

## **DA LUTA PELA TERRA À LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

**Maria José Costa Fernandes**

Doutoranda em Geografia (DINTER-UERN/UFPE) - Profa. Ms. Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

[zezecosta1980@gmail.com](mailto:zezecosta1980@gmail.com)

Artigo recebido 03/09/16 e aceito em 27/10/16

### **Resumo**

A origem da luta pela terra no Brasil está relacionada ao elevado índice de concentração fundiária existente no país, resultante da herança deixada pelo processo de colonização, imposto pelos portugueses ao território brasileiro e dos mecanismos de atuação do Estado, sempre privilegiando o latifúndio e a monocultura, inicialmente com as Capitânicas Hereditárias, posteriormente com as Sesmarias e a aprovação da Lei de Terras, criando as bases de formação do latifúndio. Ao longo dos séculos surgiram diferentes Movimentos Sociais de luta pela terra, a exemplo de Canudos e Contestado ocorridos no final do século XIX e início do século XX respectivamente, como forma de protesto encontrada pela população pobre e expropriada para o enfrentamento da situação. Entretanto, pode-se dizer que a organização efetiva dos Movimentos Sociais de luta pela terra só vai ocorrer de forma mais efetiva em meados do século XX, com a formação das Ligas Camponesas no Nordeste, contribuindo decisivamente para a discussão e luta pela terra e pela Reforma Agrária no país, que será ainda mais enfatizada a partir do surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na década de 1980. Dessa forma podemos afirmar o importante papel que os Movimentos Sociais desempenham na luta pela terra e pela Reforma Agrária, mesmo após a aprovação do Estatuto da Terra, seja na articulação dos trabalhadores ou pressionando o Estado a desapropriar áreas para organização dos assentamentos rurais, colocando a Reforma Agrária como importante questão para o debate nacional.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária. Luta pela Terra. Movimentos Sociais.

### **THE STRUGGLE FOR LAND AT STRUGGLE FOR AGRARIAN REFORM IN BRAZIL**

#### **Abstract**

The origin of the struggle for land in Brazil is related to the existing high land concentration rate in the country resulting from the legacy of colonization process, imposed by the Portuguese in Brazil and state mechanisms of action, always giving priority landlordism and monoculture initially with the Hereditary Captaincy later with Sesmarias and the approval of the Land Law, creating the large estates of the training bases. Over the centuries arose different social movements of struggle for land, like Straws and Contestado occurred in the late nineteenth century and early twentieth century respectively, as a protest found the poor and dispossessed to face the situation. However, it can be said that the effective organization of social movements struggling for land will only more effectively occur in the mid-twentieth century, with the formation of the Peasant Leagues in the Northeast, contributing decisively to the discussion and struggle for land and Agrarian reform in the country, which will be further emphasized from the emergence of the Landless Workers' Movement (MST) in the 1980s Thus we affirm the important role that social movements play in the struggle for land and agrarian reform, even after the adoption of the Land Statute, is the articulation of workers or pressing the state to expropriate areas for organization of rural settlements, making land reform as an important issue for national debate.

**Keywords:** Agrarian reform. Struggle for land. Social movements

## **DE LA LUCHA POR LA TIERRA À LUCHA POR LA REFORMA AGRARIA EN BRASIL**

### **Resumen**

El origen de la lucha por la tierra en Brasil se relaciona con la tasa actual de alta concentración de la tierra en el país como resultado de la herencia del proceso de colonización, impuesta por los portugueses en Brasil y los mecanismos de acción estatales, siempre dando prioridad latifundio y el monocultivo inicialmente con la capitanía hereditaria más tarde con Sesmarías y la aprobación de la Ley del suelo, la creación de las grandes propiedades de las bases de entrenamiento. A través de los siglos surgieron diversos movimientos sociales de lucha por la tierra, como la “Canudo” y “Contestado” producido a finales del siglo XIX y principios del XX, respectivamente, como una protesta encontraron los pobres y desposeídos para hacer frente a la situación. Sin embargo, se puede decir que la organización efectiva de los movimientos sociales que luchan por la tierra sólo se producirá con mayor eficacia en la mitad del siglo XX, con la formación de las Ligas Camponesas en el noreste, lo que contribuye decisivamente a la discusión y la lucha por la tierra y la reforma agraria en el país, que se destacó más lejos de la aparición del Movimiento de los Sin Tierra (MST) en la década de 1980. Por lo tanto, afirmamos el importante papel que juegan los movimientos sociales en la lucha por la tierra y la reforma agraria, incluso después de la aprobación del Estatuto de la tierra, es la articulación de los trabajadores o presionando el estado de expropiar las áreas de organización de los asentamientos rurales, por lo que la reforma agraria como un tema importante de debate nacional.

**Palabras clave:** La reforma agraria. Lucha por la tierra. Los movimientos sociales

## **A IMPORTÂNCIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA LUTA PELA TERRA**

A questão do acesso à terra no Brasil constitui-se num campo de estudo importante, sendo a reforma agrária apenas um dos elementos da questão agrária. Essa se constitui numa política pública – de caráter institucional – cujo responsável pela sua realização é o Estado. Ao contrário do que possa parecer, tal questão não ocorre isoladamente, está relacionada com questões de ordem política e urbana, dentre outras. Os problemas do campo refletem questões mais amplas da sociedade. A miséria, por exemplo, faz-se presente tanto no meio urbano quanto no rural. Essa discussão feita anteriormente por diversos estudiosos no âmbito da academia e dos movimentos sociais nos dá uma base imprescindível para entendermos o contexto de surgimento dos assentamentos, que são capazes de imprimir mudanças na organização do espaço.

A reforma agrária no Brasil vem sendo impulsionada no Brasil mediante a luta pela terra encabeçada pelos movimentos sociais desde o século XIX, ou seja, desde Canudos, Contestado, Ligas Camponesas e, principalmente, a partir do MST, que surgiu no final do século XX. As ações dos movimentos sociais imprimem transformações de cunho social, econômico e político na estrutura fundiária, conquistando, também, frações do território. As ocupações têm se configurado como uma forma de resistência contra o descaso do Estado frente à questão da reforma agrária, trazendo à luz problemas sociais mal resolvidos, tais como a permanência do latifúndio e da pobreza rural.

A reforma agrária é uma discussão mais ampla e complexa que antecede a constituição dos assentamentos rurais no Brasil, daí a necessidade de fazermos uma rápida explanação

acerca das diferentes concepções sobre essa questão, que fundamentam esta análise. Vejamos, a respeito disto, a posição de Alentejano (2002), que enfoca a realidade do País:

[...] Existem duas correntes ideológicas do debate sobre a reforma agrária no Brasil. Um grupo considera os assentamentos rurais como sinônimo de reforma agrária e ao analisá-los elogiam ou criticam a reforma agrária em curso no Brasil; um segundo vê nos assentamentos uma política pública menos radical e abrangente que a reforma agrária e ao analisá-los busca apontar potencialidades e limites do processo em curso no Brasil (ALENTEJANO, 2002, p.19).

Já para Romeiro (2002, p.131) a “Reforma Agrária” diz respeito a uma discussão atual que tem o sentido de “ampliar as oportunidades de emprego no campo, de modo a reduzir a pressão da oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho urbano-industrial”.

De acordo com Bergamasco e Norder (1996) o termo “Assentamento” vem sendo muito utilizado ultimamente, fazendo-se necessário esclarecer sua origem, que está relacionada ao contexto de surgimento da reforma agrária ocorrida na Venezuela em 1960, quando na ocasião o termo foi incorporado ao vocabulário jurídico e sociológico, posteriormente se difundindo para os demais países.

Baseando-se no esclarecimento anterior, faz-se necessário elencar os tipos de assentamentos segundo a classificação dos autores supracitados. De acordo com a origem, os assentamentos rurais podem ser classificados em cinco tipos: projetos de colonização; reassentamento de populações atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; planos estaduais de valorização de terras públicas e de regularização possessória; criação de reservas extrativas e outras atividades relacionadas ao aproveitamento de recursos naturais renováveis e programas de reforma agrária via desapropriação por interesse social.

O processo de luta pela reforma agrária e conseqüentemente a formação dos assentamentos rurais são marcados pela emergência de disputas entre latifundiários e trabalhadores. Assim sendo, tomamos de empréstimo a afirmação feita por Fernandes (2001) quando sinaliza para a importância da questão do território no contexto dos assentamentos:

[...] o território se caracteriza por relações de poder, constituído pelos conflitos entre sem-terra e latifundiários. O latifúndio é o lócus para analisar a (re) organização territorial para o assentamento. Consideramos as ações (ocupação de terra, de agências bancárias, as caminhadas), como os principais elementos de reivindicação e conquista de assentamentos (FERNANDES, 2001, p.61).

As principais mudanças são identificadas através da análise de geração de renda e acesso à educação, ou seja, elaboram-se as dimensões e os indicadores dos impactos a partir da organização das famílias no interior do assentamento. Essas mudanças citadas são implementadas por outros atores, como é o caso do Estado, entendido como um agente produtor e modelador do espaço. Pode-se dizer que no contexto atual da reforma agrária, representado pelo INCRA, o Estado vem tornando-se o principal comprador de terras, muitas vezes pagando um preço superior ao do mercado. Ao considerar tal perspectiva, resgatamos Fernandes (1999) quando afirma que:

Frente a essa realidade, a reforma agrária é deturpada e, lentamente, cresce a perspectiva de uma reforma imobiliária. Assim, alguns latifundiários chegam mesmo a incentivar as ocupações, garantindo a infra-estrutura como forma de agilizar a desapropriação. Desse modo, a expropriação é pervertidamente convertida em ato de compra e venda, o que chamamos aqui de mercantilização da expropriação e da desapropriação da terra. Além de concentrar e reter especulativamente a terra, latifundiários no Brasil ainda sonegam os impostos incidentes sobre elas (FERNANDES, 1999, p.227).

A luta pela terra no Brasil é anterior a luta pela Reforma Agrária. Como a elite dominante vem se apropriando da terra no Brasil, ao longo do tempo, resultou na formação dos latifúndios existentes até os dias atuais, deixando muitas pessoas excluídas desse processo, privilegiando apenas parte da população.

Isso posto, poderíamos arriscar dizer que a problemática social e política existente no campo originou-se com a própria formação do território brasileiro, isto é, desde os primeiros momentos quando a Coroa Portuguesa decidiu “colonizar” o Brasil, instituindo o sistema de Capitâneas Hereditárias como instrumento de posse, como forma de assegurar o domínio da Coroa Portuguesa sobre a Colônia.

Durante o governo de Martim Afonso de Souza, a Coroa cria a Lei de Sesmarias, a fim de viabilizar o acesso à terra para fins de exploração econômica. Ainda no século XVI, mais precisamente em 1531, foram feitas doações de grandes extensões de terras a pessoas que vinham de Portugal para o Brasil, embora, mas para receber essas terras fosse necessário ter alto poder aquisitivo e possuir escravos, além de responsabilizar-se pelos custos com o seu cultivo. Considerando as exigências da Lei de Sesmarias, podemos afirmar que a doação destas mesmas foi marcada por uma intensa diferenciação qualitativa e quantitativa nas suas concessões, o que sugere o início de um processo de expulsão dos menos abastados do processo produtivo então existente.

As Sesmarias que foram objeto de doações na faixa litorânea e também em áreas interioranas passaram a cultivar como produto principal a cana-de-açúcar, além de outros tipos de exploração econômica. Algumas delas permaneceram abandonadas, tornando-se o que hoje chamamos de “latifúndio improdutivo”. Embora fossem estabelecidos limites para o tamanho dessas sesmarias, tais limites nunca foram respeitados.

Foi esse processo histórico que formatou a questão da terra no Nordeste, nesta Região estavam as pessoas de maiores posses, que iriam montar os engenhos para o beneficiamento da cana-de-açúcar. Alguns indivíduos usavam estratégias para aumentar o tamanho do latifúndio a receber. Podemos assinalar que tal procedimento se assemelha às ações dos grileiros, que atuam nesse processo.

Esse sistema de doação de terras durou até o ano de 1822, quando foi suspenso pelo Príncipe Regente, sendo que o país ficou durante 28 anos inteiramente sem nenhuma forma de regulamentação da terra até o surgimento da chamada Lei de Terras que só vai ocorrer a partir de 1850.

Mesmo com a grande lavoura ocupando grandes extensões ainda existiam terras devolutas desocupadas, o que exigia mecanismos que dificultassem ainda mais o livre acesso à

terra por parte das camadas menos favorecidas da população. Dessa forma, restringia-se o acesso à terra somente àqueles que tivessem condições de pagar. Desde então, os trabalhadores livres, índios, e escravos alforriados ficaram impossibilitados de adquirir terras por não terem os recursos necessários para pagar por elas ou arcar com as despesas judiciais para legalizá-las. Ao estudar a relação das terras devolutas com a Lei de Terras, Martins (1983) nos mostra que:

A Lei de Terras transformava as terras devolutas em monopólio do Estado e o Estado era controlado por uma forte classe de grandes fazendeiros. Os camponeses não-proprietários, os que chegassem depois da Lei de Terras ou aqueles que não tiveram suas posses legitimadas em 1850, sujeitavam-se, pois, como assinalaria na época da Abolição da escravatura a um grande fazendeiro de café e empresário, a trabalhar para a grande fazenda, acumulando pecúlio, com o qual pudesse mais tarde comprar terras, até do próprio fazendeiro (MARTINS, 1983, p.42).

A Lei de Terras irá provocar inúmeras mudanças na forma de acesso à terra, que será através da compra, beneficiando as pessoas de maior poder aquisitivo e transferindo a renda capitalizada do escravo para a terra. Será também em meados do século XIX que, devido às pressões inglesas, ocorrerá a proibição do tráfico negreiro, pois havia interesse da Inglaterra em expandir seu mercado consumidor, já que a Revolução Industrial estava sendo iniciada. Em Martins (2000), fica evidente a relação da proibição do tráfico com os interesses dos grandes proprietários:

O fim da legalidade da escravidão no Brasil não foi fundamentalmente resultado de uma luta dos escravos e sim de uma luta das classes dominantes, sobretudo dos liberais exaltados, para que os grandes proprietários de terra fossem, eles sim, libertados do ônus econômico e das irracionalidades econômicas do cativo (MARTINS, 2000, p.94).

A partir daí, ocorreram mudanças nas relações de trabalho no cultivo do café, originadas com a crise do comércio de escravos a partir de 1850, quando o tráfico negreiro foi proibido. Desde então, as fazendas de café necessitavam de outra mão-de-obra para trabalhar nos cafezais. A transição do trabalho escravo para o trabalho livre foi marcada por problemas de adaptação dos imigrantes porque ainda estava presente no fazendeiro a mentalidade escravocrata.

Essa cessação do tráfico fez com que os preços dos escravos se elevassem, provocando uma crise nesse tipo de comércio, desencadeando, posteriormente, o processo de substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho livre de imigrantes europeus para trabalhar nas lavouras de café. A imigração desses trabalhadores ocorreu no Brasil, sobretudo de 1886 a 1914, e as relações de trabalho das quais eles fizeram parte ficaram conhecidas como o regime de colonato. Segundo assinala Martins (1998) sobre essa relação de trabalho:

Ele não pode ser definido como um regime assalariado, já que o salário em dinheiro é, no processo capitalista de produção, a única forma de remuneração da força de trabalho. Isso porque o colonato se caracterizou como se verá em detalhe mais adiante, pela combinação de três elementos: um pagamento fixo pelo trato do cafezal, um pagamento proporcional pela quantidade de café colhido e produção direta de alimentos como meios de vida e como excedentes comercializáveis pelo próprio trabalhador. Além do que o colono não era um

trabalhador individual, mas sim um trabalhador familiar (MARTINS, 1998, p.18-19).

Ainda sobre as relações de trabalho no regime de colonato Martins (1998, p.35) assegura: “Com a instauração do regime de colonato, o trabalho coletivo do eito seria substituído pelo trabalho familiar, mediante o pagamento de uma importância em dinheiro para cada mil pés de café tratados. Cada homem adulto cuidava de dois mil cafeeiros”.

Os cafeicultores, porém, precisavam de um respaldo legal para impedir a posse da terra para esses imigrantes, já que os latifundiários tinham o controle da economia nacional. Pode-se dizer que a Lei de Terras, apoiada pelos barões do café, expressava os interesses dos fazendeiros e comerciantes da época.

Com essa Lei, o Brasil redefine o acesso à propriedade da terra que institucionalizou, em nível jurídico-político, a propriedade privada da terra. O domínio territorial é transferido do Estado para particulares. Aos que já possuíam terras, foi dado um prazo para que registrassem suas posses, sendo realizado em 1854 e ficando conhecido como “registro paroquial”. A partir de então, as terras não registradas e legitimadas eram consideradas devolutas e deveriam ser devolvidas à União.

A referida Lei determinou que a única forma de obter propriedades seria por meio da compra realizada através do dinheiro e que os lotes deveriam ser vendidos publicamente, com pagamento à vista e preços mínimos fixados anteriormente. Quanto à mudança desse controle do Estado sobre a propriedade territorial, a partir da Lei de Terras, ainda fomos buscar em Martins (2000) a sua explicação:

Com isso, transferia seus direitos e suas responsabilidades sobre o uso da terra aos proprietários privados e entregava ao mercado a dinâmica da distribuição e redistribuição da terra. O Estado abria mão de arrecadar sem indenização terras não utilizadas por seus senhores – abria mão de seu senhorio sobre o território (MARTINS, 2000, p.136).

As mudanças provocadas a partir da promulgação da chamada Lei de Terras contida na afirmação anterior nos fazem refletir sobre as conseqüências históricas da estrutura fundiária concentrada que desencadeou uma realidade social marcada pela intensa pobreza, fazendo emergir os Movimentos Sociais de luta pela terra de forma mais intensa a partir do final do século XIX e princípio do século XX, quando surgiram as primeiras revoltas no campo, conflitos sociais serão impulsionados pelo descaso da classe dominante do País para com as condições miseráveis de sobrevivência da população.

Essa breve descrição feita anteriormente sobre o cotidiano da população que vivia no campo nos serve de suporte para entendermos a relação existente entre a grande propriedade e a revolta popular expressada na participação dos movimentos surgidos em defesa da luta pela terra.

Dois aspectos dessa realidade podem ser destacados dentre tantos outros pela sua importância. Um diz respeito à estrutura fundiária, que se apresenta de forma bastante concentrada, resultante de um conjunto de medidas que reflete a estrutura política do país e tem

suas raízes históricas muito mais distantes. O outro refere-se à atuação do Estado, principalmente a partir de 1964, quando foi promulgado o Estatuto da Terra.

## **A REFORMA AGRÁRIA E OS MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO ESTADO**

Ao longo de diferentes décadas o Estado brasileiro vem elaborando diversos projetos de lei desde a década de 1950 referentes à Reforma Agrária, além de incluir nas diferentes Constituições (1934, 1946, 1988) texto e artigos referentes à propriedade da terra. Dos diversos governos que já passaram pela Presidência da República, por sua vez, também elaboraram medidas administrativas, legislações e decretos sobre essa questão, que, entretanto, não são, efetivamente, postas em prática como deveria.

Desde a campanha de Jânio Quadros, em 1960, pelo menos o debate acerca da Reforma Agrária vinha ocorrendo, colocando-se em pauta a questão da desapropriação por interesse social, de certa forma questionando-se o direito de propriedade e dos proprietários de terra. Após a renúncia de Jânio em 1961, os conflitos rurais e urbanos se avolumaram. Por isso, o Presidente João Goulart acreditava que para a realização de uma Reforma Agrária fazia-se necessário unir trabalhadores do campo e da cidade.

Durante esse Governo, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214 de 02 de março de 1963), interpretando muitos conflitos fundiários como trabalhistas, concedendo aos trabalhadores rurais alguns direitos até então facultados aos trabalhadores urbanos, como férias, registro profissional, décimo terceiro salário etc. Após o decreto da desapropriação de áreas improdutivas, o Presidente foi deposto em março de 1964, com os militares enfraquecendo a luta pela Reforma Agrária. Sobre esta questão, na opinião de Martins (2000):

Desde 1964, justamente em face dos impasses políticos resultantes da questão agrária, que levaram ao golpe, o Estado brasileiro criou um aparato institucional para administrar a questão fundiária, de modo a que ela não compromettesse os planos nacionais de desenvolvimento que a tem como um dado secundário (MARTINS, 2000, p.98).

Esse entrave na mudança da estrutura fundiária pode ser explicado, em parte, pela reação autoritária e violenta das classes dominantes, impedindo que o direito de propriedade da terra estivesse relacionado ao seu aproveitamento produtivo. Há um descompasso entre os anseios dos trabalhadores rurais pela Reforma Agrária e a forma como esta vem sendo encaminhada pelo Estado, pois não atende às reivindicações dos agricultores que vão além da distribuição de terras.

A Reforma Agrária deve ser entendida como um processo mais amplo, que vai além da aquisição de terra, incluindo também condições que permitam nela se trabalhar com dignidade, tais como: a assistência técnica, crédito rural diferenciado, pesquisa agropecuária e atividades de promoção social como o acesso à saúde e educação, fazendo com que o agricultor seja inserido na sociedade.

No contexto da Reforma Agrária, é imprescindível analisar o papel que o Estado tem tido na sua elaboração e execução enquanto política pública. Depois da Lei de Terras, o Estatuto da Terra foi o mais importante documento ligado à questão fundiária do Brasil. Vamos discutir o

papel do Estado a partir de 1964, por entender que esta Lei configurou-se como um marco sobre a Reforma Agrária no Brasil.

De acordo com o INCRA (1983) a seleção e cadastramento de trabalhadores rurais em Assentamentos são orientados pelos critérios publicados no Estatuto da Terra (1964), Lei que “regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da política agrícola”. De acordo com a referida Lei, quando a terra não cumpre sua função social<sup>1</sup>, deve ser desapropriada para fins de Reforma Agrária.

O Estado brasileiro a partir de 1964 assume uma postura ainda mais repressiva com as mobilizações dos trabalhadores em luta pela Reforma Agrária, perseguindo as organizações de trabalhadores e censurando o debate político sobre a questão, dessa forma enfraquecendo a luta pelo acesso à terra tanto pela ação da polícia quanto pelos atos de proprietários, em decorrência da Ditadura Militar iniciada com o Marechal Castelo Branco no poder. Para ilustrar isso, resgatamos o Movimento das Ligas Camponesas que teve suas últimas organizações desfeitas a partir do Golpe Militar. Em vez de investir de fato no avanço da Reforma Agrária no País os militares criaram grandes projetos agropecuários, sobretudo na Amazônia, estimulados pela Política de Incentivos Fiscais da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), aumentando a violência de jagunços e pistoleiros, a mando de latifundiários e grileiros, contra índios e posseiros nessa região. Vejamos a opinião de Leite *et al* (2004):

(...), durante o regime militar prevaleceu, inequivocadamente, a vertente do “desenvolvimento agrícola” em detrimento da “reforma agrária” do Estatuto. Políticas de governo voltadas para a modernização do latifúndio tiveram lugar central na estratégia de desenvolvimento adotada, na qual as exportações de produtos agrícolas e agroindustriais eram essenciais para a geração de divisas. Medidas de “reforma agrária” (desapropriações por interesse social) foram usadas topicamente, para resolver um ou outro conflito. Rapidamente, os governantes acionaram instrumentos já utilizados no passado, anteriores ao Estatuto, como alternativas às desapropriações: grandes projetos de colonização, regularização fundiária, imposto territorial rural, compra de terras etc. (...). Desapropriações só eram arrancadas com muita pressão por parte dos sindicatos de trabalhadores rurais ou de entidades de apoio à luta dos trabalhadores rurais, em especial a CPT. Merece ser lembrado o fato de que esse foi um período em que as grandes mobilizações tenderam a ser reprimidas pelos governantes (LEITE *et al*, 2004, p.38).

Com isso, podemos dizer que a reforma agrária não era vista como uma necessidade para o desenvolvimento do capital. A partir de 1964, com o Golpe Militar os problemas fundiários se agravaram e o debate sobre a Reforma Agrária sofreu um retrocesso. A Ditadura simbolizou a aliança entre terra e capital no plano político-econômico, pois foi imposta uma forte repressão policial e militar aos que defendiam a reforma agrária. Foram oferecidos incentivos fiscais para

---

<sup>1</sup> O Artigo 2º do Estatuto da Terra que trata da questão da propriedade da terra que desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam assim como de suas famílias;
- e) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam”.



que os capitalistas das empresas urbanas se tornassem proprietários de terras privilegiando o modelo agro-exportador. Os Governos militares reforçaram o projeto de modernização agrícola, que ocorreu de forma desigual voltada para a agricultura de exportação. As políticas desenvolvidas não privilegiaram a produção familiar contribuindo, ainda mais, para o avanço do êxodo rural.

A partir de 1964 também foram criados órgãos responsáveis pela realização das atividades relativas à Reforma Agrária, como a Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), transformado em INCRA na década de 1970, que até os dias atuais ainda é o órgão governamental responsável pela promoção, execução e controle da Reforma Agrária, atuando através das Superintendências Regionais, vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Além da criação dos referidos órgãos no período do Golpe também consta a aprovação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro 1964) pelo Congresso Nacional. De acordo com essa Lei, “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Em Oliveira (2001, p.28), encontramos explicações sobre o intuito dos militares com a aprovação dessa Lei: “promover justiça social sem o toque vermelho dos partidos comunistas”. Dessa forma, a reforma agrária era colocada “no papel” e o poder repressivo dos militares tentava desmobilizar a população que lutava por terra.

Pode-se dizer que essa “Lei” foi amplamente criticada por uma camada da sociedade devido à sua ineficácia em resolver o problema das pessoas sem acesso à terra no Brasil. Seguindo os princípios, preconizados pela Lei, entendemos que quando estes não estivessem sendo atendidos a terra deveria ser desapropriada, mas nem sempre isso ocorre no País, já que as leis são elaboradas pelos políticos e estes se configuram como grandes latifundiários, não desejando que a reforma agrária saia do papel.

Se colocado em prática, o Estatuto da Terra teria se constituído num poderoso instrumento estatal na agilização dos procedimentos necessários à execução da reforma agrária. Vejamos a crítica de Martins (1983) sobre os reais propósitos da referida Lei:

O Estatuto faz, portanto, da reforma agrária brasileira uma reforma tópica, de emergência, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se tornar tenso, oferecendo riscos políticos. O Estatuto procura impedir que a questão agrária se transforme numa questão nacional, política e de classe (MARTINS, 1983, p.93).

Além do Estatuto da Terra, o Governo Federal lançou mão de outras estratégias, fazendo-se necessário discutir como se deu a política de distribuição de terras na Amazônia. A ocupação dessa região teve um caráter de fronteira agrícola nas décadas de 1950 e 1960 encabeçadas por fazendeiros que se apropriavam das terras devolutas.

A partir da década de 1970, o Estado passa a ter uma preocupação quanto à questão da ocupação da Amazônia, liberando incentivos fiscais e créditos especiais para grandes projetos agropecuários, além da implementação de um projeto de colonização voltado para pequenos agricultores e trabalhadores sem-terra, estimulando assim o processo migratório para a região

a partir desse período. Vale destaque a célebre frase do general Médici quando visitou o semi-árido nordestino fortemente castigado pelas secas em 1970: “proclamou que era preciso destinar a Amazônia sem homens para os homens sem terra do Nordeste”. A colonização implementada na Região amazônica causa polêmica até hoje. Para muitos, ela foi realizada com o objetivo de desviar para a Amazônia os problemas agrários que estavam ocorrendo no Nordeste.

A colonização da Amazônia dirigida pelo INCRA foi feita de forma efetiva de 1970 a 1974. A princípio com colonos vindos do Nordeste, muitos dos quais dadas as dificuldades existentes pela falta de estrutura, abandonaram seus lotes. Além disso, a capacidade de controle do INCRA não deu conta do fluxo populacional de migrantes, surgindo Assentamentos sem nenhuma assistência aos colonos, no final da década de 1970 e início de 1980. Dessa maneira, os resultados desse projeto de colonização foram parciais, pois o contingente populacional incorporado neles não contemplou a demanda de famílias que se direcionou para a área e não foi capaz de resolver os conflitos de terra existentes na Amazônia entre grileiros, posseiros, seringueiros e indígenas.

Como vimos acima, até meados da década de 1980, que corresponde ao final da Ditadura Militar, quando tivemos o aumento das ocupações de terra e da violência redimensionado à atuação dos Movimentos Sociais, o País foi marcado por um intenso período de violência no campo, o que continua até os dias atuais.

Outra medida estatal significativa foi o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ocorrido no início da Nova República, quando foi anunciado publicamente o I PNRA aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, com metas ambiciosas de resolver os inúmeros conflitos pela posse da terra no País. O PNRA previa a desapropriação de 43.090 milhões de hectares de terras e o assentamento de 1,4 milhões de famílias em cinco anos. Para elaborar e implantar esse Plano, o Governo de José Sarney criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), que depois foi extinto. Com o processo de redemocratização do País e consolidação da atuação dos movimentos sociais, o Estado passa a colocar em pauta algumas demandas do campo, mas sem atendê-las integralmente.

Foi a partir da década de 1980 que o debate sobre a reforma agrária ganhou mais expressividade, mas, mesmo assim, o I PNRA não foi colocado em prática na sua totalidade. Segundo Oliveira (1998, p.532), apenas 10% das metas definidas neste foram cumpridas pelo INCRA - MIRAD. Nesse período, esse baixo índice de cumprimento de metas deve-se à grande luta política travada entre as forças conservadoras (proprietários de terra) e as progressistas, que defendiam a reforma.

Nesse processo de luta política, os latifundiários criaram, em agosto de 1985, a União Democrática Ruralista (UDR) liderada na época pelo Sr. Ronaldo Caiado, que, na verdade, constitui uma organização de fazendeiros, apoiados por políticos, que se opõem à reforma agrária, defendendo antes os interesses dos latifundiários em manter a estrutura agrária do País concentrada. Essa organização foi viabilizada após um leilão de gado realizado em Goiânia para arrecadar recursos, com a finalidade de coordenar nacionalmente a ação desses latifundiários contra a reforma agrária. A partir da criação da UDR, segundo Oliveira (2001, p.43), foram descobertas que “denúncias de participação da UDR nos processos de expulsão e morte de trabalhadores no campo passaram a ser constantes”. Parece-nos que fica evidente que essa organização utilizava “todas as armas” possíveis contra a reforma agrária.

Além disto, podemos apontar vários fatores que contribuíram para o fracasso na condução e execução da reforma, como: a falta de integração inter e intra-institucional; as constantes mudanças de direcionamento político-partidário; a instabilidade no quadro de pessoal do INCRA, a falta de vontade política no momento em que o país estava passando por um processo de redemocratização e as lutas dos trabalhadores tornaram-se mais constantes.

No período de vigência do I PNRA (1985-1989), foram criados Programas para a área rural voltados para a Reforma Agrária, como o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), merecendo sua contextualização. O PROCERA, que iniciou suas atividades na segunda metade da década de 1980, constitui-se numa linha de crédito de médio e longo prazo voltado para o financiamento de atividades produtivas e instalações de infraestrutura tecnológica nos lotes e assentamentos, representando uma das principais fontes de recursos de crédito rural para as famílias assentadas. Em 1996, surgiu um novo programa dessa natureza: trata-se do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dividido em 4 linhas de crédito (A, B, C e D), sendo que a linha A está voltada para os assentados tendo substituído o PROCERA em 1999. O campo brasileiro é marcado por uma diversidade de situações que exige diferentes ações na política fundiária.

Apesar da criação de algumas políticas públicas voltadas para o campo, alguns estudiosos como Fernandes (1999) afirmam que no Brasil existe uma política de criação de assentamentos rurais que não se configura como uma verdadeira reforma agrária. Por que vem sendo realizada, na maioria dos casos, como mera distribuição de terras, que se destina a apagar eventuais focos de rebeldia. Desse modo, não vem se configurando como uma política pública eficiente, face à precariedade dos resultados. Martins afirma (2000):

Ora, assentamento é a forma da redistribuição da terra, que é em que consiste, no essencial, qualquer reforma agrária. Reforma Agrária é todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactados da sociedade (p.102).

Sabe-se que a política fundiária praticada até então é insuficiente para atender ao número de acampados que reivindicam por Assentamentos no Brasil inteiro. Existe uma problemática real muito significativa. Mas, apesar de todas as críticas feitas ao Estado, de acordo com Martins (2000) vale considerar:

[...]qualquer que seja o número de famílias assentadas ou cuja posse de terra foi regularizada, que ultrapasse o número de acampados, representa um ganho histórico na luta pela reforma agrária, pois representa inclusão de pessoas no âmbito do direito e do contrato social, inclusão de excluídos (p.105).

Pode-se dizer que o Estado brasileiro não possui uma política de reforma agrária definida, ou seja, cada governo desenvolve uma política fundiária de acordo com a sua lógica e não dá uma continuidade ao que estava sendo colocado em prática pelos governos anteriores.

Essa inoperância faz com que os diferentes movimentos sociais prossigam com sua luta pela reforma agrária e conseqüentemente pela justa distribuição de terras no país. Nesse contexto, vai surgir um movimento em meados da década de 1980 que dará prosseguimento a

essa luta em nível nacional, utilizando como estratégias principais as ocupações de terras e as manifestações públicas nas cidades.

Dentre os vários movimentos de luta terra e pela reforma agrária vale destacar o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que a sobretudo a partir da década de 1990, vem desempenhando um papel decisivo na conquista de novas áreas as serem desapropriadas para fins de reforma agrária. Sua principal estratégia de luta se dá sob a forma de acampamentos ou assentamentos rurais, o que contribui para uma dinamização da luta pela reforma agrária. Os movimentos sociais de luta pela terra espacializam-se através dos acampamentos nas margens das rodovias, das ocupações de terra, entendida como a principal estratégia para conquistar os lotes de terras.

Dessa maneira, o MST entende a reforma agrária como uma questão social e não agrícola que tem, entre outros, os seguintes objetivos: trabalho para todos, alimentação farta, justiça social e igualdade de direitos. Esse movimento social almeja a transformação da sociedade, na qual a distribuição de terras é apenas uma etapa desse projeto global. A luta pela terra, encabeçada pelo MST, continua pelo País com o lema “*ocupar, resistir e produzir*”. O Estado reage contra o MST com violência, tratando-o como “caso de polícia”. Essa realidade espalha-se pelo país, de modo que, onde há uma forte atuação do MST, as desapropriações de terras e criação de novos assentamentos rurais foram intensificadas.

Mas ainda existe muito por fazer, pois além de desapropriar a terra, é necessário dar condições para que as pessoas que nela residam vivam com dignidade, tendo acesso a saúde, educação e renda, desenvolvendo seus projetos de vida, resgatando a cidadania de uma parcela da sociedade que foi historicamente excluída da sociedade. A reforma agrária deve ser capaz de promover melhorias na qualidade de vida da população assentada e desconcentrar a terra.

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo Roberto. Os impactos regionais nos assentamentos rurais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13. João Pessoa: AGB, 2002. **Anais**.

BERGAMASCO, Sônia M.; NORDER, Luís Cabello. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **MST: formação e territorialização**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questões teórico-metodológicas da pesquisa geográfica em assentamentos de reforma agrária. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n.75, p.83-129, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Estatuto da Terra**. Brasília: INCRA, 1983.

LEITE, Sérgio (Org).et al **Impactos dos assentamentos:** um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: IICA/NEAD/UNESP, 2004.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra.** 7. ed. São Paulo: Hucitec,1998.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária:** o impossível diálogo. São Paulo: EDUSP, 2000.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo.** 10. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Agricultura brasileira: transformações recentes. In: ROSS, Jurandyr L. Sanches. **Geografia do Brasil.** São Paulo: UNESP, 1998.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STÉDILE, Pedro (Org.). **A questão agrária hoje.** 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002.