

Uma discussão sobre o conceito de reforma agrária: teoria, instituições e políticas de governo

Estevan Leopoldo de Freitas Coca*
Bernardo Mançano Fernandes**

Introdução

Neste artigo apresentamos distintas abordagens do conceito de reforma agrária, buscando analisar as implicações políticas de cada postura.

Na primeira seção fazemos um levantamento bibliográfico para caracterizar conceituações feitas por intelectuais que tem se dedicado ao tema. Na segunda, por meio de um levantamento documental, demonstramos os significados da reforma agrária para instituições nacionais e internacionais. Na terceira, apresentamos algumas políticas de reforma agrária realizadas pelos governos brasileiros, desde o período de redemocratização do país, em meados da década de 1980.

Estas discussões têm sido desenvolvidas no NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Discutir a reforma agrária é uma atitude fundamental para o entendimento da atual configuração da Questão Agrária brasileira.

A reforma agrária a partir dos teóricos

Já na década de 1970 ao estudar a categorização das reformas agrárias latino-americanas o sociólogo **Antonio Garcia** distingue três tipos de reforma agrária vigentes na época:

a) la de reforma agraria estrutural, que integram un proceso nacional de transformaciones revolucionarias liberalizado por un agresivo elenco de nuevas fuerzas sociales identificadas en un objetivo estratégico de cambio, fundamentándose en la substitución de las relaciones tradicionales de poder y de las normas institucionales que las preservan y proyectam.

b) la de la reformas agrarias de tipo convencional, que forman parte de una operación negociada entre las antiguas y nuevas fuerzas sociales, por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionários), intentando modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional; y

c) la de las reformas agrarias marginales, que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, sistema normativo), sino hacia representación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose políticamente en el sistema tradicional de partidos y en el reglas institucionales de la sociedad tradicional.¹

O primeiro tipo está ligado à idéia de revolução social, esta aconteceria por meio de forças sociais geradas pela aspiração de uma nova ordem econômica e social. Exemplos desse tipo foram às reformas agrárias do México, da Bolívia e de Cuba. O segundo tipo ocorre com uma negociação política entre forças sociais antagônicas, sem romper as regras institucionais do sistema. O terceiro tipo não altera sequer o regime de propriedade fundiária, criando apenas algumas medidas paliativas ou compensatórias com o intuito de conter as pressões populares por uma efetiva reforma agrária. Os dois últimos tipos não visam à alteração do regime capitalista.

Outra categorização do conceito de reforma agrária é feita por **João Pedro Stédile**, dirigente nacional do MST - Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-terra em entrevista concedida a Bernardo Mançano Fernandes. Ao analisar a realidade brasileira, ele elenca três tipos de reforma agrária:

a) *reforma agrária clássica*: Realizada sob bases capitalistas, com o intuito de democratizar a propriedade da terra, distribuindo-a aos camponeses e os transformando em pequenos produtores autônomos. Com isso, aumentam a oferta de mercadorias e o mercado consumidor, com o crescimento da renda dos camponeses.

b) *política de assentamentos*: A política de implantação de assentamentos é confundida com a reforma agrária. Na verdade, trata-se de uma política de assistência social, apenas para se livrar dos sem-terra e não para resolver o problema da propriedade da terra. Ou seja, fazer assentamento não significa fazer reforma agrária.

c) *reforma agrária dos movimentos sociais progressistas*: Busca resolver o problema da

*Mestrando do Programa Pós-Graduação em Geografia da Unesp, campus de Presidente Prudente.

**Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Unesp, campus de Presidente Prudente.

¹GARCIA, Antonio. *Sociologia de la Reforma Agraria en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

concentração da propriedade da terra. É realizado um programa de desapropriações de terras, de forma rápida, regionalizada, distribuindo-as a todas as famílias sem-terra.²

O primeiro tipo visa o fortalecimento do capitalismo nas sociedades onde é implantada, já que teria o intuito de fomentar o mercado interno, através da inserção de pequenos produtores neste. O segundo refere-se às políticas de contenção dos conflitos por terra, onde apesar da implantação de assentamentos não existe um plano geral que vise à desconcentração fundiária. O terceiro refere-se à reforma agrária preconizada pelos movimentos sociais progressistas com a desconcentração fundiária e o acesso à terra a milhares de camponeses sem-terra. Nessa linha de pensamento, destacam-se os movimentos ligados a Via Campesina.

Esse último tipo parte de uma premissa de que a reforma agrária é um modelo desenvolvimento para o país. Nesta perspectiva, Ariovaldo Oliveira ao analisar a demanda por reforma agrária no Brasil defende que esta não é apenas uma medida de alcance social, mas também econômico e político. No dizer do autor:

No Brasil é quase consenso, que qualquer alternativa de remoção da exclusão social neste país passa pela Reforma Agrária. Ela tem, portanto um objetivo social, ou seja, é o caminho para retirar da marginalidade social no mínimo, uma parte dos pobres. Mas a Reforma Agrária é também, econômica, porque ela certamente levará a um aumento ainda maior da oferta de produtos agrícolas destas pequenas unidades ao mercado. Mas a Reforma Agrária tem que ser também política. Tem que ser instrumento através do qual, esta parcela da população conquista a cidadania.³

Desta maneira, a reforma agrária é caracterizada como uma política de desenvolvimento que pode ser alternativa ao agronegócio, modelo que detém a maior parte dos investimentos do Estado. Bernardo Mançano Fernandes considera que a tendência dos governos é pensar o desenvolvimento desde a perspectiva do agronegócio, já que este é compreendido como a totalidade da qual a agricultura camponesa ou familiar faria parte. Sendo assim, a luta pela terra e a reforma agrária são importantes instrumentos de resistência camponesa como aduz o autor:

A luta pela terra e a reforma agrária formam o principal fator de territorialização do campesinato no território nacional. O desenvolvimento territorial e reforma agrária são processos indissociáveis. Portanto, a obtenção de terras e o desenvolvimento dos assentamentos são processos inseparáveis. O capital forma os seus territórios e se territorializa, ou seja, se expande multiplicando o controle de enormes áreas em todas as regiões. Na atualidade, no campo brasileiro, o capital tem o

nome de agronegócio, que procura se apropriar das terras e subalternizar o campesinato através da terceirização da produção (que muitos chamam de integração) ou expropriá-lo através da verticalização da produção, controlando todos os sistemas que o compõe.⁴

Portanto, a reforma agrária é tida como uma política de desenvolvimento que garante a territorialização do campesinato. A territorialização vai além da conquista de terras, ela é a expansão das relações de poder no espaço geográfico, é o confronto entre a propriedade capitalista e a propriedade camponesa.⁵

A disputa territorial entre o agronegócio e a reforma agrária também tem sido debatida pelo economista Guilherme Delgado. Em entrevista ao Jornal Brasil de Fato, ele defende que a reforma agrária ainda não foi alvo de um programa oficial por parte do Estado. A facilidade com que o agronegócio tem se apoderado das áreas agrícolas do território nacional tem acarretado grandes prejuízos à nação, já que este não cumpre com suas funções sociais, ambientais e de posse da terra; além de não respeitar as relações de trabalho. Nessas condições, a reforma agrária, aplicada de forma incluyente, seria a solução para estes empecilhos. Assim, diz Delgado:

Muitas vezes, se coloca a reforma agrária como um programa oficial, mas não encontramos isso. Afirma-se que o Brasil está fora da curva e que, hoje, não se faz mais reforma agrária. A questão é discutir como inserimos os pequenos estabelecimentos. Mesmo no modelo capitalista, temos variantes da maior diferença. A experiência europeia do pós-guerra permite que, sem uma reforma agrária clássica, as pequenas propriedades coexistam sem serem engolidas pelo agronegócio internacional. Esse padrão de desenvolvimento – que chamaríamos de uma política agrária condizente com a realidade – abriria espaço para setores do campo participarem do desenvolvimento de forma mais incluyente. Mas, para isso, há a necessidade de uma política econômica distinta. Nosso modelo não é parecido com o europeu nem o dos Estados Unidos, apesar de muitos dizerem que é a nossa inspiração. O nosso agronegócio é mais desigual do que o deles. Após a abolição e a guerra civil, houve uma mudança na estrutura de posse da terra e uma ocupação do meio-oeste dos EUA. Já nós chegamos ao século 20 sem fazer nenhuma dessas mudanças. E descartamos fazê-las porque dizemos que passou o tempo. Não se passou do tempo de uma política de igualdade e distribuição. Mudaram, sim, os instrumentos, as estruturas de intervenção. Precisamos de uma política comum que tenha capacidade de impedir o

²FERNANDES, Bernardo Mançano; STEDILE, João Pedro. *Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

³OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo. Labor Edições. 2007.

⁴FERNANDES, Bernardo. O MST e as reformas agrárias do Brasil. In: *Revista Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires, n. 24, p. 73-85, 2008.

⁵FERNANDES, Bernardo. O MST e os desafios para a realização da reforma agrária no governo Lula. *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, v. 11, p. 31-40, 2003.

avanço do agronegócio, com a liberdade que tem hoje. Ele não tem obrigações com sua função social, obrigações de posse da terra, de meio ambiente e de respeito às relações de trabalho. O caso brasileiro é ímpar de desigualdade crescente. Um formato de reforma agrária incluyente, de desenvolvimento e igualdade não está fora da agenda ao menos que se pense que não há desigualdade no país. O pessoal acha que desenvolvimento é modernização conservadora. É a moda Geisel, desenvolver o modelo do regime militar. Agora, o Brasil precisa de uma política clara de contenção da liberdade de ação do agronegócio. Sem isso, a reforma agrária é engodo, tão residual e incapaz de se manter que será engolada.⁶

De tal maneira, Delgado, Oliveira e Fernandes entendem que o capital (agronegócio) tem sido o maior obstáculo para a territorialização da reforma agrária no Brasil. Estas análises destacam que o tema da reforma agrária é antes de tudo uma questão territorial de disputa pelas terras agricultáveis do país.

Outra abordagem é feita pelo sociólogo José de Souza Martins que entende que não é a quantidade que define a reforma agrária e sim a qualidade. A conquista dos territórios dos assentamentos é um fator secundário se comparado à conquista de um espaço no mercado por parte da *agricultura familiar*. Assim, diz o autor:

A reforma agrária é um tema político que se propõe em termos qualitativos e não em termos quantitativos. Não é o número de desapropriações ou o número em terras desapropriadas ou compradas que definem o perfil da reforma agrária brasileira, sua justeza ou não. O essencial é que haja um setor ponderável da sociedade reivindicando a ampliação do lugar da agricultura familiar no sistema econômico e que em parte essa agricultura familiar esteja nas mãos de pessoas que se ressocilizaram na luta pela reforma agrária e nela se politizaram.⁷

Assim, Martins considera que seria assegurada a diversificação das oportunidades de trabalho, além da modernização não só econômica, como também das mentalidades e das relações sociais. Todavia, nessa análise o autor não leva em consideração a enorme massa de camponeses acampados na beira das rodovias e que clamam por território, na espera pelo assentamento. Evidente que para esses autores quantidade e qualidade formam uma condição para a realização da reforma agrária. São, portanto inseparáveis.

A reforma agrária a partir das instituições

A década de 1990 marcou a expansão do debate sobre a reforma agrária no âmbito institucional, já que até

então apenas os setores progressistas da sociedade defendiam a necessidade da democratização do acesso a terra. A partir deste momento, também instituições ligadas ao processo de mundialização do capital incluem o tema em suas propostas de desenvolvimento.

Uma dessas instituições que passam a compor o debate é o **Banco Mundial**, propondo a implantação da denominada *Reforma Agrária de Mercado*. A atenção desta instituição para a reforma agrária se deu a partir da intensificação das ações dos movimentos de luta pela terra na década de 1990, questionando a intensificação do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico.

Assim, o Banco passa a propor aos governos a adoção de uma série de medidas que visam reduzir o papel do Estado nas ações de alívio da pobreza e a liberalização do mercado de terras, já que as políticas de terras possuem um papel preponderante para o *crescimento sustentável*. Os assentamentos oriundos de tal política têm origem em operações imobiliárias de compra e venda de terras, ou seja, é um meio alternativo a desapropriação por interesse social.

Outra instituição que passa a compor o debate é a **FAO - Food and Agriculture Organization**, órgão da ONU - Organização das Nações Unidas, para a agricultura e a alimentação; que a relaciona ao fortalecimento dos atores públicos e privados envolvidos no processo, como vemos a seguir:

No contexto atual, a reforma agrária não se limita exclusivamente à redistribuição de terras e recursos naturais, mas deveria ser acompanhada por políticas que abordem de maneira integral o acesso aos recursos e sua administração, sustentadas nos princípios de diversidade e participação, o que implica entregar aos atores públicos e privados, através de mecanismos de concertação e diálogo, a liderança no desenvolvimento de seus respectivos territórios.⁸

A FAO foca o potencial que a reforma agrária possui de combater a crise mundial da produção de alimentos. Isso porque a estrutura concentrada da propriedade da terra tem sido um dos obstáculos para a conquista da soberania alimentar de várias nações. Deve-se ressaltar que a FAO tem atuado em parceria com o Banco Mundial em ações de mercantilização da terra em vários países da América Latina, África e Ásia.

Numa perspectiva distinta a do Banco Mundial e da FAO está o **MST**, o mais organizado movimento sócio-territorial do Brasil. Para este movimento, a reforma agrária deve vir acompanhada de uma mudança estrutural na sociedade. Ela deve ser ampla, beneficiando todos os trabalhadores rurais sem-terra. Também é entendida como reforma agrária pelo movimento a garantia de posse e uso da terra a todas as comunidades tradicionais, não apenas aos sem-terra acampados.

⁶DELGADO, Guilherme Cassel. Lula abandonou a reforma agrária, diz pesquisador. **Brasil de Fato**, 18, abr, 2008. Caderno Nacional.

⁷MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária - o impossível diálogo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

⁸FAO - Food and Agriculture Organization. A reforma agrária no século XXI: não basta distribuir terras. Brasília, DF: FAO, 2008. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/cr_imprensa8.pdf>. Acesso em: 07 maio 2008.

Destaca-se o princípio da soberania alimentar, com a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados (transgênicos). Em seus princípios de luta pela reforma agrária consta o seguinte:

É preciso realizar uma ampla Reforma Agrária, com caráter popular, para garantir acesso à terra para todos os que nela trabalham. Garantir a posse e uso de todas as comunidades originárias, dos povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, geraizeiros e quilombolas. Estabelecer um limite máximo ao tamanho da propriedade de terra, como forma de garantir sua utilização social e racional. É preciso organizar a produção agrícola nacional tendo como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados (transgênicos) para toda a população, aplicando assim o princípio da soberania alimentar. A política de exportação de produtos agrícolas deve ser apenas complementar, buscando maior valor agregado possível e evitando a exportação de matérias-primas.⁹

Esta proposta parte da premissa de que é necessária a participação do Estado gerindo a função social da propriedade da terra e punindo as que não a cumprem, com sua desapropriação. Este seria o primeiro passo da referida mudança na estrutura social. Este quesito é o que difere a proposta do MST da do Banco Mundial e da FAO.

Estas propostas divergem não apenas em termos técnicos, mas principalmente quanto ao modelo de sociedade que cada uma explicita. O Banco Mundial e a FAO colocam a reforma agrária como uma medida a ser adotada como fortalecimento do capitalismo, reduzindo o papel do Estado na democratização da propriedade da terra. O MST enfatiza que a reforma agrária deve ancorar a substituição do capitalismo por um novo sistema econômico-social. Isto demonstra a intenção que possuem os governos ao adotar uma destas posturas.

Já o **MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário** do Brasil, a quem coube ao a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, durante o primeiro mandato de do presidente Lula, frisa que a reforma agrária é uma

(...) condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana (...) A Reforma Agrária é urgente não apenas pela gravidade da questão agrária expressa pelos conflitos no campo e por uma forte demanda social, mas, principalmente, pela sua contribuição à superação da desigualdade e a exclusão social de parte significativa da população rural.¹⁰

A reforma agrária é tida como uma condição para que o país volte a crescer economicamente. Deve-se salientar que crescimento econômico é diferente de desenvolvimento. O primeiro pode ser entendido como a evolução do PIB - Produto Interno Bruto, fato que muitas vezes é acompanhado de diversas desigualdades sociais. Por outro lado, o desenvolvimento é um conceito mais amplo, já que não incorpora somente a dimensão econômica, mas também a social, a cultural, a natural etc. Deste modo, questionamos se não seria mais plausível para o país o entendimento da reforma agrária como um meio de desenvolvimento.

A reforma agrária a partir da realidade

Nesta seção, buscamos compreender os significados da reforma agrária nos governos brasileiros desde o ano de 1985. Baseamos nossa análise na implantação de assentamentos rurais, nas modificações na legislação e no tratamento dados aos movimentos de luta pela terra.

O Governo José Sarney (1985 - 1989)

Sarney foi o primeiro presidente após o processo de redemocratização do Brasil, substituindo Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir o cargo. Neste período intensificou-se a pressão popular pela reforma agrária, o que colaborou para a nomeação de Nelson Ribeiro para o a direção do MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrária e José Gomes da Silva, para a presidência do INCRA. Ganha força a idéia de colocar em prática o Estatuto da Terra, e com isso é elaborada uma proposta para o I Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentada por Sarney no 4º Congresso Nacional da CONTAG, em maio de 1985. O objetivo desta proposta era

Mudar a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando, progressivamente, o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atenda aos princípios de Justiça Social e o aumento da produtividade, de modo a garantir a realização sócio-econômica e o direito de cidadania do trabalhador rural.¹¹

Nesta proposta era exposta a meta de assentar 1 milhão e 400 mil famílias ainda no governo Sarney, privilegiando-se as ações de desapropriação por interesse público e restringindo os projetos de colonização. Todavia, até a efetivação do plano a proposta foi modificada por doze vezes com o intuito de atender aos interesses de setores da sociedade ligados ao latifúndio,¹² que tinham grande representatividade no governo.

¹¹MINISTÉRIO DA REFORMA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 1985, apud RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. *Questão agrária em Sergipe: um estudo comparativo entre mutuários do crédito fundiário e assentados dos projetos de reforma agrária - 2003 - 2006*. Presidente Prudente, 2007. Relatório de Qualificação (Doutorado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente.

⁹MST - MOVIMENTODOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA. Reforma agrária. São Paulo: MST, 2007. Disponível em: < <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=4518>>. Acesso em: 07 maio 2008.

¹⁰BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, 2004.

Dentre as modificações pelas quais passou a proposta uma das que mais a descaracterizou foi à substituição do atributo que permitiria a desapropriação por interesse social, como principal meio de obtenção de terras; com indenização por meio dos TDA's Títulos da Dívida Agrária, sendo introduzida a possibilidade da "negociação" com os proprietários. Outra modificação que descaracterizou a Proposta foi a ausência no Decreto assinado pelo presidente da república de áreas prioritárias para a implantação da reforma agrária. No dizer de Silva: "(...) o PNRA sem as áreas prioritárias não é um PNRA, porque não satisfaz a primeira das exigências da Lei que obriga sua elaboração, o Estatuto da Terra".¹³

Considerando a ação dos movimentos socioterritoriais o governo Sarney assentou apenas 122.699 famílias (8,76%) do total prometido.¹⁴ Assim sendo, o I PNRA ao mesmo tempo em que colocava novamente a reforma agrária em pauta no cenário político também mostrava o alinhamento entre as forças pró e contra a reforma agrária no Brasil.

Entretanto, a maior derrota da luta pela reforma agrária durante o governo Sarney aconteceu durante a elaboração da Constituição de 1988, onde o capítulo sobre a reforma agrária sofreu um enorme retrocesso, tendo como referência o Estatuto da Terra. Embora a sociedade organizada tenha apresentado uma emenda popular com mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, acabou por prevalecer os interesses dos latifundiários. Interesses agora representados não apenas pelos "coronéis", mas também pelos empresários que se apropriaram de grandes extensões de terras durante os anos de ditadura militar. Dessa forma, as forças conservadoras representadas pela UDR, conseguiram aprovar um dispositivo genérico, tornando a propriedade produtiva intocável.¹⁵

Desta forma, no governo Sarney a reforma agrária teve como características: a submissão aos projetos dos ruralistas; a negociação com os proprietários nos casos de desapropriação, o que em muitos casos "premiava" as propriedades improdutivas e a não definição de áreas prioritárias para sua efetivação.

O Governo Fernando Collor de Mello (1990/1992)

O governo de Collor acentuou o processo de inserção do Brasil no neoliberalismo, ocasionando uma diminuição da participação do Estado no processo de desenvolvimento. Os defensores de uma reforma agrária encabeçada pelo Estado, via desapropriação de terras, viam cada vez mais distante a realização de suas intenções.

¹²Entre esses estavam: a UDR - União Democrática Ruralista; a CNA - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e a SRB - Sociedade Rural Brasileira.

¹³SILVA, José Gomes da. *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

¹⁴FERNANDES, Bernardo Mançano. (coord.) et al. *Dataluta: Banco de Dados da Luta Pela Terra*, 2007. Presidente Prudente: FCT/NERA.

¹⁵FERNANDES & STEDILE, op. cit.

Neste governo os movimentos socioterritoriais sofreram forte repressão, principalmente o MST, com a invasão, por parte do governo, de algumas de suas secretarias e a prisão de lideranças em diversas unidades federativas. Esta repressão causou um refluxo nas ações dos sem-terra, restringindo o processo de luta e de territorialização dos assentamentos.

Para tratar da reforma agrária Collor criou em abril de 1990 a Secretaria Nacional de Reforma Agrária, que passava a ser gestora de várias funções que até então eram delegadas ao INCRA. Em março de 1991, a secretaria foi extinta, a partir daí, o INCRA voltou a ser o único órgão a cuidar da reforma agrária, estando, contudo, diretamente subordinado ao Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, Antônio Cabrera.

Durante a campanha política, Collor havia prometido o assentamento de 500 mil famílias. Ao assumir o ministério Cabrera promete a realização de *uma reforma agrária sem caráter ideológico*, já que esta faz parte de um projeto mais amplo que é a Política Agrícola.¹⁶ Assim, Cabrera tomava uma medida que já vinha sendo requerida pelos ruralistas desde a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária.

Em janeiro 1992, o governo Collor lançou o seu programa de reforma agrária, denominado "Programa da Terra". O objetivo desse programa era assentar, naquele ano, 50 mil famílias; desapropriar 2,9 milhões de hectares de terras - dos quais 735 mil já estavam disponíveis; destinar, através do PROCERA, 114 bilhões de cruzeiros para os assentados antigos; emancipar dez mil famílias assentadas; destinar 30 bilhões do Banco do Brasil para crédito fundiário a pequenos agricultores; dar assistência técnica às famílias assentadas; descentralizar a reforma agrária, envolvendo estados, municípios e entidades privadas, etc. Todavia, com o impeachment de Collor esse programa acabou não culminando.

Nesse governo foram assentadas apenas 27.791 famílias em 157 projetos assentamentos.¹⁷

Portanto, sem distinguir o proposto do que foi feito de fato, podemos dizer que no governo Collor é acentuada exclusão da reforma agrária das propostas de desenvolvimento. A proposta de descentralização da mesma e a tentativa de "retirá-la do plano ideológico", demonstram as primeiras tentativas de entregar ao mercado o processo de democratização do acesso a terra.

O Governo Itamar Franco (1992/1993):

Com o impeachment de Collor assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que retomou o diálogo com os movimentos sócio-territoriais. Com isto ocorre um aumento do número de ocupações de terras. Em fevereiro de 1993, é aprovada a Lei Agrária (Lei n. 8.629, de

¹⁶COLETTI, Claudinei. **A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal**. Campinas, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

¹⁷FERNANDES, *Dataluta*, op.cit.

25.02.1993). Esta lei regulamentava os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, dificultando os casos de desapropriação. No artigo 7º constava que “não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico...”, desde que tal projeto “haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social” (inciso IV). *“Tal determinação significava um perigoso precedente, pois poderia criar uma verdadeira “indústria de projetos frios”, forjados pelos proprietários dos imóveis pura e simplesmente para evitar a desapropriação”*.¹⁸

Outro ponto problemático constava no artigo 12º onde é estabelecida a justa indenização das áreas desapropriadas. Essa indenização teria como base os valores de mercado. Ainda em junho de 1993, foi aprovada a Lei do Rito Sumário, que definia o procedimento jurídico para o caso de desapropriações de terra por interesse social, para fins de reforma agrária.¹⁹ No governo de Itamar Franco foram assentadas apenas 13.281 famílias em 127 projetos de assentamentos.²⁰

De tal modo, no governo Itamar foi dado continuidade às políticas adotadas por Collor tentando limitar a intervenção estatal por meio da desapropriação de terras para fins de reforma agrária.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)

Entre o primeiro e o segundo mandato de FHC ocorreu uma mudança na forma como a reforma agrária era encarada pelo governo. No primeiro mandato o governo criou 2.389 assentamentos, assentando 261.992 famílias.²¹ Esses números eram os mais altos registrados por um governo brasileiro até então. Ao tomar tal medida o governo FHC acreditava que seriam diminuídas as pressões realizadas pelos movimentos sócio-territoriais por meio das ocupações de terra.

Essas medidas não inibiram às ocupações de terra, já que nesse período ocorreram 1.986 ocupações.²² Assim, no segundo mandato o governo adotou a repressão como forma de conter as ações dos movimentos sócio-territoriais. Foram tomadas diversas medidas nesse sentido, uma delas foi a medida provisória 2109-52, criada em 24 de maio de 2001, que impede a desapropriação da área ocupada e tira dos eventuais ocupantes o direito constitucional à reforma agrária. Esta foi uma das formas encontradas pelo governo federal de barrar o crescimento e ações de ocupação.

Nos dois primeiros anos do segundo mandato (1999-2000), foram registradas 1.425 ocupações de terra. Após a aprovação da medida provisória 2109-52, nos

dois últimos anos do governo Fernando Henrique (2001-2002), ocorreram 559 ocupações,²³ ou seja, houve uma diminuição de 60% no número de ocupações realizadas pelos movimentos sócio-territoriais. Como as ocupações são a principal forma de pressão para a criação de assentamentos, com a diminuição do número de ocupações também diminuiu o número de assentamentos e de famílias assentadas em relação ao primeiro governo. Com a criminalização das ocupações, caiu pela metade o número de assentamentos. No segundo governo FHC foram assentadas 153.644 famílias em 1.721 projetos de assentamentos.²⁴

Outra medida que caracterizou a política de reforma agrária de FHC em seu segundo mandato foi à adoção do RAM - Reforma Agrária de Mercado. Isso aconteceu através da criação do Banco da Terra que visava financiar a compra de terras para constituição de assentamentos rurais. Para tal, o Banco estabeleceu uma linha de crédito fundiário controlada pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, através de recursos do Banco Mundial. Os maiores favorecidos por tal política foram os latifundiários que passavam a receber o dinheiro a vista pelas terras vendidas. Assim, o latifúndio deixava de ser punido por não cumprir com sua função social, conforme exige a Constituição, tornando-se um ativo financeiro. Com isso, o governo FHC descaracterizava a reforma agrária e mercantilizava a questão agrária.²⁵

Portanto, em FHC busca-se limitar a reforma agrária impulsionada pelos movimentos socioterritoriais através das ocupações de terras. Ao mesmo tempo, valoriza-se as operações mercantis de acesso a terra incentivadas pelo Banco Mundial.

O Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006)

Enquanto no segundo governo FHC foi utilizada a repressão como forma de conter os conflitos por terra, no governo Lula a opção foi pela adoção de uma política de assistência social. Essa assistência foi oferecida através de programas como o “Bolsa Família” que contém entre seus beneficiários sem-terra acampados e assentados. Esse programa que tinha o objetivo de assistir mais de 11 milhões de famílias foi um dos motivadores para que diminuíssem os números de famílias sem-terra acampadas.

Nesse governo foi elaborado o II PNRA. Este plano apresentava 11 metas a serem cumpridas até o final do primeiro mandato de Lula em 2006. Essas metas podem ser agrupadas a partir de quatro tipos de ações:

1. Reforma agrária: assentamento de quatrocentas mil famílias, além do cadastramento georreferenciado dos imóveis rurais.

¹⁸ COLETTI, op. cit., p. 129

¹⁹ Idem.

²⁰ FERNANDES, *Dataluta*, op.cit.

²¹ Idem.

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

²⁵ FERNANDES & STEDILE, op. cit.

2. Regularização fundiária: atingindo 500 mil famílias abrangendo dois milhões e duzentos mil imóveis rurais e o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de remanescentes quilombolas; reassentamento de ocupantes não índios em área indígenas.

3. Reordenamento agrário: promovendo o acesso a terra pelo Crédito Fundiário de cento e trinta mil famílias.

4. Políticas agrícolas e sociais: recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos assentamentos existentes; gerando dois milhões e setenta e cinco mil novos postos de trabalho permanente no setor reformado; promovendo a igualdade de gênero na reforma agrária; garantindo assistência técnica e extensão rural, capacitação, créditos e políticas de comercialização às famílias assentadas; universalizando o direito à educação, a cultura e a seguridade social nas áreas reformadas.

Entretanto, entre 2003 e 2006 foram assentadas 198.135 famílias em 1963 projetos.²⁶ As metas quantitativas traçadas no II PNRA causaram divergências entre os estudiosos da questão agrária brasileira, os representantes dos movimentos camponeses e o governo federal. O governo federal, por intermédio do INCRA,²⁷ afirma ter cumprido 95% (381.419) da meta-1 do II PNRA, o assentamento de 400 mil novas famílias. O grande equívoco do INCRA é incluir nesta soma todas as famílias que tiveram suas posses regularizadas ou que tiveram seus direitos nos assentamentos antigos reconhecidos, ou foram reassentadas em virtude da construção de barragens, como se fossem em assentamentos novos.

No governo Lula foram mantidas as ações de mercantilização da terra através de incentivos do Banco Mundial, as linhas de financiamento adotadas no mandato de FCH ganham nova roupagem, mas mantém a mesma concepção de democratizar o acesso a terra através do mercado diminuindo a participação do Estado.

Assim, neste governo encontramos a mais ampla concepção de reforma agrária do período analisado. Destacam-se a regularização fundiária, a desapropriação, a mercantilização da terra, o reassentamento de atingidos por obras públicas e a concessão de assistência técnica e auxílios sociais.

Considerações finais

Neste artigo apresentamos como o conceito de reforma agrária tem sido construído através de um conflituoso processo em que atores com distintas concepções de sociedade expõem o significado que a mesma adquire em suas práticas.

As concepções apresentadas convergem quanto à necessidade de democratizar o acesso a terra através da implantação de assentamentos rurais. As divergências estão na concepção de sociedade que cada uma explicita, ou seja, se a reforma agrária é um elemento fortalecedor do capitalismo ou parte de um processo de mudança estrutural da sociedade.

²⁶FERNANDES, *Dataluta*, op.cit.

²⁷INCRA. **Governo Federal assenta 381 mil famílias em quatro anos.** <http://www.incra.gov.br/>. Publicado em: 30/01/2007. Acesso em: 02/04/2008.