

A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes

Lívia Hernandes Carvalho¹

Resumo

Este artigo trata da estrutura fundiária brasileira, que em sua herança histórica tem como marca essencial a concentração de terras nas mãos de uma pequena minoria, configurando as relações de produção e trabalho vigentes na economia agrária do Brasil, que está a serviço dos grandes proprietários, e por isso possui como traços fundamentais a desigualdade, a contradição e o conflito dentro dos diferentes governos que gerenciou (mesmo que minimamente) a questão agrária. Será discutida a política agrária adotada nos últimos governos, bem como a reforma agrária de mercado adotada pelos governos neoliberais.

Palavras-chave: *Estrutura fundiária, política agrária dos governos, reforma agrária de mercado.*

Abstract

This paper discusses the Brazilian agrarian structure that in its historic heritage has as essential characteristic the concentration of land in the hands of a small minority, setting the relations of production and work force in the agrarian economy of Brazil that is at the service of large landowners and has as fundamental features the inequality, the contradiction and the conflict within the different governments that managed (even minimally) the land issue. The land

¹ Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela UNESP, Franca e aluna do Programa de Pós-graduação (Doutorado) em Serviço Social da UNESP, Franca – SP, bolsista CAPES (e-mail: liviah.carvalho@gmail.com).

policy adopted in recent governments and the market land reform adopted by the neoliberal governments will also be discussed.

Keywords: *Agrarian structure, governments agrarian policy, market land reform.*

Caracterização do problema fundiário

A estrutura fundiária brasileira é fruto de 500 anos de apropriação privada da terra, em detrimento do interesse público. No entanto, muitos autores, como por exemplo Martins (1994), consideram sua existência a partir da emergência da moderna propriedade da terra. Ou seja, foi com a Lei de Terras de 1850² que ocorre a mercantilização da propriedade fundiária, marcando o início do capitalismo na agricultura.

Em muitos países desenvolvidos, a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil seu caráter é patrimonial e resulta em uma herança histórica que tem como marca essencial o impedimento, o desprezo e a intolerância das elites pelas formas familiares de propriedade e uso da terra. As elites brasileiras tentam convencer a sociedade de que essa é uma questão sem importância, pois o “único caminho do campo só pode ser o da grande fazenda com assalariados” (VEIGA, 2002, p.IX).

Por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, a utilização da terra se faz, predominantemente, e de maneira acentuada, em benefício de uma pequena minoria, determinando e condenando milhões de seres humanos a uma

² A **Lei de Terras** (Lei nº 601 de [18 de setembro de 1850](#)) foi uma das primeiras [leis](#) brasileiras, após a [independência do Brasil](#), a dispor sobre normas do [direito agrário](#) brasileiro. Trata-se de legislação específica para a questão fundiária. Esta lei estabelecia a compra como a única forma de acesso à terra e abolia o regime de [sesmarias](#). Garantiu o não acesso dos negros libertos e dificultou o acesso dos migrantes que vieram substituir a mão de obra escrava.

vida sem perspectivas, ao se constituir como o maior e principal obstáculo ao desenvolvimento econômico, cultural e social do país.

Outro ponto que pode ser destacado é a distribuição da propriedade fundiária, em que, geralmente, a grande propriedade ocupa as terras mais favoráveis e uma considerável parcela da população rural não dispõe de terras suficientes para a sua manutenção em nível adequado. Há ainda outra parcela da população rural, que constitui a grande maioria que habita o campo, que não dispõe de terra, nem de recursos e possibilidades para ocupar e explorar terras alheias a título de arrendatário autônomo, submetendo-se a procurar emprego a serviço dos grandes latifundiários, razões estas que muitas vezes determinam os baixos padrões do trabalhador rural brasileiro (PRADO JÚNIOR, 2000).

Sendo assim, pode-se dizer que a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo da estrutura agrária do Brasil consiste e tem como traço essencial a concentração da propriedade fundiária. De um lado, grandes proprietários e fazendeiros; de outro, trabalhadores sem terra ou com insuficiente quantidade de terras, com desnível nas condições de vida e diferença profunda na posição relativa que ocupam frente às atividades agrárias (CELOS, 2007).

Os grandes proprietários e fazendeiros são antes de tudo homens de negócio para quem a utilização de terra constitui um negócio como outro qualquer (...). Já para os trabalhadores rurais, para a massa camponesa de proprietários ou não, a terra e as atividades que nela se exercem constituem a única fonte de subsistência para eles acessível (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 22).

De acordo com o autor acima, nessas condições, os procedimentos da agropecuária brasileira se justificam pela maior soma de rendas e/ou lucros no menor prazo possível, e com um mínimo de despesa, circunstâncias estas responsáveis pelo baixo nível de vida da população rural. Sendo assim, o papel que sempre coube à massa trabalhadora do campo brasileiro é tão somente o de fornecer força de trabalho à minoria privilegiada da agropecuária brasileira.

A disponibilidade de força de trabalho fornecida aos grandes proprietários pela massa da população rural se formou e se constituiu por causa do monopólio da terra que, concentrada nas mãos de uma minoria de grandes proprietários, obriga a massa trabalhadora a buscar ocupação e sustento junto a esses mesmos proprietários, empregando-se a serviço deles.

O que determina e fixa a remuneração do trabalho, nas condições atuais da economia rural, é o equilíbrio do mercado de mão de obra, ou seja, a relação da oferta e procura que nele se verifica. Seja onde e qual for, a grande exploração do tipo comercial tende a se expandir e absorver o máximo de terras aproveitáveis, eliminando lavradores independentes, proprietários ou não, bem como suas culturas de subsistência e agravando as condições de vida da população trabalhadora rural cuja remuneração está sempre aquém do preço relativo dos gêneros de subsistência que os trabalhadores são obrigados a adquirir no comércio (CELOS, 2007).

Assim, nesses vários séculos de hegemonia do latifúndio e do capitalismo, as relações de trabalho no campo foram pautadas pela exploração, frequentemente reforçadas pela violência, o que garantiu uma mão de obra a custos mínimos, ampliando-se as possibilidades de acumulação de capitais, através da criação de valor excedente³.

O conceito de questão agrária

Da colônia para o Brasil de hoje ocorreu, sem dúvida, um longo período histórico que trouxe modificações na organização colonial. No entanto, a utilização de terra continua a se fazer hoje, como no passado, não em função da população que nela trabalha e exerce suas atividades, mas sim, essencialmente e em primeiro lugar, em função de interesses comerciais e necessidades inteiramente estranhas àquela população.

³ “O que o capitalista ganha nessa relação é a fração de valor criado que não é revertida para o trabalhador (mais-valia) e sim apropriada pelo capitalista sob a forma de lucro do capital, ou seja, como sendo propriedade do capital” (OLIVEIRA, 1986, p. 62).

A questão agrária diz respeito ao fato de que a grande maioria da população rural brasileira se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para lhe assegurar um nível adequado de subsistência. Trata-se de considerável parcela da população rural que, devido à concentração da propriedade, não encontra alternativa para prover sua subsistência senão alhear a sua força de trabalho e pôr-se a serviço dos grandes proprietários.

No entanto, as condições em que se realiza esse fornecimento de força de trabalho configuram o essencial das relações de produção e trabalho vigentes na economia agrária brasileira.

A questão agrária possui como elementos principais a desigualdade, a contradição e o conflito. O desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo, gerado, principalmente, pela renda capitalizada da terra, provoca a diferenciação do campesinato e, conseqüentemente, a sua destruição e recriação. Nesse processo, acontece a concentração da terra e a luta pela terra, produzindo inevitavelmente o conflito. Esse processo é inerente ao capitalismo e faz parte de sua lógica e de sua história (CELOS, 2007).

Nessa conjuntura, a questão agrária é um dos elementos estruturais do modo capitalista de produção, cujo processo histórico de afirmação (acumulação primitiva ou originária) dá-se, em grande medida, com a expropriação do campesinato (MARX apud BORGES, 1997). No caso do Brasil, a forma como a terra está dividida apenas reflete a estrutura social e de classes, marcada por alta concentração de renda e por profundas desigualdades.

Para Celos (2007), expressão da questão agrária, além das questões relativas à posse, domínio, propriedade e concentração de terras, desdobra-se em outros conteúdos como: produção, abastecimento e segurança alimentar, modelos de desenvolvimento da agropecuária e políticas agrícolas, processos de expropriação, expulsão e exclusão, violência e exploração contra camponeses e assalariados, resistência e luta pela distribuição de terras, reforma agrária e políticas sociais para o campo, relação campo e cidade, qualidade de vida e dignidade humana, dentre as várias configurações pontuais.

No Brasil, a grande propriedade oferece forte resistência ao fracionamento, o que lhe proporciona numa dupla vantagem: de um lado, maior número de braços à procura de ocupação; e de outro, um número crescente de pequenas propriedades inviáveis e prontas para serem absorvidas e agrupadas pela grande exploração. Daí essa concentração excessiva da propriedade fundiária, com garantia de solidez e estabilidade. “É precisamente nas zonas e regiões de maior progresso e desenvolvimento que se observa um processo de concentração mais acentuado e de predomínio cada vez maior da grande exploração” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 82).

No sistema latifundiário brasileiro, mesmo com a promessa do aumento de produtividade atribuído ao agronegócio, pessoas passam fome, são subnutridas ou desnutridas, vivem na miséria absoluta, apesar de tantos hectares de áreas agricultáveis.

Nesse contexto, a estrutura fundiária, montada sobre o latifúndio, é estruturalmente violenta, no sentido de negar o outro, de impedir uma existência digna para a ampla maioria. É uma violência estrutural, que se manifesta de distintos modos e que, muitas vezes, passa despercebida, mas é cotidianamente sentida. O campo tem sido cenário de injustiças recorrentes, de negação de direitos sociais, mas é também onde ocorre a resistência popular, na forma de organizações e movimentos sociais que lutam pela terra e reforma agrária (CELOS, 2007).

A reforma agrária é necessária para o desenvolvimento do país, mas há uma resistência em efetivá-la, o que levou Greenhalgh (1996, p. 74) a concluir que “talvez o Brasil seja o único e o último país de dimensões continentais que ainda resiste à Reforma Agrária, e que ainda tenta, enfim, a ela se opor”.

Para os projetos políticos dos grupos hegemônicos, a reforma agrária pode até ter perdido a razão, mas, não obstante, continua sendo uma necessidade dos trabalhadores rurais, dentro de um desenvolvimento socioeconômico de outro tipo.

Não se deve, entretanto, entender reforma agrária apenas como uma mera distribuição de lotes, que é o que geralmente acontece, mas sim como uma mudança radical na estrutura política e social do campo, so-

bre o qual o pequeno agricultor tenha autonomia e consiga diminuir a influência dos grandes latifundiários, que, muitas vezes, apresentam-se como lideranças políticas das comunidades.

Segundo Silveira:

(...) a reforma agrária é entendida como uma política social a fim de atingir a redução da desigualdade no meio rural. Isso significa dizer que ela envolve não só a distribuição racional de terra, mas também a modificação das relações de trabalho e do relacionamento do homem no meio. Enfim, pressupõe mudanças no meio rural de forma a oferecer condições de uma vida digna no campo (SILVEIRA, 2003, p.97).

É uma forma de distribuição de terra que busca o retorno e a permanência do homem no campo, através de infraestruturas básicas tais como: estradas rurais, rede de água e energia elétrica, moradia, serviços públicos como saúde, educação e assistência técnica, bem como equipamentos ligados à produção agropecuária desenvolvida no lote, como armazéns, resfriadores de leite, maquinários, etc (SOUZA, 2007).

Na opinião de Veiga (2002), a reforma agrária deve ser entendida como uma verdadeira política de Estado, envolvendo ministérios, secretarias, instituições e verbas no orçamento. O foco tem que ser direcionado à pequena produção, à agricultura familiar, em contraponto à agricultura de grande extensão, revertendo-se o predomínio desta, mas sem abrir mão dos incrementos tecnológicos, das alternativas limpas e baratas, com a diminuição ou eliminação dos produtos químicos, observando-se o desenvolvimento sustentável e o respeito ao meio ambiente. Nesses termos, a finalidade é a conquista da terra, de trabalho, de moradia, de onde se retira o sustento digno, garantindo-se a produção de alimentos.

No Brasil, a reforma agrária tem que ser um processo articulado por um movimento social que represente nacionalmente a luta por uma transformação na estrutura fundiária, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola. Na opinião de Veiga, para que ocorra uma verdadeira reforma agrária, é necessário que:

(...) exista uma grande massa de trabalhadores rurais impedidos de ter acesso à propriedade da terra. Só em situação desse tipo é que ganha força social a ideia de que a terra deve pertencer a quem trabalha e, portanto, deve ser distribuída para quem nela quer trabalhar, morar, produzir e viver. O segundo critério é a possibilidade de uma abertura democrática participativa de todos os segmentos que defendem os direitos das classes populares, como sindicatos, cooperativas, partidos políticos, movimentos sociais, que vão organizando os trabalhadores a fim de pressionar o Estado para distribuir terra. Além desses critérios, uma grande concentração de terras nas mãos de poucos “proprietários”, ou um grande número de terras improdutivas ou devolutas, abre grandes possibilidades para que a luta pela terra culmine com uma distribuição de terra (VEIGA, 1985, p.10).

Nesse sentido, o Brasil apresenta todas as características para que ocorra uma reforma agrária legítima. Contudo, o que vem de fato ocorrendo é uma política brasileira de implantação de assentamentos rurais, caracterizada por Neves (*apud* SANT’ANA, 2003), como uma “reforma agrária em migalhas”, pois, em diferentes casos, são pequenas áreas reformadas mediante pressão de movimentos sociais.

Alentejano (2005) corrobora com a opinião de Sant’ Ana quando destaca que o que tem ocorrido com a reforma agrária é uma precária política de assentamentos rurais, porque grande parte dos assentamentos são frutos de regularização fundiária e não de desapropriação de terras para assentar pessoas que não tenham acesso a esta, mas concessão de títulos definitivos para posseiros que há muito tempo ocupavam essas áreas.

Assim sendo, pode-se afirmar, também, que o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil, fundado nos princípios da modernização, dificultou ainda mais a realização de uma efetiva reforma agrária brasileira que tivesse a essência redistributiva.

Essa reforma agrária redistributiva deve consistir na ação do Estado, que num curto espaço de tempo redistribui para o campesinato uma quantidade significativa de terras privadas monopolizadas por grandes proprietá-

rios e grupos econômicos que não cumprem sua função social. Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária de um país e promover o desenvolvimento nacional, pressupondo transformar relações de poder político e econômico responsáveis pela reprodução e concentração fundiária (PEREIRA, 2006).

Os “diferentes” tipos da política agrária brasileira

Ao fazer uma breve retomada histórica sobre a política agrária brasileira, destaca-se o período posterior à gestão do Presidente José Sarney. Foi nesse governo que se criou o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), bem como ocorreu a indicação de José Gomes da Silva para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para José Gomes da Silva (1987), foi em 10 de outubro de 1985 que o então presidente anunciou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o qual previa o assentamento de 1,4 milhões de famílias, durante quatro anos, regularização fundiária, colonização e tributação da terra, formação dos camponeses, políticas de financiamento e de desenvolvimento tecnológico, cadastro de imóveis rurais, estudos e pesquisas, apoio jurídico, solução dos conflitos agrários, etc.

Porém, as propostas e projetos enfrentaram intensa reação das forças conservadoras, dentre as quais podemos citar a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a União Democrática Ruralista (UDR)⁴. O governo alterou suas metas e, após apresentar 12 versões para o Plano, desfigurou completamente o projeto inicial, que acabou não sendo implementado.

O PNRA foi aprovado depois de ser praticamente alterado por inteiro, onde quase nada ficou da proposta original, contando inclusive com a saída de José Gomes da Silva do INCRA:

⁴ A UDR nasceu como um movimento social, organizado pelo setor latifundiário para, de um lado, fazer frente à implantação do I PNRA e, de outro lado, agir com violência contra os movimentos de posseiros e trabalhadores rurais sem-terra (SOUSA JÚNIOR, 2000, p. 239).

(...) a Reforma tinha uma aceitação muito grande entre a população como um todo. O que realmente aconteceu em termos de produto final foi que o poderio econômico, a competência e a ousadia da direita, auxiliada pela penetração dos grandes órgãos de formação de opinião pública (grande imprensa, principalmente), fizeram reverter essa tendência. Além disso, as hesitações do Governo ajudaram a contrarreforma que avançou pelos flancos e encurralou o MIRAD/INCRA e as frágeis forças que os apoiavam. O resultado foi o debate representado pela decretação de um PNRA que não guardou relação com a 'Proposta'. (JOSÉ GOMES DA SILVA, 1987, p. 108).

De acordo com Melo:

No final do governo Sarney, haviam sido assentadas apenas 84.852 famílias, cerca de 6% da previsão inicial. A frustração com esse resultado contribuiu sobremaneira para o fortalecimento, crescimento e organização dos movimentos sociais do campo, assim como para a escalada de ocupações de terras (MELO, 2006, p. 217).

No governo de Fernando Collor de Mello (março de 1990 a outubro 1992), foram iniciadas as reformas neoliberais, tendo como principal característica a não intervenção estatal no domínio privado, com o pretexto da modernização econômica e da globalização. Apesar de ter criado um programa fundiário chamado Programa da Terra (que segue proposto pelo Banco Mundial), com a meta de assentar 400 mil famílias, a reforma agrária foi extinta da pauta política, e intensificou-se a repressão contra o movimento dos sem-terra. O Ministério da Reforma Agrária foi extinto e nenhuma desapropriação de terras foi feita (MELO, 2006).

Na gestão de Itamar Franco (outubro de 1992 a 1994), foi lançado o Programa Emergencial de Reforma Agrária, prevendo o assentamento de 80 mil famílias em dois anos. Foram implantados 152 projetos de assentamentos, atingindo apenas 28% da meta estabelecida.

Já o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela presença do Estado na execução da política agrária, como também pelo fortalecimento da repressão aos trabalhadores, lideranças e organizações em luta pela terra, necessidade para o desenvolvimento nacional, aplicando-a apenas como política social compensatória e estimulando a Reforma Agrária de Mercado, orientada pelo Banco Mundial. Já a implantação dos assentamentos foi feita de forma desarticulada com as demais políticas públicas, necessárias ao desenvolvimento rural (MELO, 2006).

Contudo, com os massacres de Corumbiara⁵, no Estado de Rondônia, em 1995, e de Eldorado dos Carajás⁶, no Estado do Pará, em 1996, e a marcha dos 100 mil trabalhadores rurais à Brasília, em 1997, houve a necessidade política do governo admitir a grande demanda por terra existente no Brasil. No entanto, ainda assim, a política fundiária desenvolvida por esse governo só aumentou os conflitos no campo.

Frente à ofensiva do governo Fernando Henrique Cardoso, os camponeses intensificaram seu processo de espacialização, mediante a realização da ocupação de latifúndios, prédios públicos, construção de acampamentos rurais, bloqueio de estradas, articulação da Via Campesina, destruição do cultivo de transgênicos etc (RAMOS FILHO, 2008).

⁵ O [Massacre de Corumbiara](#) foi o resultado de um conflito violento ocorrido em [9 de agosto de 1995](#) no município de Corumbiara, [Rondônia](#). O conflito começou quando policiais entraram em confronto com camponeses sem-terra que estavam ocupando uma área, resultando na morte de 12 pessoas (entre elas uma criança de nove anos e dois policiais).

⁶ O Massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu em [17 de abril de 1996](#) no município de [Eldorado dos Carajás](#), no sul do [Pará](#). No [massacre](#) 19 [sem-terras](#) foram mortos pela [Polícia Militar do Estado do Pará](#). O confronto ocorreu quando 1.500 sem-terra que estavam acampados na região decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local, porque estariam obstruindo a rodovia [PA-150](#), que liga a capital ([Belém](#)) ao sul do estado. Dezenove pessoas morreram na hora, outras duas morreram anos depois, vítimas das sequelas, e outras 67 ficaram feridas.

Nesse período, a luta pela terra atingiu um patamar jamais visto, com centenas de ocupações realizadas. O governo cedeu às pressões dos ruralistas e editou uma medida provisória chamada de MP das Invasões, que indis põe para reforma agrária terras ditas “invasões”⁷ com o intuito de eliminar os conflitos mediante a judicialização da questão agrária, bem como a criminalização e deslegitimação dos movimentos camponeses. Com o objetivo de dificultar as ocupações em acampamentos, que se proliferavam pelo país, o governo Fernando Henrique produziu um pacote de medidas chamadas à época de “anti-invasão”. Dentre essas medidas, uma das mais importantes foi a MP 2.027/2000 a qual previa que o imóvel rural objeto de esbulho possessório não seria vistoriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, e que a entidade ou organização que, de qualquer forma, colaborasse com ocupação de terra não receberia qualquer tipo de recursos públicos. Tal MP foi atualizada pela MP 2.183/2001, dando a seguinte redação à Lei nº 8.629, de 25 fevereiro de 1993, no Art. 2º:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001](#))

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio

⁷ Fonte: www.cartamaior.com.br. Acesso em 24 de outubro de 2010.

público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001](#))

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001](#))

De 1996 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, foram criadas quatro linhas de crédito para o financiamento de terras a camponeses, a saber: Projeto São José (PSJ) e a Reforma Agrária Solidária (na escala local do Ceará); Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza mais conhecido como o Cédula da Terra (PCT); Programa Fundo de Terras e de Reforma Agrária – Banco da Terra (BT) e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR). Todas essas linhas de crédito foram influenciadas diretamente pelas diretrizes programáticas da política fundiária neoliberal, emanada do Banco Mundial (RAMOS FILHO, 2008).

Para concluir, as políticas neoliberais do governo FHC só fizeram aumentar o desemprego e os excluídos do campo. Ainda podemos destacar que a quantidade de terras distribuídas no governo FHC foi muito abaixo do esperado e a qualidade de assistência dos assentamentos foi ruim. Estes, não foram dotados de infraestrutura, créditos e demais políticas públicas destinadas a viabilizá-los enquanto unidades geradoras de emprego e renda, explicando-se o alto grau de evasão e a situação de penúria em que se encontraram muitos assentamentos (MELO, 2006).

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

Mesmo diante dessa conjuntura adversa, no período em análise foram criados 3.923 assentamentos de reforma agrária, sendo, a grande maioria, resultante dos processos de ocupação de terras, beneficiando 389.959 famílias (Tabela 1) (DATALUTA, 2008).

Tabela 1. Implantação de Assentamentos – Governo FHC

Ano	Assentamentos	Famílias	Área
1995	251	34.037	1.402.958
1996	566	62.756	3.610.859
1997	632	74.186	2.622.416
1998	762	69.840	3.070.132
1999	586	47.606	1.909.628
2000	327	25.833	1.398.357
2001	429	34.607	1.656.342
2002	370	41.094	2.332.102
TOTAL	3.923	389.959	18.002.794
Fonte: Banco de Dados da Luta Pela Terra – DATALUTA, 2008. Org. H.F. Rocha			

Para Fernandes (2006), embora FHC tenha dito que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, o que de fato aconteceu foi a redução do crescimento do número de famílias acampadas e a precariedade dos assentamentos implantados, que foram projetos incompletos, sem infraestrutura básica, e onde a maior parte deles também não recebeu crédito agrícola e investimento. Enquanto o governo vangloriava-se de ter promovido uma reforma agrária jamais vista ao longo da história brasileira, o movimento real, atestado pela correlação entre os números

de ocupações, quantidade de assentamentos criados e famílias beneficiadas, atestava que a política de reforma agrária seguia impulsionada pela luta popular, em particular pelas ocupações de terras.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representou a esperança de mudanças significativas na sociedade com a possibilidade de uma ampla reforma agrária.

No início, o governo confiou a formulação de um plano de reforma agrária a Plínio de Arruda Sampaio e equipe. O grupo propôs o assentamento de 1 milhão de famílias, em quatro anos, priorizando-se, como demanda imediata, 180 mil famílias acampadas. A proposta não foi aceita pelo governo, que anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado no final de 2003, com números bem menores. No novo plano previa-se o assentamento de 400 mil famílias até o ano de 2006, regularização da posse de 500 mil famílias, crédito fundiário para 128 mil famílias e viabilidade econômica dos assentamentos (CARVALHO FILHO, 2005).

De acordo com Carvalho Filho (2005), o II PNRA previa também os seguintes programas para viabilizar seus objetivos: novos assentamentos, cadastro de terras e regularização fundiária, recuperação dos atuais assentamentos, crédito fundiário, igualdade de gênero na reforma agrária, titulação e apoio ao etnodesenvolvimento de áreas remanescentes de quilombos, reassentamento de ocupantes não-índios de áreas indígenas, atingidos por barragens e grande obras de infraestrutura e populações ribeirinhas. Esses programas visavam criar condições para melhorar a vida das famílias já assentadas e regularizar a situação das famílias que estavam na posse de pequenas glebas.

Vale destacar dois momentos importantes de mobilização do campesinato a fim de pressionar o governo para o cumprimento do II PNRA. O primeiro foi a Conferência Nacional da Terra e da Água, realizada de 22 a 25 de novembro de 2004, em Brasília, na qual milhares de trabalhadores e trabalhadoras rurais, sem-terras, agricultores familiares e camponeses, quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais e quebradeiras de coco babaçu reuniram-se para debater o tema da reforma agrária, democracia e desenvolvimento social.

Outra grande mobilização foi a realização, pelo MST, da Marcha Nacional pela Reforma Agrária. No dia 1º de maio de 2005, cerca de 12 mil

sem-terra reuniram-se na cidade de Goiânia e partiram para percorrer, por 17 dias, cerca de 210 quilômetros até Brasília. Ao chegar à capital federal, um ato político foi realizado em frente ao Palácio do Planalto, enquanto uma comitiva entregava ao presidente da República uma carta com as reivindicações dos marchantes.

Depois de quatro anos do primeiro mandato, o governo divulgou, no final de janeiro de 2007, o documento Desenvolvimento Agrário como Estratégia: MDA Balanço 2003 - 2006, enaltecendo o cumprimento de 95,35% da meta “estabelecida no início da sua implementação” (p. 10), ou seja, nos quatro anos, assentou 381.419 famílias, das 400 mil programadas em uma de suas metas. Enfatizou, também, o crescimento do número de famílias assentadas em comparação ao governo anterior. Esse crescimento resultaria de uma ampliação significativa dos recursos, pois “foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras” (p. 10). Nesse trecho, explicita-se a concepção de reforma agrária do governo. Sua contabilidade engloba a aquisição de terras correspondente às grandes propriedades improdutivas desapropriadas, a retomada de terras públicas griladas, a compra de terras, bem como a regularização fundiária. No entanto, a regularização fundiária deve ser o reconhecimento do direito de posse às famílias que utilizam as terras públicas por longo período.

Fernandes (2006) constatou que, no período de 2003 a 2005, somente 25% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas. A maioria das famílias foi assentada em assentamentos antigos, em assentamentos que já existiam, em terras públicas. Nesse contexto, os números apresentados pelo governo, como a maior reforma agrária de todos os tempos, não condizem com a realidade.

A apuração do DATALUTA revela que Lula cumpriu apenas 48,1% da meta de assentar 400 mil novas famílias ou, em dados absolutos, 192.257 (ver Tabelas 2 e 3). Vale ressaltar que o ano de origem, adotado na análise do DATALUTA, é o ano de obtenção do assentamento, o que exclui os assentamentos criados pelo governo Lula, obtidos em outros governos.

Tabela 2. Famílias e Ocupações no Governo Lula

Ano	Ocupações	Famílias em ocupações
2003	562	93.483
2004	703	118.475
2005	569	73.283
2006	553	58.717
TOTAL	2.387	343.958
Fonte: Banco de Dados da Luta Pela Terra – DATALUTA, 2008. Org. H.F. Rocha		

Tabela 3. Implantação de Assentamentos no Governo Lula

Ano	Assentamentos	Famílias	Área
2003	304	23.856	5.558.942
2004	450	35.050	1.966.052
2005	646	75.412	5.316.658
2006	479	57.939	4.250.972
TOTAL	1.879	192.257	17.092.624
Fonte: Banco de Dados da Luta Pela Terra – DATALUTA, 2008. Org. H. F. Rocha			

Outro instrumento de acesso à terra para o campesinato, previsto no II PNRA, foi o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), cuja meta era o ingresso de 130 mil famílias. Herdado da política agrária do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esse programa inspira-se nas diretrizes agrárias do Banco Mundial (BM). Para o governo Lula, esse é um instrumento complementar à reforma agrária tradicional, mas, na prática, é concorrente da Reforma Agrária de Mercado (RAM). Entre os seus princípios está a difusão da concepção de alívio da pobreza rural, a substituição da questão agrária pelas políticas de desenvolvimento rural sustentável, a perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar, como negação do camponês, enquanto sujeito político de sua própria recriação.

Nesse sentido, a concepção de campo assume um caráter neoliberal ao passo que o mercado detém centralidade na criação e recriação do campesinato. Portanto, a reforma agrária assume um caráter mercantil, passando sua defesa a ser realizada com veemência pelos ruralistas, como alternativa pacífica, ágil, econômica e viável.

Segundo Carvalho Filho, que integrou o grupo responsável pela elaboração da proposta do II PNRA, a ação governamental deixou a desejar e “(...) não apresenta diferenças significativas quando comparada com aquela implementada pelo governo anterior” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 32). Para o autor, das 125,5 mil famílias consideradas assentadas em 2005, apenas 45,7% o foram em áreas de reforma agrária. O restante (54,3%) refere-se a assentamentos ou reordenação de assentamentos em terras públicas. Os dados também mostram que grande parte dos assentamentos ocorre em áreas de fronteira agrícola, seguindo o comportamento de governos anteriores.

Estudo recente demonstrou que parte significativa das famílias computadas na reforma agrária do governo foi assentada na Amazônia, justamente a região em que se localiza a maior quantidade de terras devolutas e de posseiros. Na prática, ocorreu, meramente, a concessão dos títulos de propriedades às famílias que, há décadas, ocupam terras públicas. Portanto, nesses casos não há alteração da estrutura de propriedade, pois o Estado somente reconhece a transferência de uma parcela das suas terras que sempre foram utilizadas por posseiros (OLIVEIRA, 2006).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA): Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, elaborado no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, não contemplou a amplitude e profundidade dos anseios das organizações camponesas que lutam pela terra e pela reforma agrária. No entanto, inegavelmente, representa em parte, uma ruptura com a postura adotada pelo governo anterior, frente à questão agrária. Enquanto FHC, no setor agrário, agiu apenas em resposta às pressões dos movimentos sociais, o governo Lula, no seu II PNRA, estabeleceu metas a serem cumpridas até o final do mandato, no tocante às diferentes dimensões do campo. Reconheceu-se o protagonismo dos movimentos sociais do campo e estabeleceu-se uma interlocução entre o governo e os mesmos.

De acordo com o representante da CPT, Dom Tomas Balduino (2005), não houve o incentivo à criminalização ou repressão dos movimentos sociais, encontrando, no governo, maior abertura para apresentar demandas e cobrar iniciativas governamentais. Houve no governo Lula: aumento dos valores de crédito e investimento nos projetos de assentamento, assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária (ATES), recuperação de assentamentos antigos, educação no campo e fortalecimento do INCRA.

No entanto, a reforma agrária demorou a ser implantada e não se deu a ruptura com o modelo agroexportador, além da nomeação de Roberto Rodrigues, um dos representantes do agronegócio, para o Ministério da Agricultura.

Os dados referentes aos novos assentamentos, às regularizações fundiárias e ao georreferenciamento de imóveis rurais revelam o fraco desempenho do governo no programa de reforma agrária, contrariando os objetivos do II PNRA. “Ao contrário, a política do atual governo é pontual e não prioriza a desapropriação por interesse social como principal instrumento para obtenção de terras” (MELO, 2006, p. 229). Para o autor:

Cerca de 170 mil famílias vivem em acampamentos à beira de rodovia ou em áreas ocupadas, à espera de um pedaço de chão, enquanto aproximadamente 840 mil estão cadastradas pelo INCRA como possíveis beneficiárias da reforma. [...] As grandes propriedades declaradamente improdutivas totalizam cerca de 133 milhões de hectares, ao passo que a estimativa de terras devolutas chega ao número aproximado de 172 milhões de hectares. As terras públicas cadastradas por diferentes órgãos federais, e que poderiam ser destinadas ao assentamento de trabalhadores, somam 4,3 milhões de hectares. São, portanto, 311 milhões de hectares que poderiam ser disponibilizados à reforma agrária. Assim, a meta de assentar 400 mil famílias, prevista no II Plano Nacional de Reforma Agrária, é compatível com o estoque de terras disponível. No entanto, tal meta tornou-se inviável diante da política econômica neoliberal que o governo Lula herdou da gestão FHC e lhe deu continuidade, que drena os re-

cursos orçamentários para o pagamento dos serviços da dívida pública federal (MELO, 2006, p. 28).

No Poder Legislativo, no âmbito das duas casas (Câmara Federal e Senado), deu-se a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a *CPMI da Terra*, após pressão dos ruralistas e de parlamentares da oposição, contra a atuação dos movimentos sem-terra, principalmente o MST, e como forma de deslegitimar e enfraquecer qualquer atuação pró-reforma agrária.

Com mais de 75 mil páginas de documentos, o relator, Deputado Federal João Alfredo (inicialmente no PT e depois no PSol/CE), apresentou seu voto, denunciou os grandes danos do latifúndio e suas mazelas históricas, também legitimando os movimentos sociais, associações e cooperativas de reforma agrária. Contudo, de acordo com Celos:

[...] as forças ruralistas conseguiram rejeitar aquele relatório e aprovaram, por 13 votos a 8, no dia 29 de novembro de 2005, o relatório substituto, apresentado pelo Deputado Abelardo Lupion (PFL-PR), integrante da bancada ruralista. O relatório vencedor deve ser tido como mais uma tentativa de criminalizar a atuação dos movimentos sociais que lutam pela terra, além de descaracterizar o sentido da questão agrária brasileira, ignorando seus aspectos sociais e políticos. Não abordou a reforma agrária, a violência – nem mesmo a morte da missionária Dorothy Stang é mencionada – e o trabalho escravo, por exemplo.

Adotando um tom preconceitoso e autoritário, chega a “acusar” o MST de ser socialista, esquerdista e revolucionário. O voto vencedor sugeriu (proposição legislativa) que a ocupação de terras fosse definida como ato terrorista e crime hediondo, além da figura penal do “esbulho possessório com fins políticos” e pediu os indiciamentos de cinco integrantes do MST e dos presidentes de suas entidades parceiras, a *Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab)* e a *Associação Nacional das Cooperativas Agrícolas (ANCA)*. Também sugeriu o fim dos

repasses de verbas públicas para essas entidades (CELOS, 2007, p. 136).

Mas o relatório vencido não foi descartado e, recentemente, foi publicado, por iniciativa do Deputado João Alfredo e outros deputados e senadores, constituindo-se em importante material para o entendimento das questões que permeiam o meio rural.

Ainda, após essa CPMI da Terra, houve a criação da CPI das ONGs (é o nome dado para investigações sobre repasses de dinheiro ocorridos no primeiro mandato do [governo Lula](#), entre 2003 e 2006, para ONGs ligadas tanto ao governo federal e ao [Partido dos Trabalhadores](#), quanto à oposição) que está em funcionamento no Senado e a CPMI do MST, sendo esta uma comissão mista, com deputados e senadores, destinada a investigar o repasse de verbas públicas a entidades que teriam ligação com o MST. A oposição tinha como objetivo investigar as denúncias de desvio desses recursos para financiar ocupações de propriedades rurais produtivas e prédios públicos. Essa CPMI foi encerrada no dia 17 de julho de 2010.

As políticas agrárias pró-mercado

Durante a segunda metade dos anos 1980 e início da década de 1990, a atuação do Banco Mundial (BM) foi marcada pela difusão dos ajustes estruturais, financiamento de infraestrutura e megaprojetos, com o objetivo de garantir o pagamento dos serviços das dívidas externas e de transformar as economias nacionais em um padrão liberal.

Com o acirramento da tensão social e a intensificação da oposição ao modelo neoliberal nos países que implementaram os ajustes estruturais, o BM viu-se na necessidade de controlar as pressões e os movimentos sociais, bem como aprofundar a implementação do modelo neoliberal, através dos fundamentos que residem no aprofundamento da redução do papel do Estado, nas ações de alívio da pobreza e na liberalização do mercado de terras.

O Banco Mundial difundiu o pensamento de que as políticas de terras têm um papel estratégico no crescimento sustentável (BANCO MUNDIAL, 1999). Para isso, é necessária a criação de um ambiente estável, jurídica, política e economicamente, no qual o princípio é a propriedade segura (privada) da terra. Dessa forma, estaria em curso a chave para o alívio da pobreza, mas nunca sua eliminação.

Essas são as diretrizes do pacote agrário neoliberal, que tem sido imposto por essa instituição multilateral aos países credores como, por exemplo, na América Latina, Ásia, África etc. Esse receituário independe do espaço e do tempo em que é implantado e compõe-se de um conjunto de políticas setoriais agrárias, cujas principais formas foram sistematizadas por Rosset (2004), em cinco conjuntos, que podem ocorrer aleatoriamente ou na sequência proposta.

O primeiro conjunto de políticas agrárias neoliberais visa conhecer a posse das terras, organizar os negócios, cadastrar e registrar a propriedade da terra. A titulação alienável da terra passa a ser prioritária para que, em um futuro próximo, possa entrar em operação o mercado de terras. O Banco denomina tais projetos de administração da terra, e, em diferentes países, podem ser chamados de titulação, registro ou mapeamento. A defesa é a de que, sem a existência de um mercado de terras, não haverá transferência de terras para os mais pobres, nem investimentos nas áreas rurais. Essa interpretação da realidade desconsidera o papel estratégico que tem a atuação do Estado na distribuição da riqueza entre os integrantes de uma nação.

Na concepção do Banco Mundial, os produtores precisam da garantia dos empréstimos, da mesma forma que os investidores precisam da garantia dos pagamentos. Portanto, é importante assegurar o direito de propriedade, a fim de que a terra seja ofertada como garantia e/ou estímulo nas operações financeiras. Com a administração da terra é possível fazer um balanço da sua oferta e procura. Tal medida dá suporte a uma segunda política, que é a de privatização de terras públicas e comunais, implementada sob a forma de concessões a corporações que se comprometem a realizar investimentos nas áreas rurais e/ou realizar um tipo de reforma agrária orientada pelo Banco.

A terceira política institui o direito legal de vender, alugar, arrendar ou hipotecar as terras como garantia de empréstimo. Como os títulos da

terra passam a ser alienáveis, caso o camponês não consiga pagar os empréstimos, pode perder a terra. A terra pode ainda servir como moeda em um empreendimento no qual os capitalistas entram com os investimentos, e o camponês, com a terra. No caso do fracasso do empreendimento, todos perdem. O capitalista perde o montante investido e o camponês perde a terra. Evidentemente, perde mais quem investiu tudo o que tinha, mesmo que pareça pouco do ponto de vista de quem tinha mais. Para o camponês, que só tem a terra, perdê-la é ser reduzido à completa pobreza. Com esse tipo de posse, frente aos períodos de alta dos preços da terra ou de baixas da safra, os camponeses podem vender suas terras. Ocorre que ao vender esse bem, tão logo o dinheiro acabe, ficam sem a terra e sem emprego, portanto, pobre e sem perspectivas.

Formado o mercado de terras, forjam-se as condições necessárias para a implementação dos chamados bancos da terra ou fundos de terras, mediante alterações institucionais ou jurídicas. Estes, por sua vez, consistem em fundos formados inicialmente por empréstimos financeiros realizados pelo BM, voltados à concessão de créditos fundiários para agricultores pobres, implantados em países onde se verifica uma forte concentração fundiária e, portanto, com dificuldade de crescimento econômico. Uma vez realizados os financiamentos para a criação dos fundos de terras, os países credores devem criar, ao longo do tempo, seus próprios fundos creditícios, com a finalidade de conceder créditos fundiários aos sujeitos sociais que demandam terras, para que estes possam comprá-las no mercado já em funcionamento. Embora essa política seja propagada como uma forma ágil de redistribuição de parte da riqueza, na prática, o seu fundamento é o estímulo ao funcionamento do mercado de terras.

Inicialmente, essa política foi denominada pelo Banco de reforma agrária dirigida pelo mercado, reforma agrária assistida pelo mercado ou reforma agrária baseada na comunidade. No entanto, os movimentos sociais e estudiosos do tema têm preferido chamá-la de Reforma Agrária de Mercado (SAUER, 2001; BARROS et. al., 2003; PEREIRA, 2004; RAMOS FILHO, 2005; RESENDE e MENDONÇA, s/d). Indubitavelmente, o Banco Mundial, ao atribuir à sua política neoliberal de acesso à terra o nome de reforma agrária, objetiva esvaziar o conteúdo político e conflituoso embutido nesse conceito.

Nesse sentido, a política de reforma agrária neoliberal busca a resolução do conflito histórico entre sem-terras e latifundiários, em países em que a concentração fundiária é exacerbada. Segundo o Banco Mundial, a reforma agrária tradicional, via desapropriação, não é possível no momento atual, porque as elites econômicas resistem à reforma, e isso gera muito conflito. O objetivo é não incomodar as elites mediante medidas desapropriatórias, mas comprar as terras daqueles que estão dispostos a vendê-las pelo preço que pedirem.

Por outro lado,

Os “beneficiários” desse programa adquirem uma pesada dívida com crédito usado para comprar a terra. O tamanho dessa dívida é baseado no preço pelo qual a terra é vendida. (...) Observamos que a terra comprada por pessoas pobres não é apenas de má qualidade, mas também superavaliada. Em alguns casos, esses programas têm contribuído para uma tremenda inflação no preço da terra. Então, é provavelmente seguro dizer que a “reforma agrária de mercado” tem sido mais benéfica para os latifundiários, que podem vender terras de pouca qualidade a altos preços (ROSSET, 2004, p. 23).

Assim sendo, esse modelo, que é chamado de “reforma agrária de mercado”, foi criado para substituir a reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação de propriedades rurais que não cumprem sua função social, por relações de compra e venda de terras, ou seja, por esquemas de financiamento de compra de terras por trabalhadores rurais. A reforma agrária de mercado teve início em 1994, na Colômbia, e após três anos começou a operar na África do Sul, Brasil e Guatemala, disseminando para outros países como Honduras, México, Malauí, El Salvador e Filipinas (PEREIRA, 2006).

Nesse contexto, o que se vê ao longo da década de 1990, sob o impulso das reformas neoliberais, é uma nova onda de políticas pró-mercado de terras. Foram implantados programas e propostas em sociedades marcadas por elevada concentração de terra, altos índices de pobreza rural e, especialmente, histórias de lutas pela democratização da

estrutura agrária e econômica nacional, implantada pelo Banco Mundial (SAUER; PEREIRA, 2006).

O Banco Mundial adota, como seu eixo fundamental, políticas fundiárias ajustadas à plataforma neoliberal, priorizando a promoção acelerada de transações mercantis, de arrendamento e compra/venda de terras como base para o aumento da produtividade agrícola e o alívio da pobreza rural.

Para legitimar seu modelo, o Banco Mundial criticou a reforma agrária “conduzida pelo Estado”, baseada no instrumento de desapropriação, ao mesmo tempo que trabalhou para que o modelo de Reforma Agrária de Mercado (RAM) fosse aceito política e conceitualmente como uma nova modalidade de reforma agrária redistributiva, reconhecendo a necessidade da reforma agrária para desconcentrar a propriedade da terra em sociedades desiguais. Do mesmo modo passou a negar a atualidade da ação desapropriacionista e redistributiva do Estado, considerada inviável e anacrônica na fase atual do capitalismo.

A Reforma Agrária de Mercado e a política agrária do Banco Mundial possuem quatro objetivos fundamentais: a) como prioridade máxima, estimular as relações de arrendamento; b) potencializar as relações de compra e venda de terras; c) acelerar e aprofundar a privatização de direitos de propriedade em fazendas coletivas ou estatais; d) acelerar e aprofundar a privatização de terras públicas ou comunais (PEREIRA, 2006). Para viabilizar tais objetivos o Banco Mundial vem promovendo desde 1990, de um lado, a constituição de um arranjo institucional de administração de terras e, de outro, a implementação de um modelo de acesso à terra alternativo à reforma agrária.

A Reforma Agrária de Mercado, em seu discurso, afirma ter também como outra finalidade promover a redistribuição de terra a baixo custo, de modo a melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão. A oportunidade histórica para a aplicação do novo modelo, em sociedades de estrutura agrária muito desigual, surgiu da implementação de reformas macroeconômicas e políticas de ajuste estrutural, que teriam provocado uma queda substancial do preço da terra e reduzido os privilégios conferidos ao segmento dos grandes proprietários.

A RAM foi concebida pelo Banco Mundial como uma alternativa às dificuldades e ineficiências atribuídas à chamada “reforma agrária conduzida pelo Estado” (*state-led land reform*), baseada na desapropriação. Trata-se de uma construção negativa, baseada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária (PEREIRA, 2006). Em seu discurso oficial, a ruptura em relação às experiências do passado residiria no fato de o novo modelo ser orientado para estimular o funcionamento dos mercados, e não para “substituí-los”.

No entanto, em sua essência, a RAM nada mais é do que uma mera relação de compra e venda de terras de agentes privados, financiada pelo Estado, que fornece um subsídio variável para investimentos em infraestrutura socioprodutiva e contratação de serviços privados de assistência técnica. Quanto menor for o preço pago pela terra (empréstimo), maior será a quantia a fundo perdido disponível para investimento e vice-versa. Os vendedores são pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente (ou na sua maior parte) os custos da aquisição da terra e os custos da transação (PEREIRA, 2006).

Assim sendo, a política agrária do Banco Mundial não oferece soluções para o grave quadro de pauperização, dominação e exploração em que vive a maior parte dos trabalhadores rurais e o campesinato latino-americano, pois subordinada está a uma estratégia de desenvolvimento rural vinculada ao projeto neoliberal. Essa estratégia naturaliza e potencializa o modelo agrícola dominante, comandado por grandes empresas multinacionais agroindustriais e suas ramificações financeiras. Além de ser ecologicamente insustentável, esse modelo desemprega trabalhadores, precariza o contrato de trabalho e tem custos econômicos muito elevados, favorecendo a consolidação de uma nova matriz de poder no campo surgida no bojo do ajuste estrutural.

Por fim, um último ponto a ser destacado é que muito da ineficiência do Estado brasileiro na execução de um programa de reforma social amplo e fundamental, como a reforma agrária que vem sendo executada, está nos quadros técnicos e administrativos responsáveis por sua execução. Há um abismo cultural e social entre o funcionário do Estado, da Justiça, que interfere nas questões trabalhistas, e o trabalhador da terra. Existem aí concepções antagônicas do que é o trabalho, a

dignidade, a vergonha, a esperança, a honra e a própria noção de direito.

Mas não se pode negar que muitos dos objetivos institucionais deixam de ser alcançados porque falta decisão política do escalão superior; falta competência aos executores; a corrupção não deixa a máquina funcionar; os recursos necessários nunca são liberados a tempo; o desenho institucional é inadequado; falta preparo/qualificação aos servidores; os planos de cargos e carreiras são inadequados, desmotivadores; há sobreposição de funções e competências; falta estabilidade dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, desnecessariamente sujeitos a pressões políticas; há burocratismo etc. No caso específico da reforma agrária, esses e outros problemas têm sido reincidentes (FERREIRA, 1994, p. 33).

Nesse contexto, pode-se afirmar que a permanência no campo não foi e não tem sido fácil, pois, ao mesmo tempo em que uma família é assentada, outras duas são expropriadas e expulsas (FERNANDES, 2001, p. 44). Desilusões, falta de preparo e de recursos também têm conduzido ao abandono ou venda de lotes de terras desapropriadas, todavia, em percentual que não é alarmante (algo em torno de 10% a 15%), quando se considera o conjunto, afastando-se as críticas dirigidas ao movimento dos assentados como um todo⁸. Isso quando não perdem as terras para os bancos, endividados pela inexistência de linhas de crédito específicas.

Considerações finais

⁸ “A FAO, um órgão das Nações Unidas, estabelece um padrão internacional, considerando normal um índice de desistências, pelos mais variados motivos (desadaptação, convivência, doenças, possibilidade de outras atividades), de até 20%. Nos assentamentos, na média do Brasil, não se chega a 15% de desistências.” (STÉDILE; GEORGEN, 1993, p. 87).

Historicamente, as ações políticas no campo brasileiro têm como meta responder quantitativamente à inserção subalternizada e dependente do país monopolista, desde a década de 1990 e sobretudo com os mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso que, com o discurso da necessidade de promoção e desenvolvimento rural, teve como eixos a valorização do agronegócio e a substituição da questão agrária por políticas de desenvolvimento rural sustentável com vistas à “redução” da pobreza.

A formação socioespacial e socioterritorial no Brasil tem negado o acesso à terra às famílias mais pobres. Sobre isso, Fernandes (1999) destaca que, durante várias épocas da história, os camponeses lutaram para entrar na terra das mais diferentes formas, construindo organizações históricas com a proposta de uma sociedade mais democrática e menos desigual.

Nesse sentido, a luta pela terra no Brasil é um processo contínuo desde os movimentos messiânicos, das Ligas Camponesas até o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Contudo, todos os modelos de desenvolvimento rural adotados não avançaram no sentido de solucionar os problemas relativos à terra.

Assim, sem desprezar as dificuldades, a reforma agrária representa um exercício de cidadania e luta contra a pobreza, fome, desemprego, pela soberania e segurança alimentares e contra o desrespeito aos direitos humanos.

É uma necessidade dos trabalhadores rurais, dentro de um desenvolvimento socioeconômico de outro tipo, e à medida que a política pública de reforma agrária pode trazer trabalho e direitos de cidadania, ela deve ser administrada em favor dos que lutam por terra e por um país mais justo e igualitário.

Nesse sentido, como não se restringe ao campo, muito menos é uma necessidade apenas dos sem-terra, camponeses ou trabalhadores rurais, a luta pela reforma agrária traz a necessária interação com a cidade. Por essa razão, estudiosos do assunto e envolvidos nessa questão dizem que ela é travada fortemente no campo, mas é ganha nas cidades (OLIVEIRA, 2002, p. 54; LINHARES; SILVA, 1999, p. XIV;

MANIGLIA, 2004, p. 70; ABINAGEM, 1996, p. 44; MARTINS, 1994, p. 12-13).

Atualmente, a política do governo Lula não tem capacidade de alterar a estrutura fundiária. No entanto, tanto esse governo quanto o próximo necessitam superar alguns desafios e adotar políticas diferenciadas para que possam realizar a reforma agrária, não de forma compensatória, mas sim como uma política de desenvolvimento territorial, implicando desconcentrar a estrutura fundiária e fazer com que a utilização da terra no Brasil se realize em benefício principal daqueles que nela trabalham e não se constitua apenas como um simples “negócio”.

Faz-se necessária a implantação de um novo modelo, que requer uma outra decisão política, que envolva concepções de progresso, desenvolvimento da economia e sociedade (SOUSA JÚNIOR, 2000), para que haja a perspectiva da implantação de uma proposta de reforma agrária capaz de modificar a estrutura fundiária, aumentar o produto e a renda da agricultura e garantir a equalização de oportunidades. Resta, no entanto, aos órgãos responsáveis pela política agrária encontrar formas alternativas e força de vontade política para isso.

Referências

ABINAGEM, Alfredo. A família no direito agrário. **Belo Horizonte: Del Rey, 1996.**

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **O que há de novo no rural brasileiro?** In: Terra Livre, n.15, p. 87-112, 2005.

BALDUÍNO, Dom Tomás. O patriarca da terra. In: **Caros Amigos**, n. 96, p. 30-35, mar. 2005.

BANCO MUNDIAL/BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório e recomendação sobre solicitação de inspeção.** Brasília, 1999.

BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (orgs). **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Rede Brasil, 2003.

BORGES, Maria Stela Lemos. **Terra: ponto de partida, ponto de chegada**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1997.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. **Política agrária e violência no campo**. In: SIDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luiza (org.). In: Direitos Humanos no Brasil 2005: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Global Exchange, 2005.

CELOS, Jeferson Fernando. **O direito enquanto práxis contra-hegemônica e a luta pela terra na perspectiva dos movimentos sociais populares**. 2007. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2007.

FERNANDES, Bernardo Mançano et al. **DATALUTA: Banco de Dados da Luta Pela Terra – Relatório 2006**. Presidente Prudente: NERA, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Brasil: 500 anos da luta pela terra**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v. 28, nº 1, 2 e 3, Jun/Ago 1999.

FERREIRA, Brancolina. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do governo federal. In: MEDEIROS, Leonilde et al. **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.

GREENHALGH, Luiz Eduardo. Reforma Agrária. In: **Conferência Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil**. Rio de Janeiro: JBA Comunicações, 1996.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MANIGLIA, Elisabete. Criminalidade e violência no âmbito rural: críticas e reflexões. In: _____.; FIORATI, Jete Jane (org). In: **20 anos do curso de direito**. Franca: Ed. UNESP, 2004.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELO, João Alfredo Telles et al. **Reforma agrária quando?** CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Relatório vencido da CPMI da Terra. Brasília: Editora do Senado Federal, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: MDA, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Banco da Terra**. Disponível em: <http://www.bancodaterra.gov.br/bt1.htm#bt1>. Brasília: MDA, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula**. Porto Alegre: Mimeo, 2006.

_____. O campo brasileiro no final dos anos 80. In: STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2002, p.45-67.

_____. Modo capitalista de produção e agricultura. **São Paulo: Ática, 1986**.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (org.). In: **Capturando a terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria luta política e balanço de resultados. 2004. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual:** Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado. 2008. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2008.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. A crise do contrato social da modernidade: o caso da reforma agrária de mercado do Banco Mundial. In: **Revista Formação**. Presidente Prudente, n. 12, p. 143–163, jan. 2005.

RESENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luiza. As políticas do Banco Mundial para a estrutura fundiária brasileira. São Paulo: **Rede Social de Justiça e Direitos Humanos/La Via Campesina**, s/da.

_____. A falência do Programa de Crédito Fundiário do Banco Mundial. São Paulo. **Rede Social de Justiça e Direitos Humanos/La Via Campesina**, s/db.

ROSSET, Peter. O bom, o mal e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias. (org.). In: **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.

SANT'ANA, Antônio Lázaro et al. Estratégias de Comercialização e Geração de Renda em Dois Assentamentos da Região de Andradina. In: BERGAMASCO & AUBRÉE & FERRANTE (orgs). In: **Dinâmicas familiar, produtiva e cultural nos assentamentos rurais de São Paulo**. Campinas: FEAGRI/UNICAMP, 2003.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. (Org.). **Capturando a terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sérgio. **A proposta de “Reforma Agrária de Mercado” do Banco Mundial no Brasil**. 2001. Disponível em: <http://www.abrareformaagraria.org.br/artigo73.htm>.

SILVA, José Gomes da. **Caindo por terra:** crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida, 1987.

SIVEIRA, Ubaldo. **Reforma agrária:** a esperança dos “sem-terra”. Franca: Ed. UNESP, 2003.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: terra, trabalho, justiça e paz”. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (org.). **Introdução crítica ao direito agrário**. São Paulo: IMESP, 2000.

SOUZA, Sérgio Pereira de. **Assentamentos Rurais e Novas Dinâmicas Socioeconômicas**: o caso dos municípios de Rosana, Euclides da Cunha e Teodoro Sampaio. 2007. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2007.

STÉDILE, João Pedro. GEORGEN, Frei Sérgio. **A Luta pela Terra no Brasil**. São Paulo: Página Aberta, Ltda, 1993.

VEIGA, José Eli da. Fundamentos do Agrorreformismo. In: STÉDILE, João Pedro. In: **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.

_____. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Ed. Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 6ª Ed., 1985

Artigo recebido para publicação em:

07 de abril de 2010.

Artigo aceito para publicação em:

19 de outubro de 2010.

Como citar este artigo:

CARVALHO, Livia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010.