição de terras no Brasil tenha sido a Lei de Sesmarias, lei portuguesa de 1375, sua aplicação e resultados no país foram inteiramente diferentes daqueles da Metrópole.

O primeiro documento das Sesmarias no Brasil foram as três cartas régias concedidas a Martim Afonso de Souza, por conta de sua expedição de 3 de dezembro de 1530. A primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse, a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil, e a última lhe permitia conceder sesmarias das terras aproveitáveis que encontrasse. Dessa última seguem os seguintes trechos:

---

<sup>5</sup> MARTINS, José de Souza. Nas obras 1981, 1986 e 1995 dentre outras.

<sup>6</sup> PRADO Jr. Caio. Op. Cit., 1953. p.24.

<sup>7</sup> CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história territorial do Brasil**. Porto Alegre: Liv. Sulina, 1954. p. 11.

“Dom João, por graça de Deus rei de Portugal e dos Algarves, d'aquem e d'além mar, (...). a quantos esta minha carta virem, faço saber, que as terras que Martim Affonso de Souza do meu conselho, achar e descobrir na terra do Brasil, onde o envio por meu capitão mór, que se possa aproveitar, por esta minha carta lhe dou poder para que elle dito Martim Affonso de Souza possa dar ás pessoas que comsigo levar, e ás que na dita terra quizerem viver e povoar, aquella parte das ditas terras bem lhe parecer, e segundo lhe o merecer por seus serviços e qualidades, e das terras que assim der será para elle e todos os seus descendentes, e das que assim der ás ditas pessoas lhes passará suas cartas; e que dentro de dous annos de data cada hum aproveite a sua e que se no dito tempo assim não fizer, as poderá dar a outras pessoas para que as aproveitem, com a dita condição; (...). dada na villa do Crato da Ordem de Christo, a 20 de novembro. Francisco da Costa a fez, anno do nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de 1530 annos. Rei” (apud **Cirne Lima**<sup>8</sup>).

A partir do trecho transcrito nota-se que para fazer uso das sesmarias no Brasil, Portugal, implicitamente, desconsiderou qualquer ocupação indígena e enterdeu as terras brasileiras como desocupadas.

A sesmaria se constituiu a partir de uma doação de títulos de concessão de terras a proprietários individuais sob o encargo de serem cultivadas. A concessão das terras pertencia aos governadores e capitães-gerais, que representavam a Coroa no país. Não poderia obter concessão de sesmaria quem tivesse já logrado concessão anterior. Cada uma devia ter no máximo a extensão de três léguas e, ainda, era preciso que o pretendente juntasse provas de suas possibilidades quanto ao aproveitamento das terras. Dessa forma, concedia-se apenas o uso, pois todas as terras da Colônia continuavam pertencendo à Coroa portuguesa.

Conforme **Marés**<sup>9</sup>, o estatuto de propriedade privada da terra no Brasil tem sua raiz na Lei da Sesmaria, uma legislação completamente regida como instrumento de conquista, mas também de garantia aos capitalistas mercantilistas de que sua mão de obra, escrava ou livre não viria a ser proprietária de terras vagas. Se as terras estivessem à disposição de quem as ocupasse e tornasse produtivas, os capitalistas mercantilistas ficariam sem trabalhadores livres.

A concessão de terras aos senhores de escravos e fazendeiros para a construção de engenhos de açúcar e/ou estabelecimentos semelhantes também teve por objetivo a formação da aristocracia da sociedade colonial. Nesse

---

<sup>8</sup> CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história territorial do Brasil**. Goiânia: Ed. UFG, 2002. p.36/37.

<sup>9</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: S. A. Fabris Editor, 2003.

contexto, quem não fosse homem de sangue limpo, não comprovasse possuir escravos, estava excluído da concessão.

Para **Martins**<sup>10</sup>, “a interdição da propriedade, desse modo, alcançava não só o índio reduzido à condição de peça e escravo, nas fazendas e nos aldeamentos organizados e administrados pelos padres e pelas câmaras, como alcançava também o filho de branco sem pureza de sangue”.

O que restava aos excluídos desse grupo era abrir posses. Muitos dos camponeses abriram posses nos espaços entre uma sesmaria e outra, em sesmarias abandonadas e / ou, ainda, agregavam-se como “morador de favor” nas fazendas e ou engenhos de açúcar no Nordeste.

**Martins**<sup>11</sup> defende a idéia de que “a concessão de sesmaria tinha procedência legal sobre direitos de posseiros. Não era raro o fazendeiro encontrar, no território de que se tornara sesmeiro, posseiros instalados com suas roças e seus ranchos. Dependia do fazendeiro aceitar ou não a permanência desses posseiros como agregados”. Desse modo, longe de ser um processo tranqüilo, a presença de posses no interior das sesmarias revelava na economia colonial a desigualdade de direitos presente na legislação vigente na Colônia.

Conforme esse autor, os direitos dos camponeses que viviam como agregados nas fazendas só eram reconhecidos como extensão dos direitos do fazendeiro, como concessão deste, aceitas por aqueles. Isso fazia com que os camponeses agregados desenvolvessem um código de relação com o fazendeiro diferente do código que regulava as relações do senhor com o escravo. Nesse caso, o que se configurava era uma relação de dominação do senhor sobre a mercadoria escravo; no outro caso, o que se configurava era uma relação de troca.

A troca variava de serviço e produtos a favores. Até a defesa das terras do sesmeiro era utilizada na troca pela moradia. Assim, ao defender as terras do sesmeiro, o agregado também defendia o seu direito de estar lá, de trabalhar na terra. “Mas não podia defender o direito de estar na terra, sem fazer dessa terra propriedade do seu fazendeiro. A sua luta era luta do outro”<sup>12</sup>. Dessa condição veio a concepção de “morador de favor”, que existia e existe, ainda, em grande

---

<sup>10</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1995. p. 32.

<sup>11</sup> Ibid. p. 35.

<sup>12</sup> Ibid. p.36.

número no Nordeste e em outras regiões do país. A morada de favor envolveu e envolve, portanto, relações pautadas na lógica das trocas. Essas relações ultrapassam o trabalho e as relações de trabalho. A concepção de favor envolve a produção material, mas, também, relações estabelecidas a partir de um código moral com a outra parte. A lealdade, a confiança, o apadrinhamento e a proteção foram e são práticas morais pautadas em um código costumeiro firmado entre o fazendeiro e o agregado<sup>13</sup>.

Para **Martins**<sup>14</sup>,

“a natureza da troca envolvida e embutida na concepção de favor evoluirá com o desenvolvimento econômico brasileiro para se definir mais concretamente como relação de arrendamento: terra em troca de renda em trabalho ( como é o caso do cambão no Nordeste), em espécie (como é o caso da parceria em todas as regiões do país) e em dinheiro (como é o caso particularmente do arrendamento de terras no sul e no sudeste)”.

A natureza das trocas de favores foi, assim, definida a partir da “renda da terra”<sup>15</sup> em sua forma menos desenvolvida, ou seja, uma parte da produção entregue pelo camponês ao proprietário da terra, como pagamento pela autorização para cultivá-la a terra. A troca de favores concebida com base no código costumeiro evoluiu e agregou elementos presentes nas trocas comerciais. No entanto essa evolução será diferente para o fazendeiro e para o agregado.

De acordo com **Martins**<sup>16</sup>, o camponês era duplamente excluído das relações de propriedade: primeiro da condição de proprietário de terras e, segundo, da condição de escravo. Porém, não era excluído do trabalho na propriedade. Essa foi uma contradição vivida pelo camponês em todo o período dominado pela economia capitalista de produção escravista de mercadorias. Assim, “cabia ao agregado funções ao mesmo tempo complementares e essenciais numa economia baseada no trabalho escravo”. No caso de São Paulo, nesse processo de transição,

“o agregado foi empregado na abertura de novas fazendas, na derrubada da mata, no preparo da terra. (...) o camponês incumbia-se da abertura de uma fazenda e implantação do cafezal em troca do direito de plantar entre os cafeeiros gêneros de que necessitasse, como milho, feijão, arroz, algodão. Formado o cafezal, recebia um

---

<sup>13</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1995.

<sup>14</sup> Ibid. p. 36.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Renda da terra. In: **Orientação**, n. 05. São Paulo: IG-USP, 1984. p.94.

pequeno pagamento em dinheiro correspondente ao número de cafeeiros formados. (...) O fazendeiro, não pagava ao lavrador, mas recebia sob forma de renda em trabalho, o cafezal formado, em pagamento pelo direito do camponês produzir no terreno os gêneros de que necessitava”.

Na realidade, no sistema de colonato, os camponeses acabavam por contrair dívidas que inviabilizavam completamente suas saídas das fazendas de café.

No caso do Nordeste, de acordo com **Andrade**<sup>17</sup>, a figura do “morador de condição” se revelou em meio ao trabalho escravo e ao tráfico negreiro.

“Os senhores-de-engenho, por não poderem adquirir escravos devido ao alto custo, para suprir a necessidade de braços, facilitaram o estabelecimento de moradores em suas terras, com a obrigação de trabalharem para a fazenda. Esses trabalhadores tinham permissão para derrubar trechos de matas, levantar choupanas de barro ou de palha, fazer pequeno roçado e dar dois ou três dias de trabalho semanal por baixo preço, ou gratuito, ao senhor-de-engenho”.

A abordagem de **Martins**<sup>18</sup> complementou essa análise. O autor afirmou que a maior importância do agregado nas fazendas de cana-de-açúcar, restritas à zona da mata, esteve relacionada a produção de gêneros alimentícios. “Só excepcionalmente o escravo se dedicava a outra coisa que não fosse a produção de açúcar. Aí os agregados ou moradores encontraram a função econômica principal”.

Não somente os agregados constituíam o campesinato da época,

“também havia os posseiros e os sitiantes. Ambos às vezes se confundiam, porque a condição de posseiro dizia respeito à relação jurídica com a terra, quando o camponês tinha a posse, mas não tinha o domínio. O sitiante era o pequeno agricultor independente, dono de um sítio, um lugar na terra, e não de uma sesmaria. Agregados e moradores eram também, no entanto, tidos como sitiantes, já que sua área de roça no interior da fazenda também, era definida como sítio, ou roçado”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1995. p.38/39.

<sup>17</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Ed. Atlas, 1986. p.87.

<sup>18</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit., 1995. p.39.

<sup>19</sup> Ibid. p. 40.

Antes mesmo da abolição das sesmarias, e simultaneamente a ela, foi firmado no país o que se convencionou chamar de “regime de posse”<sup>20</sup>. Todavia, esse regime não foi um processo organizado ou disciplinado pelo poder público da época, mas decorrente da resistência e luta das populações pobres, que, não dispondo de recursos materiais ou de outras formas para obter terras via Lei das Sesmarias, só lhes restava como opção a ocupação simples e efetiva das terras, ainda não apropriadas de fato pelo latifúndio. Embora o latifúndio procurasse sempre ampliar as terras apossadas.

Conforme **Cirne Lima**<sup>21</sup>,

“apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se cousa corrente entre nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pôde, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e, após em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias. Os dois processos chegavam a ter-se por equivalentes, (...) Depois da abolição das sesmarias, - então, a posse passou a campear livremente, (...) Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sôbre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da Metrópole. A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos. A posse é, pelo contrário, - ao menos, nos seus primórdios, - a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sôbre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação”.

Entre 1822 e 1850 foi o momento em que ficou instituída a abertura e depois a regularização das posses pela Lei de Terras. Por ela todas as posses deveriam ser regulamentadas e aos posseiros caberia registrar suas posses nos livros de registro paroquial da igreja católica.

A promulgação da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, estabeleceu a base jurídica da propriedade privada da terra no Brasil. A Lei de Terra<sup>22</sup>, em seu artigo 1º, proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. No artigo 4º, revalidou as sesmarias que se achavam cultivadas; e, em seu artigo 5º, legitimou as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária. De acordo com Decreto n. 1318 de 30 de

---

<sup>20</sup> De acordo com MARÉS, Carlos Frederico. Op. Cit., 2003. Esse nome é impróprio. Porque não havia sequer posse, mas ocupação, considerada clandestina e ilegítima.

<sup>21</sup> CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. 1954. p.46.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizados o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Rio de Janeiro, RJ, 18 de set. de 1850 In: CAZETTA, Carlos Luís. Legislação imobiliária da união. Brasília: DF, 2002. Pp. 202 – 208.



janeiro de 1854<sup>23</sup>, que regulamentou a Lei de Terras, as sesmarias e as posses tinham um prazo máximo de dois anos para serem medidas e registradas nos livros das casas paroquiais. Com esse procedimento legal, as sesmarias e as posses passaram a ser reconhecidas juridicamente. E a aquisição de terras devolutas passou a ser proibida por outro mecanismo que não fosse a compra e venda em hasta pública.

A partir da Lei de Terras, portanto, as terras devolutas passaram a ser obtidas apenas por compra e venda. Para **Martins**<sup>24</sup>, isso foi “o começo de um período em que a terra não era só um instrumento para explorar o trabalho do outro e extrair um excedente, mas era também uma base de acumulação capitalista – a conversão da renda da terra em capital”.

A legislação de sesmaria e o regime de posse foram formas de distribuição de terras no Brasil marcadas por uma sutileza. Em ambas, a posse da terra prevalecia sobre o título. Com isso, garantia-se a ocupação efetiva da terra, porque o que estava em jogo era a ocupação do país. No caso da Lei de Terras de 1850, o título, o domínio passou a prevalecer sobre a posse. Assim, houve uma inversão dos fatos. O que passou a ser focalizado foi a renda que a terra poderia vir a gerar, ou seja, renda capitalizada da terra. Preparava-se, assim, a substituição da propriedade privada do escravo pela propriedade privada da terra. A terra tornava-se equivalente de mercadoria.

De acordo com **Martins**,<sup>25</sup>

“a terra transformada em mercadoria tem efeitos bem diferentes das outras mercadorias que se caracterizam por serem produtos do trabalho humano. A terra é um mercadoria completamente distinta das demais. A diferença está em que a terra não é produto do trabalho, é finita e imóvel. É uma mercadoria que não circula; em seu lugar circula o seu representante, o título de propriedade. O que se compra e vende não é a própria coisa, mas o seu símbolo. Todas as verdadeiras mercadorias se realizam na sua utilidade e na sua utilização; elas se realizam nas mãos de quem as possui e usa. A terra não é propriamente mercadoria, mas equivalente de

---

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, RJ, 30 de Jan. de 1854. In: CAZETTA, Op. Cit., 2002. Pp. 209 – 232.

<sup>24</sup> MARTINS, José de Souza. **Não há terra para plantar neste verão**. Petrópolis: Vozes, 1986. p.34.

<sup>25</sup> Ibid. p.32/33. Grifos do autor.

mercadoria. Para que possa produzir renda – que é o seu uso capitalista – a terra não exige que o ter e o usar estejam juntos. Nas outras mercadorias, o ter é condição do usar e o usar é a realização do ter; no caso da terra, na sociedade capitalista (e é dela que estamos falando), não é necessário que estejam juntos”.

Assim, com a Lei de Terras de 1850, separou-se de vez o domínio da posse de fato. O título, domínio da terra, passou a ser superior à posse efetiva. Alguém que abre a posse da terra não tem, automaticamente, direito de propriedade sobre ela. Mas, alguém que tem o título da terra, seu domínio, portanto, mesmo sem nunca tê-la ocupado de fato, tem o direito de propriedade privada sobre ela.

Na prática, a implantação da legislação territorial no Brasil representou, antes de tudo, a vitória dos grandes fazendeiros em detrimento de índios, escravos, posseiros e agregados, camponeses desterrados, que, na crise do trabalho escravo, tiveram seu trabalho subjugado ao cativo da terra.

Ao analisar a crise no trabalho escravo e a sua substituição pelo trabalho livre, **Martins**<sup>26</sup> explicou a metamorfose da renda capitalizada gerada no período colonial. De acordo esse autor, “a renda capitalizada no escravo transformava-se em renda territorial capitalizada: num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”.

Em outras palavras isso quer dizer que, se as terras do país estivessem livres, os camponeses, assim, como os homens livres que aqui chegassem, necessariamente, iriam se estabelecer nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo as fazendas ficariam despovoadas sem possibilidades de expansão, sem força de trabalho. Por isso, a elite dominante instituiu o cativo da terra, como uma forma de subjugar o trabalho dos camponeses sem terra e dos homens livres que fossem atraídos para o Brasil.

Desse modo, a discussão sobre o uso da terra e as condições de sua apropriação, proposta pelo poder político dominado pelos grandes proprietários de terras, resultou na Lei de Terras de 1850. Essa lei estabeleceu o pacto das elites de 1850, mantendo a concentração fundiária e a disponibilidade de força de trabalho para a grande lavoura comercial. A Constituição republicana de 1891 e o Código civil de 1917 o manteve repactuando a questão. Mudou apenas a concessão das terras devolutas, excluídas as terras de marinha e as da faixa de

---

<sup>26</sup> MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: LECH, 1981. p.32.

fronteira, que passaram com o pacto federativo para os estados, premiando, assim, as oligarquias locais.

## 1.2 - A formação do mercado de terras.

A Lei de Terras de 1850, como já visto, regulamentou um conjunto de normas que estabeleciam os procedimentos legais para tornar a terra equivalente de mercadoria. Dessa forma, foi instituído o mercado de terras no Brasil.

A formação do mercado de terras no Brasil tem sua origem no pacto das elites estabelecido na Lei de Terras de 1850 e retificado com a Constituição republicana de 1891, a partir da qual as elites reivindicaram para si o direito de titular as terras devolutas. Com a Constituição de 1891, portanto, as elites estaduais passaram a transformar terras devolutas em propriedades privadas, via ação discriminatória feita pelos órgãos competentes nos estados.

De acordo com **Martins**<sup>27</sup>,

“(...) com a primeira Constituição republicana, de 1891, as terras devolutas são transferidas para os Estados e colocadas nas mãos das oligarquias regionais. Cada Estado desenvolverá sua política de concessão de terras, começando aí as transferências maciças de propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização, interessados na especulação imobiliária. Esse processo caracterizou principalmente os Estados do sul e sudeste”.

Se antes as terras devolutas eram terras mantidas sob o domínio da União, com o pacto republicano, elas passaram para o domínio dos governos estaduais. Iniciou-se, assim, uma ampla confusão sobre o entendimento do que seria terra pública e terra devoluta.

Na leitura oficial, de acordo com **Cirne Lima**<sup>28</sup>,

São terras públicas, terras pertencentes à União, e mantidas em seu domínio (art.20, I, Const. de 1934; art. 36, a, Const. de 1937; art. 34, II, Const. de 1946), mas não devolutas, pela circunstância de se acharem constitucionalmente aplicado a dados usos públicos, são as reservadas pelo art. 64 da Constituição de 1891, para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.(...)”.

---

<sup>27</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1995. p. 43.

<sup>28</sup> CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. 2002. p. 73.

Conforme **Marés**<sup>29</sup>, As terras públicas, portanto, seriam ocupadas para algum uso público da Coroa ou do governo local como praças, escolas, prédios, etc. Estas terras teriam que estar sendo usadas confirmando a idéia de que a “propriedade” pública tem seu assento no uso e na destinação.

E são terras devolutas,

“1) as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em comisso, por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; 2) as que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas pela lei; 3) as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei; 4) as que não se encontrarem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (art. 3<sup>o</sup>)<sup>30</sup>”.

Nota-se que a interpretação oficial esta pautada na lógica da dominação que negou a presença da ocupação indígena, afirmando que as terras no Brasil encontravam-se desocupadas.

Para **Marés**<sup>31</sup>, com a legislação de 1891, as terras devolutas passaram a ser não as desocupadas, mas as legalmente não adquiridas. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda, o uso público. Ainda, que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência entre outros sem o consentimento do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta. E é exatamente aqui que se encontra a sutileza do sistema:

“o que recebe a concessão, não necessitava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarcá-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não-beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar” poderia usar sua própria força ou a chamada força pública, isto é, a política do Estado, como até hoje ocorre<sup>32</sup>”.

Dessa forma, as terras devolutas existem desde a Independência e podem ser entendidas, também, como parte da terra pública, ainda não titulada e sem o competente título de propriedade registrado em Cartório de Registro de Imóveis

---

<sup>29</sup> MARÉS, Carlos Frederico. Op. Cit., 2003. p. 69.

<sup>30</sup> CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. 2002. pgs. 70, 71.

<sup>31</sup> MARÉS, Carlos Frederico. Op. Cit., 2003.

<sup>32</sup> Ibid. p. 70.

(CRI) próprio. Sobre as terras devolutas, ninguém possui título, mas pode possuir a posse, legalizada ou não. Confundir terras devolutas com terras públicas ou, ainda, “terras de ninguém”, é, no mínimo, querer reproduzir a ideologia que argumenta a favor da disponibilidade para a apropriação privada de terras.

Desse modo, o grande alvo das políticas estaduais, pós-Constituição republicana de 1891, foram as terras devolutas tidas como “terras de ninguém”. Nesse processo, foi desenvolvida a constituição de um mercado de terras no Brasil, muito embora, o processo de institucionalização da propriedade privada da terra seja algo mais assentado na Lei de Terras de 1850.

No caso do mercado de terras no Estado de São Paulo, **Monbeig**<sup>33</sup>, ao refletir sobre a fronteira do café nas primeiras décadas do século XX, retratou a rapidez com que a formação de fazendas de café transformou-se em um negócio lucrativo de “sociedades especializadas” na especulação de terras.

A valorização do café como produto de exportação, a abertura para a imigração estrangeira, a busca de novas terras, a abertura de novas fazendas e a rápida ocupação de novas terras (ainda, não absorvidas pela lógica do mercado), favoreceram para que a venda de terras na franja pioneira paulista se tornasse um negócio lucrativo para os fazendeiros e capitalistas vendedores de terras.

Assim, nas primeiras décadas do século XX, os governos estaduais, com São Paulo à frente, e as companhias particulares iniciaram um vigoroso processo de colonização estrangeira nas fazendas de café no Sudeste do país.

Com a Revolução de 1930, houve, conseqüentemente, o afastamento dos setores até então dominantes, em especial, a elite agrária de São Paulo. Vargas começou, portanto, a dar os primeiros estímulos à criação de projetos de colonização nas áreas de fronteira com a chamada “Marcha para o Oeste”.

**Foweraker**<sup>34</sup>, ao analisar a luta pela terra, nas regiões de fronteira do Paraná, do Mato Grosso e do Pará, encontrou uma história legal com resultados distintos.

No caso do Paraná, após a Constituição republicana de 1891, o governo do Estado assumiu o direito legal das terras devolutas e as titulou. No entanto sua autoridade permaneceu apenas como pano de fundo para as ações dos principais

---

<sup>33</sup> MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Ed. Hucitec/Polis, 1984.

<sup>34</sup> FOWERAKER, Joe. **A luta pela terra**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

protagonistas: a rede ferroviária e as companhias colonizadoras, que foram agraciadas com extensas concessões de terras dentro da faixa de fronteira.

Após a Revolução de 1930, o governo federal acusou o Estado do Paraná de desordem na titulação das terras, uma vez que ele titulava terras na faixa de fronteira, área de atuação federal, ignorando os procedimentos legais para expedir os títulos. Além disso, muitas vezes, os títulos eram expedidos uns sobre os outros. Esses confrontos foram se avolumando e, à medida que a terra adquiriu preço, os interesses privados buscavam o seu controle legal.

Nesse processo, para **Foweraker**<sup>35</sup>, o governo federal “deixou o caminho aberto para a atuação livre dos capitais privados e grupos econômicos que se deslocaram para a linha de frente na batalha pela terra”.

No caso do Mato Grosso, o reduzido papel político do Estado contribuiu para que uma única companhia (a companhia de Mate Laranjeiras) monopolizasse a terra no sul do estado, e, por muitos anos, dominasse o governo estadual. Essa situação modificou-se após os anos de 1940, quando Vargas refutou o poder político da companhia Laranjeiras, fundou o Território Federal de Ponta Porã, em 1943 e, um ano depois, anulou os direitos da companhia dentro do Território. A intenção, implícita na fundação desse território, era de estimular o desenvolvimento das regiões de fronteira mediante a colonização dentro da faixa de fronteira, e o resultado principal dessa intervenção foi a liberação das terras no sul do estado.

Ressentidos pela pouca participação na vida política do Estado, os proprietários do sul se aliaram aos paulistas, na Revolta paulista de 1932, almejando a independência. O Mato Grosso do Sul, novo território estadual, teve seu centro em Campo Grande. O povoamento de terra que ocorreu após os anos de 1930 foi politicamente vantajoso para o sul, chegando a ameaçar a sobrevivência dos políticos do norte.

Ainda para **Foweraker**<sup>36</sup>, “o povoamento, entendido como uma questão política, revelou que tanto os políticos do norte como os do sul tinham pretensões especulativas sobre a terra. Dessa forma, a maioria das pressões políticas exercidas se davam não em função das rivalidades regionais, mas com finalidades lucrativas”.

---

<sup>35</sup> Ibid. p.129.

<sup>36</sup> Ibid. p.137.

No Estado do Pará, após os anos de 1930, com o declínio da borracha, o interesse pelas terras públicas estaduais se restringia a uns poucos casos de arrendamento das reservas de castanha.

O impacto da chegada da estrada Belém-Brasília, no final dos anos de 1950, dinamizou a região sul de Belém, causando um rápido desenvolvimento, uma subida dos preços da terra e uma fusão de problemas fundiários no estado. A estrada trouxe com ela uma onda de grileiros e especuladores de terras. Vastas áreas de “terras públicas existentes foram vendidas em condições beirando a anarquia”<sup>37</sup>.

De acordo com **Foweraker**<sup>38</sup>,

“nos anos 60, o governo federal criou a Amazônia Legal, definindo a área prioritária da Amazônia a ser beneficiada com programas federais de desenvolvimento e de incentivos fiscais e creditícios à entrada do capital privado (...). Com isso, nos anos 70, o governo federal, por intermédio do INCRA, passou a controlar diretamente toda a terra até 100 km de cada lado de todas as estradas construídas, em construção ou projetadas dentro da área da Amazônia Legal”.

Com pouca ou nenhuma clareza sobre suas áreas de atuação, INCRA e Instituto de Terras do Pará (ITERPA) órgãos responsáveis pela política de terras dentro do Pará, tiveram dificuldades para conhecer os limites precisos de suas respectivas autoridades sobre a região. Desse modo, se configurou “na região de fronteira a situação de autoridade dual, onde os limites entre as duas autoridades não estão claramente definidas e os objetivos das duas autoridades podem claramente divergir”<sup>39</sup>.

Assim, para esse autor, a história legal da terra na fronteira quase sempre leva aos conflitos fundiários. Conflitos que muitas vezes são derivados da autoridade dual e “se reproduzem, na realidade concreta, de forma violenta e infinita, entre posseiros e camponeses de um lado, e os proprietários de terra, as companhias madeireiras e de colonização e seus pistoleiros alugados do outro”<sup>40</sup>.

Conforme **Oliveira**<sup>41</sup>, a abertura de novas frentes de ocupação na Amazônia trouxe consigo a lógica contraditória do desenvolvimento do capitalismo

---

<sup>37</sup> Ibid. p. 139.

<sup>38</sup> Ibid. p. 140.

<sup>39</sup> Ibid. p. 143.

<sup>40</sup> Ibid. p.145.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A fronteira amazônica mato-grossense**. São Paulo, 1997. p. 143.

no campo brasileiro. “Assim, o mesmo processo que levou os capitalistas a investirem na fronteira contém o seu contrário, a necessária abertura dessa fronteira aos camponeses e demais trabalhadores do campo”.

Para o autor a etapa recente da ocupação da Amazônia se expressa na fase monopolista do capitalismo. Isso quer dizer que a lógica do desenvolvimento está ditada pela ação dos monopólios privados (nacionais e internacionais) e públicos. “Não há mais disputa no e pelo mercado. Há tão somente a imposição dos monopólios. A mercadoria que comanda o processo de ocupação é a propriedade privada da terra”<sup>42</sup>.

A economia brasileira se internacionalizou nos últimos de 30 anos, expandindo o trabalho assalariado e dando condições para a reprodução do trabalho familiar. Porém, contraditoriamente, o campo brasileiro foi sacudido por movimentos sociais de luta pela terra. Os governos militares procuraram ‘administrar’ essa contradição, reprimindo os movimentos populares e possibilitando a transformação de grandes capitalistas nacionais e internacionais em grandes latifundiários, a partir dos programas de incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) para projetos agropecuários na Amazônia.

Desse modo, segundo **Oliveira**<sup>43</sup>, o processo de ocupação recente do norte mato-grossense, assentado na abertura dos projetos agropecuários e nos projetos de colonização privados, teve sua base na grilagem das terras indígenas e na expropriação dos camponeses posseiros. No processo de expansão, os latifúndios (com as empresas agropecuárias) desconsideraram os direitos dos posseiros e dos índios sobre as terras, instalando as condições para os conflitos. A luta veio em diferentes formas de resistências indígenas e de posseiros. Portanto, no processo de ocupação recente do norte mato-grossense e da Amazônia, houve o aprofundamento da concentração fundiária (na fronteira agora ocupada) com grandes latifúndios. Contraditoriamente, houve o crescimento e a participação significativa dos posseiros nessa região.

**Martins**<sup>44</sup> revelou com clareza e objetividade a constituição do processo de ocupação na Amazônia.

---

<sup>42</sup> Ibid. p. 136.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> MARTINS, José de Souza. **Expropriação e violência**. São Paulo: Hucitec, 1980. Pp. 74/75.



“... o terreno vai sendo definido como se fosse constituído de faixas, cada uma ocupada de forma social distinta e cada forma social em conflito com a outra. Caracteristicamente, no limite mais interior do território estão as sociedades tribais. No limite mais exterior está a sociedade capitalista plenamente constituída. Entre ambas, está o posseiro que concebe a terra de modo completamente distinto do capitalista, embora também esteja vinculado ao mercado como produtor simples de mercadorias.

Tradicionalmente, o posseiro operou como desbravador do território, como amansador da terra. A verdade é que, pressionado pelas empresas capitalistas interessadas em desalojá-lo de suas terras foi freqüentemente utilizado para deslocar os grupos indígenas para avançar sobre as terras deles, desalojando o índio porque desalojado pelo capital. No caso mais recente e atual da ocupação das novas regiões, como se dá na Amazônia, a verdade é que o capital amplamente estimulado pelo Estado, já avança, ao mesmo tempo, sobre as terras de posseiros e terras indígenas.

Prefiro, por isso, não falar em zona pioneira. Estamos de fato diante de dois movimentos distintos e combinados de ocupação territorial, que ocupam de formas distintas e conflituosas entre si territórios via de regra já ocupados por sociedades tribais. Através do deslocamento de posseiros é que a sociedade nacional, isto é, branca, se expande sobre territórios tribais. Essa frente de ocupação territorial pode ser chamada de *frente de expansão*. Um segundo movimento é constituído pela forma empresarial e capitalista de ocupação do território – é a grande fazenda, o banco, a casa de comércio, a ferrovia, a estrada, o juiz, o cartório, o Estado. É nessa frente que surge o que em nosso país se chama hoje, indevidamente, de pioneiro. São na verdade os pioneiros das formas sociais e econômicas de exploração e dominação vinculadas às classes dominantes e ao Estado. Essa *frente pioneira* é essencialmente expropriatória porque está socialmente organizada com base numa relação fundamental, embora não exclusiva, que é a de compradores e vendedores de força de trabalho. Quando se dá a superposição da frente pioneira sobre a frente de expansão é que surgem os conflitos pela terra”.

No caso do Nordeste, conforme **Chandler**<sup>45</sup>, após a Constituição republicana de 1891, houve o fortalecimento de uma forma política que se instalou no sertão com um único objetivo, garantir voto. Portanto, a Constituição de 1891 e o Código Civil que a ela se seguiu mantiveram o sistema de acesso à terra restrito aos pobres, embora, a propriedade das terras devolutas, agora, transferida da União para os estados, tenha fortalecido o jogo político que se instalou nos sertões para garantir que o “coronel” local votasse a favor do governo do Estado. Na relação, os coronéis tinham assegurada a não-interferência em

---

<sup>45</sup> CHANDLER, Billy Jaynes. **Lampião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p.26.

seus domínios. A força local de polícia sob controle do governo do Estado, geralmente, dava apoio aos coronéis. Com isso, os coronéis conseguiam dominar efetivamente muitas comunidades sertanejas. Embora, houvesse algumas que fugissem à regra.

Para **Chandler**<sup>46</sup>, os moradores que não conseguiam a proteção de um patrão e/ou coronel estariam fadados à perambulação pelo sertão, ao banditismo, ao messianismo. Já as comunidades se transformavam em verdadeiras “selvas”, “lugares sem lei”, onde cada um lutava pela sua sobrevivência.

A falta de instituições do Estado favoreceu a constituição de códigos de direitos costumeiros reconhecidos por todos. As brigas entre famílias, as rivalidades políticas, os conflitos fundiários eram resolvidos conforme a “lei dos coronéis”, executada às escondidas. Portanto, o sistema político de poder e justiça estava intrinsecamente atrelado ao poder dos coronéis na região dos sertões nordestinos.

Conforme, **Martins**<sup>47</sup>, foi no governo de Getúlio Vargas que se

“estabeleceram as bases para um pacto político tácito, ainda hoje vigente, com modificações, em que os proprietários de terra não dirigem o governo, mas não são por ele contrariado. A Constituição de 1946 não alterou substancialmente esse pacto, antes o reforçou. (...) uma garantia essencial da ordem era o dispositivo constitucional que estabelecia como restrição às desapropriações de terra para fins sociais (inclusive, pois, a reforma agrária) a obrigatoriedade da indenização prévia e em dinheiro ao proprietário. Esse dispositivo tornava a reforma agrária economicamente inviável (...)”.

Assim, o governo preferiu não interferir diretamente nas relações de trabalho na área rural, embora tivesse melhorado substancialmente as condições de vida dos trabalhadores urbanos. Conseqüentemente, se manteve na área rural um fiel eleitorado que se alimentou continuamente de relações corruptas com o clientelismo político.

As condições de vida dos pobres no campo eram desastrosas. Migrações, fome, saques, medo, violência, resistência e luta foram conseqüências de crise na sociedade sertaneja no início do século XX.

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1995, p. 72.

O agravamento das péssimas condições de vida entre os camponeses favoreceu a formação de organizações camponesas, como o movimento das Ligas Camponesas em Pernambuco. A intensificação dos conflitos no campo fez com que, a partir de 1960, fosse criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a colonização passasse a ser a frente prioritária de ação governamental.

Para **Andrade**<sup>48</sup>, admitindo a existência do problema agrário no Nordeste, a SUDENE apresentou como solução a ampliação da oferta de terras, a partir da abertura de novas frentes agrícolas no Maranhão e no sul da Bahia. Muito embora, “a verdadeira “menina dos olhos” do sr. Celso Furtado era o Maranhão. Por haver correntes migratórias espontâneas das zonas secas do Nordeste para o Maranhão, onde há terras devolutas em abundância e onde a umidade permitiria a existência de uma agricultura cabocla razoavelmente compensadora”.

Nesse processo, a teoria sucumbiu a realidade, e “os nordestinos não esperaram a abertura do voluntariado por parte da SUDENE, se transferiram por conta própria, nas condições as mais precárias possíveis, para a propalada “Canaã Maranhense”<sup>49</sup>.

Com a abertura da estrada Belém-Brasília e da Belém-São Luís essa migração camponesa se expandiu para a região Norte. Conforme **Ianni**<sup>50</sup>, o crescente deslocamento de trabalhadores rurais e seus familiares, principalmente para o sul do Pará, o norte de Goiás, o norte do Mato Grosso, Rondônia e o Acre, significou, na prática, um processo de colonização espontânea, uma reforma agrária de fato, realizada pelos trabalhadores rurais, sem interferência de governantes, burocratas ou técnicos.

A colonização na área de fronteira, em grande parte, se deu via migração espontânea de camponeses sem terra empobrecidos, que buscaram nos projetos de colonização e nos projetos agropecuários financiados e estimulados pelas agências de desenvolvimento SUDENE e SUDAM, a possibilidade de sua reprodução social.

---

<sup>48</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. 2ª ed. Recife. Ed. Brasiliense, 1964. p.232.

<sup>49</sup> Ibid. p.233.

<sup>50</sup> IANNI, Otávio. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979a.

Conforme **Andrade**<sup>51</sup>, a facilidade de obtenção de créditos oriundos dos projetos agropecuários aprovados pela SUDENE e pela SUDAM, foram decisivas para que empresas da região Sudeste, sobretudo de São Paulo, instalassem fazendas nas regiões Norte e Nordeste, promovendo o desmatamento, a plantação de pastagens, o enquadramento dos trabalhadores rurais em projetos de colonização dirigida e o aumento dos conflitos fundiários.

A política fundiária favoreceu a instalação de empresas do Sudeste e do próprio Nordeste em terras de antigos ocupantes posseiros, em terras de índios e em terras de mata, configurando uma situação na qual o mercado de terras se fundiu com a reforma agrária e os conflitos na fronteira.

Segundo **Andrade**<sup>52</sup>, a expansão das grandes empresas em empreendimentos fundiários é justificada pela facilidade de aquisição de terras a baixo preço, pela facilidade de obtenção de recursos governamentais para a aplicação dos projetos agropecuários e pela utilização de mão-de-obra barata, às vezes até em regime de tipo “semi-escravidão”. Porém, a grilagem de terras e a violência organizada, atingindo camponeses, índios e posseiros eram noticiadas diariamente pela imprensa do país.

Os projetos de colonização nas terras devolutas nas regiões Norte e Nordeste ficaram muito aquém das necessidades dos camponeses. Isso porque apresentavam fragilidades, que iam desde a má localização das colônias até a baixa fertilidade dos solos. Portanto, esses projetos colocaram os camponeses em condições desfavoráveis frente à grande propriedade, abrindo um verdadeiro abismo nas condições sócio-econômicas na região. Conforme **Ianni**<sup>53</sup>, toda política de colonização posta em prática com o Programa de Integração Nacional (PIN), que envolveu a Transamazônica e outras estradas, não foi se não um efetivo programa de contra-reforma agrária na Amazônia, no Nordeste e nas outras partes do Brasil.

Na relação mercado e política de terras, segundo **Reydon y Ramos**<sup>54</sup>, o Estado teve um papel importante, sobretudo ao expedir leis de terras que

---

<sup>51</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. 6ª edição. Recife: Ed. da Universitária da UFPE, 1998.

<sup>52</sup> Ibid. p.225.

<sup>53</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a.

<sup>54</sup> REYDON, P. Bastiaan y RAMOS, Pedro. Introducción. In: REYDON, P. Bastiaan y RAMOS, Pedro (orgs.). **Mercado y política de tierras**. Campinas, São Paulo, Brasil: Unicamp. IE, 1996.

reforçaram a propriedade privada e permitiram que esta fosse perdendo o papel social que teve nas sociedades antigas, para transformar-se na propriedade privada da sociedade moderna. Apesar de todo esse processo, a terra não chegou a ser totalmente uma mercadoria como outra qualquer. A terra foi transformada em uma mercadoria especial, elemento central da propriedade privada, a qual somente se pode ter acesso mediante o mercado. Por outro lado, a idéia da terra como propriedade social também se desenvolveu nos intentos do socialismo e na própria concepção camponesa da terra.

Desse modo, a reestruturação do poder que ocorreu com a Revolução de 1930 e a sua reafirmação na Constituição de 1946 reforçaram e reatualizaram o pacto político dos militares com as oligarquias regionais, mantendo e ampliando a exclusão dos camponeses das políticas sobre terra do Estado. Todo esse movimento político se deu em consequência do avanço da organização dos movimentos sociais no campo.

### **1.3 - Os movimentos sociais de luta pela terra e o regime militar.**

Os movimentos sociais de luta pela terra começaram a ser gestados muito antes da implantação do regime militar de 1964 no Brasil. É no resgate das lutas coletivas, muitas vezes, escondidas nos meandros da história oficial, que se pode encontrar o embrião da luta pela terra e pela reforma agrária.

De acordo com **Oliveira**<sup>55</sup>, “Palmares, Canudos, Contestado, greves nos cafezais paulistas são exemplos de luta na história dos trabalhadores e dos rebeldes. Lutas nas quais os trabalhadores foram forjando os movimentos sociais de luta pela terra e pela dignidade humana”.

Nesse processo de luta, o século XX, além de intensificar os exemplos das lutas camponesas pela terra, trouxe duas componentes novas.

“De um lado, a tentativa de resgate da condição de camponês autônomo frente à expropriação, representada pelos posseiros e sua luta contra os fazendeiros grileiros. De outro, o movimento originado na luta dos camponeses parceiros ou moradores contra a expropriação completa no seio do latifúndio, que os transformava em trabalhadores assalariados”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro. **REA**, 15 (43), São Paulo, 2001.

<sup>56</sup> Ibid. p. 18

Os conflitos no campo brasileiro durante todo o século XX tiveram um componente essencial, a luta travada pelos camponeses contra o pagamento da renda da terra. Foram exemplos desses conflitos a Revolta de Trombas e Formoso, em Goiás, a guerrilha de Porecatu, no Paraná, e a formação das Ligas Camponesas, no Nordeste brasileiro.

Para **Oliveira**<sup>57</sup>, com base em **Martins**<sup>58</sup>, a revolta de Trombas e Formosa representou a expressão maior dos muitos conflitos e expulsões no campo brasileiro de Goiás. Esse movimento passou pela relação dos latifundiários aliados aos juizes contra os camponeses posseiros que tiveram suas posses griladas em 1912. Nesse processo de luta, a participação do Partido Comunista do Brasil (PCB) foi decisiva para a organização camponesa e a conquista da região de Trombas e Formosa em 1964.

A guerrilha de Porecatu no Paraná, ocorreu num contexto em que, “as lutas pela terra passaram pelas relações entre latifundiários e o Estado e as muitas falcaturas realizadas pelos governantes no exercício do poder contra os camponeses posseiros. Estes conflitos vão conter, como se viu em Trombas e Formoso, a participação do Partido Comunista do Brasil”<sup>59</sup>.

Mas, segundo **Oliveira**<sup>60</sup>,

“foi com as Ligas Camponesas, nas décadas de 50 e 60, que a luta camponesa no Brasil ganhou dimensão nacional. Nascidas muitas vezes como sociedade beneficente dos defuntos, as Ligas foram organizando, no Nordeste brasileiro, a luta dos foreiros, moradores, arrendatários, pequenos proprietários e trabalhadores da Zona da Mata, contra o latifúndio”.

Assim, embora o movimento das Ligas Camponesas tenha sido um movimento regional, ele deve ser entendido como uma manifestação nacional, porque revelou para o país o estado de tensão e injustiças a que estavam submetidos os trabalhadores do campo brasileiro.

Para **Oliveira**<sup>61</sup>,

“a compreensão do processo de expansão nacional do movimento das Ligas Camponesas tem que ser entendido, também, no seio da discussão sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil, entre as diferentes tendências políticas da

---

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1999.

<sup>58</sup> MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

<sup>59</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1999. p.20.

<sup>60</sup> Ibid. p.22.

<sup>61</sup> Ibid. p.24.

esquerda. Fundamentalmente, com a orientação do Partido Comunista do Brasil, é criada em 1954, em São Paulo, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil - ULTAB – com a finalidade de coordenar as associações camponesas então existentes”.

Desse modo, a ULTAB tinha a função de articular e organizar, via Partido Comunista, o processo de luta dos camponeses no país. Uma luta que, teoricamente, deveria caminhar para uma revolução democrático-burguesa, pensada como uma etapa necessária à revolução socialista. Entretanto, as cisões ocorridas no interior do PCB, depois do primeiro Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil, em 1961, marcaram o início das divergências entre os movimentos da ULTAB e as Ligas Camponesas, que apresentou a proposta de realização da reforma agrária radical no país.

Ao dar voz aos camponeses, o movimento das Ligas quebrou o silêncio do sofrimento. E, com isso, ganhou corpo e deu forma a organização camponesa na luta pela terra, provocando o contra-ataque dos militares. A voz do movimento das Ligas Camponesas foi duramente calada com o “movimento militar de 64, que assumiu o controle do país, instaurou a perseguição e o ‘desaparecimento’ das lideranças do movimento das Ligas Camponesas, e sua desarticulação foi inevitável”<sup>62</sup>.

Desse modo, o espaço de tempo que antecedeu o golpe militar de 1964 esteve marcado pelo início de várias organizações camponesas na luta pela terra. Nesse momento, a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, disputada por diferentes grupos sociais que buscavam traduzir, com ações políticas, a luta pela terra existente em diversos pontos do país.

Segundo **Martins**<sup>63</sup>,

“o desenvolvimento do período de 1946 e 1964, a incorporação de novos territórios à economia nacional, com o deslocamento da capital federal para o Centro-Oeste, a ampliação da frente pioneira, em decorrência da abertura da rodovia Belém-Brasília, a modernização, a reformulação da agricultura de exportação entre outros ocorridos modificou profundamente as relações entre as classes sociais e políticas no País. (...) O Partido Comunista era a favor da reforma agrária, a Igreja Católica exigia que o dispositivo da Constituição de 1946 sobre a indenização em dinheiro fosse cumprido. Nesse mesmo tempo as Ligas Camponesas falavam em uma reforma agrária radical, se diferenciando dos dois grupos outros”.

---

<sup>62</sup> Ibid. p.26.

<sup>63</sup> MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1999. p.72/73.

No Congresso Nacional, por sua vez, as elites passaram a pensar em uma composição política mais sensível às reformas sociais e a reforma agrária passou a ter um lugar privilegiado nesse debate. Isto porque, no fundo, o que entrava em discussão era a questão da propriedade da terra e as relações políticas alicerçadas na manutenção do monopólio da propriedade privada da terra.

O golpe militar deflagrado no ano de 1964 trouxe consigo a criação da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o começo do processo de reforma agrária. Conseqüentemente, se estabeleceu um quadro de impasses entre o governo militar e os grandes proprietários de terra.

Para **Martins**<sup>64</sup>, isto aconteceu porque,

“o golpe não teria sido possível sem a intervenção e a ação da classe dos proprietários de terra.(...) As resistências e temores dos proprietários de terra, logo que ficou claro que os militares estavam trabalhando num projeto de reforma agrária, desdobraram-se em iniciativas para desestabilizar ou radicalizar o novo regime. O regime militar, porém, produziu uma legislação suficientemente ambígua para dividir os proprietários de terra e assegurar, ao mesmo tempo, o apoio do grande capital, inclusive o apoio do grande capital multinacional”.

A proposta de reforma agrária dos militares postergou o problema dos conflitos fundiários, calando a boca das lideranças dos movimentos sociais, e conquistou o apoio dos latifundiários, garantindo ambigüidades na legislação do Estatuto da Terra (ET).

A Lei 4.504 de 30 novembro de 1964<sup>65</sup>, chamada de Estatuto da Terra, foi a primeira Lei construída com o intuito de realizar a reforma agrária no Brasil. O Estatuto da Terra introduziu novos conceitos que indicavam diferentes tipos de propriedades da terra: o minifúndio, os latifúndios por extensão e por exploração e a empresa rural. Os critérios de desapropriação foram precisos, ou seja, seriam desapropriados minifúndios e latifúndios que não cumprissem com a sua função social, sem direito à contestação judicial pelo proprietário, a não ser em termos de valores indenizatórios. A desapropriação foi prevista mediante pagamento da prévia e justa indenização em Títulos de Dívida Agrária (TDA's), resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, e tendo em vista a função social da terra.

---

<sup>64</sup> Ibid. p. 78.

<sup>65</sup> BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 1964.



A terra devia ser utilizada: a) de modo que houvesse uma exploração que favorecesse o bem-estar do proprietário e das famílias que nela labutavam; b) de forma que mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; c) de modo que respeitasse o meio ambiente; e d) de forma que cumprisse a legislação trabalhista. Combinados esses quatro itens, o proprietário estaria dando à terra sua função social.

Desse modo, o regime militar estabeleceu sua proposta de reforma agrária, muito embora a clareza dessa proposta desaparecesse na interpretação dos conceitos operacionais criados para sua execução.

De acordo com **Martins**<sup>66</sup>,

“o regime militar procurou classificar usos e extensões de propriedade, de modo a formular um conceito operacional de latifúndio e estabelecer, portanto, uma distinção entre terras desapropriáveis e terras não desapropriáveis. O duplo conceito de latifúndio, por extensão e por exploração, no fundo era mais radical do que o vago conceito de latifúndio usado pelas esquerdas antes de 1964, porque incluía como latifúndios terrenos não tão extensos, porém, mas explorados. Ao mesmo tempo, incluía entre as terras desapropriáveis os minifúndios, ou ao menos os incluía nas terras penalizáveis pela taxaço, que era o principal instrumento da reforma. A flexível categoria de empresa rural recebia as simpatias do Estado e escapava da possibilidade de ser incluída nas desapropriações. O que indica, em princípio, uma reforma agrária orientada para a mecanizaço econômica e para a aceleraço do desenvolvimento capitalista na agricultura”.

Assim, a intervenço militar não foi para fortalecer a organizaço política dos camponeses, nem tampouco para fazer a reforma agrária, pois isso representaria o fim do pacto firmado entre as elites desde a Lei de Terras. A opço pela modernizaço dos latifúndios trouxe consigo a possibilidade da reproduço ampliada do capitalismo no campo brasileiro.

Conforme **Oliveira**<sup>67</sup>, a idéia da chamada modernizaço da agricultura presente no Estatuto da Terra “não vai atuar no sentido da transformaço dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais urbanos – sobretudo do Centro-Sul do país – em proprietários de terras, em latifundiários”.

Para esse autor, a política de incentivos fiscais da SUDENE e da SUDAM viabilizou a fusão dos capitalistas urbanos em proprietários de imensos latifúndios

---

<sup>66</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1999. p.78/79.

<sup>67</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit., 2001. p.186.

no Brasil. Essa aliança, contrária aos camponeses e aos movimentos sociais, favoreceu a consolidação da propriedade privada da terra. Tal relação é parte constitutiva do caráter rentista do capitalismo no Brasil<sup>68</sup>.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela política territorial do governo militar voltada para a formação da empresa rural a partir dos incentivos fiscais doados aos capitalistas, que se tornaram também proprietários de terra rentistas, e por projetos de colonização, tidos como política alternativa à reforma agrária.

No caso do Nordeste, um dos instrumentos mais utilizados para promover a modernização da agricultura foi o Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra).

De acordo com **Oliveira**<sup>69</sup>, o Proterra teve por objetivo promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego, de mão-de-obra, e fomentar a agroindústria nas áreas da SUDAM e SUDENE. O plano inicial se restringiu apenas a algumas zonas da região considerada como prioritária para a realização de reforma agrária: zona da mata e agreste pernambucano, zona do brejo paraibano e sertão cearense.

Para todos os proprietários de terras com área igual ou superior a 1.000 (mil) hectares, situadas nessas áreas, o governo deu um prazo de 180 dias para que apresentassem projetos de participação no Proterra, nas seguintes proporções: 20% do latifúndio com área de mil ha; 30% para aqueles entre mil e 3 mil ha; 40% para os de área entre 3 mil e 5 mil ha e 50% para áreas superiores a 5 mil ha. O dono da propriedade ficou encarregado de apresentar um projeto de venda e aproveitamento de uma parcela das terras, podendo escolher a área a ser cedida e as pessoas que poderiam aproveitá-las. Apresentado o projeto ao INCRA, depois de aprovado, o proprietário receberia uma 'prévia e justa indenização em dinheiro' pelas terras, que seriam vendidas a pequenos agricultores pelo Banco do Brasil.

Conforme **Andrade**<sup>70</sup>, vencido o prazo para entrega dos projetos ao INCRA, em Pernambuco, a adesão foi de 119 proprietários de terras, entre os

---

<sup>68</sup> Em várias obras MARTINS, José de Souza (1981; 1986; 1995) desenvolve esta concepção que OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit., 2001 tomou como referência.

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para (não) entregar**. Campinas: Papyrus, 1988.

<sup>70</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. Op. Cit. 1986.

quais se encontravam vários usineiros. Na Paraíba deveriam ser liberados 12.478 ha e, no Ceará, a área ultrapassou os 500.000 ha.

Para **Oliveira**<sup>71</sup>, os recursos para promover essa “reforma” seriam provenientes de cotações orçamentárias, do Programa de Integração Nacional (PIN) e do sistema de incentivos fiscais.

“Com isso, criava o governo do General Médici um programa que simplesmente contrariava o Estatuto da Terra, que previa a desapropriação através de pagamento com ‘Títulos da Dívida Agrária’. Através do PROTERRA, passava esta desapropriação a ser feita ‘mediante prévia e justa indenização em dinheiro’ (alínea “a” do artigo 3). Estava estabelecido mais um elo da ‘contra-reforma agrária’, ou seja, uma ‘reforma a favor dos latifundiários’”.

Com o Golpe de 1964, verifica-se que o Estado encontrou formas de atenuar as forças políticas dos movimentos camponeses. A instalação da ditadura militar esgotou de vez a possibilidade da reforma agrária e promulgou o Estatuto da Terra, reconhecendo, portanto, a necessidade de mudanças na questão da propriedade fundiária no país. Embora o Estatuto tenha sido um documento sério, tenha apresentado um caráter progressista e mostrado uma real preocupação com os interesses dos trabalhadores do campo, foi antes de mais nada a “reforma agrária’ dos militares”<sup>72</sup>.

Dessa forma, a pressão feita pelos grandes proprietários de terra fez com que os governos militares jamais o implantasse. Com isso, refez-se o pacto político dos governos com a elite do país e, mais uma vez, o latifúndio não foi combatido pelos capitalistas, que de fato se fortaleceram com o Estatuto da Terra. Contraditoriamente, entrou em cena um elemento novo que trouxe consigo a possibilidade da reforma agrária ampla e plural com respeito, dignidade e possibilidade de construção da cidadania no campo. Foram as organizações camponesas, fundamentais no encaminhamento da luta pela terra e pela reforma agrária, também, durante o período que se convencionou chamar de “Nova República”, como veremos mais adiante.

A luta pela terra, nesse período, intensificava-se e os conflitos no campo colocavam para índios, posseiros e camponeses a necessidade da organização e da luta coletiva pela terra.

---

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit., 1988. p.82.

<sup>72</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit. 1999.

Abriam-se, então, frentes de apoio à luta dos camponeses. A entrada da Igreja Católica em defesa dos índios e posseiros, via Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e Comissão Pastoral da Terra (CPT), e por intermédio de padres e agentes identificados com a Teologia da Libertação, deu maior visibilidade à questão agrária no conjunto da sociedade. Denúncias públicas, reuniões e leituras bíblicas fortalecendo o combate e a resistência foram ações que definiram uma nova dinâmica na política nos conflitos fundiários, a favor dos camponeses.

Outras frentes de luta foram os movimentos sociais. No período do regime militar surgiram movimentos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Esses movimentos levaram à tona a necessidade de uma nova discussão sobre a reforma agrária e o questionamento sobre o pacto político e econômico mantido entre o governo e a elite dos grandes proprietários de terra.

Na luta do campesinato brasileiro, o MST tem se mantido, nesse início de século XXI, por ser o único movimento social capaz de colocar o governo na defensiva, fundamental no encaminhamento da política agrária do país.

De acordo com **Oliveira**<sup>73</sup>, criado no início dos anos de 1980, o MST, tem como binômio de ação a lógica acampamento-assentamento. Conhecer o MST é entender o processo de luta pela terra calcado nos acampamentos, portanto, nas ocupações e na luta nos assentamentos. Assim, o MST articula, de forma contraditória, a espacialização da luta à sua própria territorialização nos assentamentos.

O MST tem desenvolvido, nas ocupações e nos assentamentos, ações políticas fundamentais no processo de construção da consciência da luta do campesinato brasileiro.

---

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 2001.

#### 1.4 - A “Nova República” e a questão fundiária.

As mobilizações populares pelo fim do regime militar e a ampliação do número de conflitos no campo, denunciados publicamente, trouxeram novas esperanças para a sociedade civil de realização da reforma agrária. O governo da “Nova República” assumiu a realização do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O INCRA, então, passou a elaborar o I PNRA, no qual foi previsto o assentamento de 1,4 milhões de famílias ao longo de cinco anos.

De acordo com **Oliveira**<sup>74</sup>, ao ser anunciado o I PNRA, em um Congresso de trabalhadores rurais, iniciou-se “a movimentação contrária dos setores ruralistas que faziam parte do governo da ‘Nova República’ visando impedir a sua implementação”.

A resposta dos latifundiários ocorreu com a organização dos representantes dos grandes proprietários de terra, que criou a União Democrática Ruralista (UDR). A UDR nasceu para garantir o direito de proteção da propriedade da terra dos latifundiários. Com orientação à “militarização” dos latifúndios, visando combater as ocupações de terra com a violência armada e, assim, impedir a implantação do PNRA. Desse modo, a reação latifundiária intensificou a violência no campo e uma força política contrária à realização do I PNRA se fez presente no Congresso Nacional, a UDR praticamente centrou seu trabalho na crítica à proposta do Plano Nacional. Como consequência disso, o I PNRA sofreu mudanças retrasadas que inviabilizaram a concretização das metas previstas.

Conforme **Pinto**<sup>75</sup>, quando o Plano foi encaminhado para ser aprovado, as pressões se multiplicaram e mudanças radicais foram permitidas. O autor destacou duas: a que deixa os latifúndios (por dimensão e por exploração) cumpridores de sua função social não passíveis de desapropriação, e a que torna as áreas com alta incidência de arrendatários e posseiros não desapropriáveis. A

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> PINTO, Luís Carlos Guedes. Política agraria en Brasil. In: BASTIAAN, P. Reydon y RAMOS, Pedro (orgs.). **Mercado y políticas de tierras**. Campinas, São Paulo, Brasil: UNICAMP, IE, 1996.

primeira criou a figura esquisita do latifúndio produtivo, e a segunda negou o artigo 20 do Estatuto da Terra<sup>76</sup>.

Toda a mobilização política implementada pela UDR desarticulou completamente a organização pensada para a implantação do Plano. Assim, o governo Sarney deixou como saldo um número extremamente reduzido de beneficiários do I PNRA. “Apenas 8% das terras previstas foram desapropriadas, e 10% das famílias assentadas. Assim, o sonho de 1,4 milhões de famílias assentadas, que havia sido anunciado em 1985 ficou reduzido a pouco mais de 140 mil”<sup>77</sup>.

A mobilização da UDR durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 articulou os segmentos contrários a qualquer dispositivo que permitisse a desapropriação por interesse social de terras ociosas. Contando com o apoio dos setores conservadores, ligados aos proprietários de terra, a UDR conseguiu, num contexto de elaboração de uma Constituição considerada moderna e avançada, articular seus interesses, utilizando várias manobras políticas e fazendo prevalecer seus interesses imediatos. Tudo o que se incorporou à Constituição Federal em termos de função social da terra e desapropriação por interesse social foi anulado com a introdução do inciso II do artigo 185, que diz ser “a propriedade produtiva” não suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, não definindo, portanto, o que se entende por propriedade produtiva. Tal dispositivo abriu margem a graves conflitos fundiários no campo brasileiro.

Conforme **Silva**<sup>78</sup>, qualquer proposta de avaliação dos trabalhos ocorridos na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) precisa levar em conta o patamar em que ela colocou o segmento dos trabalhadores rurais sem terra. Isto porque,

---

<sup>76</sup> Art. 20. “As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I) os minifúndios e latifúndios; II) as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto; III) as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a por em prática normas de conservação dos recursos naturais; IV) as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos; V) as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; 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”. BRASIL. Lei n. 4.504 de 30 de nov. de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF, 1964.

<sup>77</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 2001. p.200.

<sup>78</sup> SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1989. p. 199.

“a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu alçó da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica.(...) Ao manter o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC retrocedeu aos idos de 1946 e do ET e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969”.

O autor continua mais adiante,

“o destaque a não suscetibilidade da desapropriação da “propriedade produtiva” trata-se, na verdade, de uma deformação conceitual e uma impropriedade semântica, escondendo uma armadilha legal e uma tática latifundiária. Consegue também [os latifundiários], com esses artifícios, reduzir consideravelmente a área de terras destinadas à realização da RA [Reforma Agrária] no Brasil”<sup>79</sup> .

**Silva** chamou atenção para dois pontos cruciais: primeiro, o fato de que, depois dos resultados da Constituição Federal de 1988, a reforma agrária só poderá ser pensada se houver movimentos sociais na luta pela reforma agrária. As chances de negociação pacífica se perderam no “buraco negro” da Constituição. Segundo, a opção governamental pactuada com os latifundiários da manutenção de ambigüidades conceituais para se inverter a lógica de desapropriação, inserindo armadilhas contrárias à reforma agrária, e, portanto, aos trabalhadores rurais brasileiros.

Para **Martins**<sup>80</sup>, na elaboração da Constituição Federal de 1988,

“os precários avanços na legislação fundiária da ditadura militar foram praticamente anulados pelos constituintes. A utilização dos conceitos de “propriedade produtiva” e de “propriedade improdutiva” introduziu uma ampla ambigüidade na definição das propriedades sujeitas a desapropriação para reforma agrária, praticamente anulando as concepções relativamente mais avançadas do ET”.

Para essa análise o autor partiu do princípio de que “no Brasil, o atraso é um instrumento de poder”<sup>81</sup>. Ou seja, a aliança político-social-econômica entre o capital e a terra consolidada na Constituição Federal de 1988 se configurou em uma aliança do atraso.

De acordo com **Oliveira**<sup>82</sup>,

---

<sup>79</sup> Ibid. p. 201.

<sup>80</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit. 1999. p. 90.

<sup>81</sup> Ibid. p. 13.

<sup>82</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 2001. p. 200.

“no governo Collor, a UDR praticamente assumiu o controle da Reforma Agrária no Brasil, portanto, promoveu o abandono completo da Reforma Agrária. A queda de Collor e a ascensão de Itamar Franco praticamente nada mudou(...). Até 1994, o resultado da ação do Estado referente aos assentamentos rurais foi: de 1927 a 1963 foram assentados em projetos de colonização no Brasil, oficialmente, 53 mil famílias; de 1964 a 1984, entre colonização e assentamentos, 162 mil famílias; de 1985 a 1994, foram assentadas 140 mil famílias. Estes dados permitem afirmar que a partir das políticas do Estado brasileiro nunca se implantou uma política de acesso à terra aos camponeses”.

Os dados permitem afirmar, ainda, o descaso para com os conflitos existentes no campo e a lentidão com a qual vem sendo encaminhada a possibilidade da reforma agrária no Brasil.

Como se o descaso do Poder Executivo não bastasse, na questão da relação entre a legislação e o poder judiciário, há sérias contradições que dificultam o processo da desapropriação. Exemplos disso são o artigo 185 da CF de 1988 e a Lei n. 8.629 de 25 fevereiro de 1993 segundo os quais as pequenas e médias propriedades, assim como as propriedades produtivas, independente de seu tamanho, são propriedades não suscetíveis de desapropriação.

A Lei n. 8.629 de 25 fev. 1993<sup>83</sup>, chamada de Lei Agrária, foi criada com o objetivo de estabelecer a regulamentação dos dispositivos contidos na Constituição relativos à reforma agrária. Com ela, juridicamente, não haveria mais empecilhos à desapropriação das grandes propriedades improdutivas para fins de reforma agrária. Contraditoriamente, a Lei complementar n. 76/93<sup>84</sup> passou a estabelecer um procedimento especial, chamado de Rito Sumário, para o processo de desapropriação de imóveis rurais, por interesse social para fins de reforma agrária, dando ao poder judiciário o prazo de 120 dias (art. 9) para decidir se a propriedade é ou não improdutiva, portanto, passível ou não de desapropriação.

A Lei n. 8.629 de 25 fevereiro 1993, Lei Agrária, apresenta dois sérios problemas: primeiro, ao reafirmar a insusceptibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária da pequena e média propriedade rural, contribuiu para o

---

<sup>83</sup> BRASIL. Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993.

<sup>84</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília – DF, 1993.



desmembramento de grandes propriedades improdutivas em várias outras propriedades pequenas e médias (improdutivas), como uma forma de burlar a lei. Segundo, ao conceituar a propriedade produtiva como “aquela que explorada, economicamente e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração(...)”<sup>85</sup>, tornou o conceito de propriedade produtiva ininteligível, dando margem para complexas e demoradas disputas judiciais. Além disso, ainda, a Lei de rito sumário, que possibilita aos proprietários ações contestatórias, reduz e compromete toda a eficiência do instrumento de desapropriação de terras.

Desse modo, o grande obstáculo na legislação que tem dificultado o processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, nos dias de hoje, é resultado da própria Constituição Federal de 1988 e de sua legislação ordinária.

Para **Oliveira**<sup>86</sup>, a Constituição de 1988, além de retroceder na questão da reforma agrária, criou uma verdadeira contradição na legislação agrária brasileira. Segundo o Estatuto da Terra, a terra produtiva é passível de desapropriação. O Estatuto diz, claramente, que a função social da terra é a combinação de quatro itens: terra produtiva, manutenção de justas relações de trabalho, cumprimento da legislação ambiental e o não cultivo de drogas. No entanto, mesmo sendo produtiva, mas se não cumprisse com a legislação trabalhista, a terra poderia ser desapropriada. Em 1988, a Constituição Federal destacou o item “terra produtiva” como critério. Com isso, instalou-se uma contradição na legislação, pois, se antes, a “terra produtiva” que não cumpria com a legislação trabalhista poderia ser desapropriada, passou a não ser mais. Assim, o Estatuto da Terra de 1964 nos critérios de desapropriação para fins de reforma agrária é muito mais progressista que a Constituição Federal de 1988.

Para a realização da reforma agrária, o Estatuto da Terra e a Constituição Federal de 1988 se referem, especialmente, à desapropriação. No caso do Estatuto, as desapropriações recaíam sobre os minifúndios e os latifúndios que

---

<sup>85</sup> Artigo 6. BRASIL. Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

<sup>86</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Contribuição dada durante o exame de qualificação. São Paulo: USP, 2003.

não cumprissem a função social. Depois, a Constituição Federal de 1988 determinou que pequenas e médias propriedades não podem ser desapropriadas, propriedades “produtivas” também não. Mesmo assim, o INCRA tem uma trajetória que incorporou outros procedimentos que passou a chamar de reforma agrária, como por exemplo, a distribuição da terra pública via projeto de colonização, regularização fundiária, titulação e arrecadação. Considerando que a terra é pública e, portanto, com sua distribuição não ocorre mudanças na estrutura fundiária, isso não é reforma agrária de fato. A palavra reforma agrária remete a uma estrutura fundiária existente e a uma relação da sociedade capitalista com ela. Mas, essa é uma polêmica no seio do debate sobre legislação fundiária e política de reforma agrária no Brasil.

A questão legal se agrava, ainda mais, com o comprometimento e a seriedade dos juizes que, em sua maioria, atuaram e atuam em favor dos grandes proprietários de terras e em prejuízo dos camponeses.

Nesse contexto, os governos da “Nova República” renovaram o pacto social, político e econômico das elites. Primeiro, retrocedendo na possibilidade de constituição da reforma agrária e segundo reafirmando a propriedade privada da terra como sendo parte constitutiva da produção do capitalismo brasileiro rentista.

A presença do Estado nas questões relacionadas à política agrária se manteve com o interesse explícito de promover mudanças e garantir a não realização da reforma agrária no país.

### **1.5 – O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o projeto “novo mundo rural” brasileiro.**

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso exerceu dois mandatos seguidos: o primeiro de 1995 até 1998, e o segundo de 1999 até 2002. No primeiro mandato, deu ênfase à política de estabilidade econômica e ao combate à inflação, componentes do Plano Real, que deram o tom dos primeiros meses de governo. Entretanto, a realidade dos conflitos no campo não tardou a se apresentar, alterando substancialmente o quadro de “estabilidade” desse governo.

No primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, juntamente com outros movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, retomaram as ações de acampamento e ocupações de terra. Mas, foram os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás que explicitaram a violência policial, nos estados.

O massacre de Corumbiara ocorreu no Estado de Rondônia, em agosto de 1995, quando uma tropa de policiais militares tentou realizar uma ação de despejo de mais de 500 famílias de trabalhadores sem-terra acampados na fazenda Santa Elina. Na calada da noite, os policiais invadiram, violentamente, o acampamento e humilharam, torturaram e mataram trabalhadores rurais. O massacre teve como resultado doze mortos, nove desaparecidos e mais de cem feridos<sup>87</sup>.

Meses depois, em abril de 1996, no Estado do Pará, trabalhadores sem terra que bloquearam uma estrada numa manifestação política foram cercados pela polícia. Do enfrentamento, resultou a morte de 17 deles. As imagens divulgadas na mídia revelavam a brutalidade da ação dos policiais. Corumbiara e Eldorado dos Carajás recolocaram, de vez, o tema da reforma agrária como uma prioridade na agenda nacional. Conforme o caderno Conflitos no Campo da CPT<sup>88</sup>, no ano de 1998, foi registrado mais de mil conflitos espalhados no campo brasileiro.

De acordo com **Oliveira**<sup>89</sup>,

“Os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás são exemplos ocorridos no governo FHC. Ambos os massacres representam a posição das elites latifundiárias brasileiras em não ceder um milímetro sequer em relação à questão da terra e da Reforma Agrária. O apoio dos ruralistas à base de sustentação política do governo FHC tem tido como contrapartida duas práticas governamentais: a primeira, posição repressiva aos movimentos sociais; a segunda, no plano econômico, prorrogação – não se sabe até quando – das dívidas destes latifundiários, que não as saldaram”.

Os acampamentos e as ocupações de terras tornaram-se uma ação política cotidiana dos movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses em luta pela terra. A resposta às pressões, feitas pelos movimentos sociais, foi um projeto de reformulação da agricultura familiar e da reforma

---

<sup>87</sup> Para mais informações ver MESQUITA, Helena Angélica. O massacre de Corumbiara – RO. FFLCH/DG/USP, São Paulo, 2001.

<sup>88</sup> A CPT Nacional apresentou um total de 1.100 conflitos no campo no ano de 1998. CADERNOS Conflitos no Campo. CPT Nacional – Brasil, 1999.

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 2001. p.198.

agrária, denominado – O Novo Mundo Rural – projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo.

O “novo mundo rural”<sup>90</sup> apresentou duas frentes de ação: a primeira, agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural, e a segunda, política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado.

A proposta central do projeto seria a de

“promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas”<sup>91</sup>.

O público alvo seria os agricultores familiares brasileiros, integrantes ou não dos projetos de reforma agrária. Os objetivos do programa foram, entre outros, os de criar novas bases políticas e institucionais em nível local, regional, estadual e federal no país, criar e ampliar as oportunidades de renda das famílias na agricultura familiar dentro e fora dos assentamentos da reforma agrária, inclusive com atividades não-agrícolas, promover a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar e ampliar sua participação na produção nacional, e elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e instrumentos de reforma agrária e de expansão e fortalecimento da agricultura familiar.

As diretrizes estratégicas para a política de desenvolvimento do “novo mundo rural” foram orientadas à distribuição do ativo terra, à inserção da agricultura familiar no mercado nacional e internacional e à expansão da agricultura familiar por meio dos assentamentos de reforma agrária, procurando modelar de forma exemplar esses assentamentos.

Procurando romper com “a visão tradicional do rural que isolava a cidade do campo”, o programa apresentou cinco linhas de ação estratégicas: a)

---

<sup>90</sup> BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Projeto Novo Mundo Rural**. Brasília, DF, 1999.

<sup>91</sup> Ibid. p.1.

expansão da agricultura familiar, com a ampliação dos instrumentos de obtenção de terras, b) desconcentração do capital humano, com a ampliação da oferta de ensino básico à família rural, c) desconcentração do capital físico, priorizando instrumentos descentralizados em infra-estrutura social e econômica, d) ampliação e desconcentração do capital social, com incentivos e apoio à formação de associações de municípios, e e) desenvolvimento das atividades produtivas, por meio do aperfeiçoamento das linhas de crédito destinadas à agricultura familiar.

No “novo mundo rural”, a reforma agrária e a expansão da agricultura familiar passariam pela,

“adoção de mecanismos que não proponham o abandono das desapropriações, mas sim a incorporação de outros instrumentos que possam, a um só tempo, reduzir os custos (aumentando a quantidade de beneficiários) e dar agilidade e transparência ao processo. A instituição do Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação dos instrumentos para a obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências dos proprietários foram extremamente reduzidas, favorecerá a manutenção dos resultados obtidos no atual governo”<sup>92</sup>.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, sucedeu, modificou e ampliou o Projeto piloto Cédula da Terra, desenhado e apoiado pelo Banco Mundial, já em execução nos Estados do Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e na região norte do Estado de Minas Gerais. O programa promovido pelo Banco Mundial com o objetivo de aliviar a pobreza no Nordeste brasileiro, seria parte da estratégia do Banco Mundial aplicada em países em desenvolvimento, com outro objetivo não menos importante, ou seja, ativar o mercado de terras e proporcionar os recursos para o alívio das dívidas rurais dos proprietários falidos, evitando possíveis crises do sistema bancário.

Com o programa “novo mundo rural”, o governo Fernando Henrique Cardoso demonstrou um esforço sistemático de se auto propagar através da mídia, na expectativa de melhorar sua imagem desgastada. Pressionado pelas constantes ocupações de terra e pelos acampamentos organizados pelos trabalhadores rurais sem terra em movimento de luta pela reforma agrária, o presidente adotou novos mecanismos de acesso à terra, com base na orientação

---

<sup>92</sup> Ibid. p. 20/21.

do Banco Mundial. Assim, o programa “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial passou a ser parte constitutiva da proposta mais ampla de construção do “novo mundo rural” brasileiro.

Negociado o acordo com o Banco Mundial, o governo federal, através do Ministro do Desenvolvimento Agrário, justificou a sua opção pela “reforma agrária de mercado” da forma como apontou Raul **Julgmann**<sup>93</sup>,

“os instrumentos clássicos para a promoção da reforma agrária têm demonstrado certo esgotamento e, em alguns casos, usos inadequados, que sobrevalorizam terras e oneram em demasia o orçamento público com desapropriações milionárias e que se arrastam anos e anos em processos judiciais. Mantendo a importância estratégica da desapropriação, estamos incorporando novos instrumentos que auxiliem o processo de aceleração da reforma agrária”.

O Ministro do Desenvolvimento Agrário anunciou a incorporação de “novos instrumentos que auxiliem o processo de aceleração da reforma agrária”. Quais sejam: I) a introdução do mecanismo de mercado de terras. Nas operações de aquisição de terra via mercado, o proprietário recebe em dinheiro e à vista, assim, o mercado, e não a intervenção do Estado, passa a ser o instrumento principal de acesso à terra; II) a descentralização da reforma agrária, as desapropriações são atos unilaterais do governo, enquanto as compras são negociadas entre o vendedor voluntário (proprietário da terra) e o comprador voluntário (associação comunitária). Ao governo cabe o financiamento do empréstimo reembolsável ao Fundo de Terras com juros e correção monetária; e III) a formação de novas bases políticas institucionais em nível local, com a obrigatoriedade da formação de associações comunitárias para participar do programa, o governo favoreceu a clientelismo político nos municípios e negou a importância política da luta histórica dos trabalhadores rurais, desmobilizando, por pouco tempo, movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, como o MST e a CPT.

A proposta do Banco Mundial aliada à orientação política do governo Fernando Henrique Cardoso definiu a opção pela continuidade de um projeto pactuado com a elite agrária brasileira. O programa “novo mundo rural” foi a expressão do projeto político governamental, utilizado para desmobilizar os movimentos sociais na luta pela reforma agrária e negar a existência dos conflitos

---

<sup>93</sup> JULGMANN, Raul. Introdução. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Pedro Sisnando Leite et al. (orgs.) Brasília: MDA, 2000. p.8.

no campo, designando transformações em curso no campo brasileiro e instalando um paradigma a ser perseguido.

A matriz teórica do “novo mundo rural” tem representantes entre os que discutem o desenvolvimento rural brasileiro, em destaque Ricardo **Abramovay**, José **Graziano da Silva** e José **Eli da Veiga**. Esses autores partem da mesma matriz teórica, porém divergem quanto aos caminhos que o Brasil deveria seguir para o seu desenvolvimento rural. De um lado, estão os que acreditam que “a reforma agrária não é mais viável”<sup>94</sup>, propondo, em seu lugar, uma estratégia direta de combate à pobreza e à fome via investimentos em ocupações não agrícolas na área rural. Do outro lado, encontram-se os que recusam essa estratégia e acreditam que o combate à pobreza deveria conter ações que envolvessem os pobres em “economias rurais mais dinâmicas”.

Para esses autores, no Brasil, a reforma agrária deveria ser voltada para o fortalecimento da agricultura familiar, representada por uma “população cada vez mais envolvida com novas atividades econômicas, a exemplo de indústrias, turismo, lazer, comércio, artesanato, serviços profissionais especializados, habitação e etc. A atividade agropecuária é cada vez mais dinâmica, exigindo dos “agricultores”, quase “empresários” competitividade, visão econômica do produto no mercado”<sup>95</sup>. Portanto, uma agricultura que disponha “de um mínimo de condições favoráveis de infra-estrutura e serviços que estimulem o “empreendedorismo””.<sup>96</sup>

Porém, apesar do ponto de discórdia entre os projetos propostos, eles defendem uma mesma premissa: os camponeses são compreendidos como pobres miseráveis ineficientes, ou seja, resíduo em extinção na sociedade capitalista moderna, empreendedora, competitiva e eficiente. A reforma agrária teria o objetivo de extinguir de vez os camponeses, criando um “novo mundo rural”, onde a agricultura familiar se constituísse em, “uma agricultura altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar avanços tecnológicos e de responder às políticas governamentais”<sup>97</sup>. Esse é o ponto central da concepção de “novo mundo rural” elaborada no governo Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>94</sup> SILVA, José Graziano da. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. In: **REA/USP**. 15 (43), São Paulo, 2001. p.44.

<sup>95</sup>BRASIL. GOVERNO FEDERAL, Op. Cit. 1999. p. 4.

<sup>96</sup> VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. In: **REA/USP**. 15 (43), São Paulo, 2001. p.107.

<sup>97</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário**. São Paulo: Hucitec, 1992. p.22.

Essas idéias se configuram no projeto governamental que procurou manter pactos políticos, econômicos e financeiros com a elite agrária brasileira via programas como a “reforma agrária de mercado”, desenhada pelo Banco Mundial e implementada no Brasil como uma nova contra-reforma agrária.

O governo Fernando Henrique Cardoso, segundo **Oliveira**<sup>98</sup>, apresentou uma política de resposta à pressão social por assentamentos. Como estratégias políticas de enfrentamento aos movimentos sociais, e em especial ao MST, o governo atuou em cinco frentes de ações: I) criminalização das lideranças do MST, II) mudanças legais realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (securitização das dívidas dos ruralistas, imposto territorial rural progressivo, Projeto Cédula da Terra e o Banco da Terra, visando implantar uma autêntica “reforma agrária de mercado”), medidas coercitivas (Medida Provisória 2.109, que proíbe a vistoria por dois anos em imóveis ocupados e a Portaria MDA n. 62 de 27/03/2001, que exclui os assentados de reforma agrária devido a “atos de invasão ou esbulho de imóveis rurais”), e, inscrição para assentamentos da reforma agrária pelo correio, veiculada com propaganda televisiva em que se afirmava que a “porteira está aberta para a reforma agrária, é só entrar e se inscrever”; III) estímulo à criação de novos movimentos sociais que não adotam a tática da ocupação como estratégia de luta; IV) realização de reuniões e seminários com intelectuais que estudam a questão agrária, para auxiliarem na elaboração de políticas e ações de governo e, principalmente, para formarem uma espécie de frente de ação intelectual de crítica aos movimentos e seus intelectuais orgânicos, V) ação da mídia que mobilizou o governo, os movimentos e a opinião pública. As reportagens, procuravam impingir um caráter satânico às lideranças do MST. A contra-propaganda, organizada a partir de grandes órgãos de imprensa, que objetivava desmontar a imagem de apoio que a população formou sobre o MST e a reforma agrária após a Marcha à Brasília, ocorrida em abril de 1997.

Ao fazer a avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso comparando-o a governos anteriores (Sarney, e Collor /Itamar), **Oliveira**<sup>99</sup> verificou, utilizando os dados divulgados pelo INCRA, que nos oito anos deste governo foram

---

<sup>98</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 2001.

<sup>99</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. El campesinado en Brasil. In: BERTONCELLO Y CARLOS (Comp.). **Procesos Territoriales en Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires, 2003.



assentadas 524.380 famílias em 4.998 assentamentos rurais. Entre esses assentamentos se incluem as regularizações fundiárias (as posses), os remanescentes de quilombos, os assentamentos extrativistas, os projetos Casulo e Cédula Rural, e os projetos de reforma agrária. A pressão social realizada pelos movimentos sociais com a ampliação das ocupações obrigou o governo Fernando Henrique Cardoso a ampliar os assentamentos. Esse fato mostra que a reforma agrária, em vez de ser uma política propositiva do governo, foi uma necessidade de resposta à pressão social.

Também na avaliação de **Medeiros**<sup>100</sup>, os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso são vinculados pela importância da luta pela terra no resultado significativo (em relação à períodos anteriores) dos assentamento rurais. Para a autora,

“a veracidade dos números (das famílias assentadas no governo FHC) foi objeto de intensa disputa entre governo e movimentos sociais, na medida em que muito do que aparece contabilizado nos últimos anos refere-se a titulações concedidas a pessoas que haviam muito já estavam na terra e que não poderiam ser consideradas assentados no sentido estrito do termo, ou então a assentamentos criados no papel, mas não de fato (ou seja, famílias que ainda não haviam sido assentadas efetivamente)”.

Para **Medeiros**, a luta pela terra organizada pelos movimentos sociais também foi decisiva no encaminhamento dos programas de assentamentos rurais no país. Porém, os números de famílias assentadas divulgados e assumidos pelo INCRA foram inflados, tendo em vista os procedimentos utilizados para contabilizá-los, o que acabou colocando em questão, mais uma vez, a política agrária do governo.

Não há, entretanto, como desconsiderar a importância dos assentamentos rurais no país. De acordo com **Leite, Heredia, Medeiros et al**<sup>101</sup>, no relatório *Impactos dos Assentamentos* foi possível constatar que

“a existência dos assentamentos como unidades territoriais e administrativas, que são referência para políticas públicas, resulta numa ampliação das demandas de infraestrutura e em pressão sobre os poderes políticos locais, estaduais e federal. Desse

---

<sup>100</sup> MEDEIROS, Leonilde. **Reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. Pp. 73/74.

<sup>101</sup> LEITE, Sérgio. HEREDIA, Beatriz. MEDEIROS, Leonilde. [et al.]. **Impactos dos assentamentos** – Brasília: IICA: NEAD; São Paulo: Ed. UNESP, 2004. Pp. 260/261. Grifos dos autores.

modo, ao mesmo tempo em que podem ser vistos como ‘ponto de chegada’ de um processo de luta pela terra, os assentamentos tornam-se ‘ponto de partida’ para uma nova condição de vida, onde muitas vezes tudo está por fazer, desde a organização do lote e construção do local de moradia até toda a infra-estrutura coletiva e de serviços necessários à viabilização econômica e social das novas unidades de produção familiar criadas. (...) em praticamente todos os aspectos, quando compararam a situação atual no assentamento com a situação vivida anteriormente, há por parte dos assentados uma significativa percepção de melhoria (...).”

O governo Fernando Henrique Cardoso, com sua proposta de “novo mundo rural” para o campo brasileiro, passou por diferentes momentos e estratégias de atuação que tiveram como força social de oposição o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Durante os oito anos de seu governo, na contramão, os movimentos sociais e as entidades de representação dos camponeses, em especial CPT e MST, encaminharam uma política de ações, buscando evidenciar as terras improdutivas, a falsificação de títulos, as irregularidades nos programas governamentais e a violência no campo. As respostas do governo a isso tudo foram sempre duras e incisivas. Mesmo assim, a história mostrou que não foi possível negar o movimento camponês, e os acampamentos, as ocupações de terra, os conflitos no campo, os assentamentos rurais têm evidenciado a continuidade do movimento de luta pela terra e pela reforma agrária no país.

Apesar de duramente contestada, a concepção de “reforma agrária de mercado”, desenhada pelo Banco Mundial e implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, persiste como instrumento no processo de consolidação do desenvolvimento rural brasileiro no governo Lula, através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Essa permanência acontece porque, conforme **Oliveira**<sup>102</sup>, o “núcleo duro” que compõe a base da política agrária do governo Lula é o mesmo do governo anterior, isto é, a reforma agrária é concebida como uma forma apenas de tirar uma parte da população da miséria. Assim, fica de lado a dimensão econômica que se insere na projeção de um novo modelo agrícola e a dimensão política que considera, de fato, a participação dos camponeses nas políticas de desenvolvimento agrário do país.

---

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Palestra: Agronegócio e soberania alimentar. DG/FFLCH/USP. São Paulo, 07/ 04/ 2005.