

Revisão de Literatura

A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA REVISITADA

Maria da Paz Nascimento dos Santos e Silva

Extensionista Social da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba, Unidade Operativa de Paulista E-mail: dapazesilva@yahoo.com.br

Roberto de Sousa Miranda

Professor Doutor da Unidade Acadêmica de Ciências e Tecnologia Ambiental da Universidade Federal de Campina Grande, Câmpus de Pombal E-mail: robertosmiranda@yahoo.com.br

Alesca Barbosa Rodrigues

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental da Universidade Federal de Campina Grande, Câmpus de Campina Grande E-mail: alescabrodrigues@gmail.com

Resumo: A questão da posse da terra esteve muito presente nos debates políticos do Brasil, seja em relação às lutas camponesas do final do século XIX e da primeira metade do século XX, seja nas propostas de reforma agrária dos 1980. Nesse sentido, procuramos apresentar os principais contornos da estrutura agrária brasileira, a partir dos modelos de apropriação da terra do período colonial e imperial, das lutas camponesas, das análises de Caio Prado Júnior e Octávio Ianni e das propostas de reforma agrária. A estrutura fundiária brasileira é marcada pela presença de diferentes modelos de apropriação da terra, como as Capitâneas Hereditárias e Sesmarias, responsáveis pela concentração da posse da terra, e a Reforma Agrária de Mercado, que é colocada como um mecanismo complementar de reestruturação fundiária.

Palavras-chave: Estrutura Fundiária; Movimentos Sociais; Reforma Agrária.

THE AGRARIAN QUESTION BRAZILIAN REVISITED

Abstract: The question of land ownership was very present in the political debate in Brazil, in relation to the peasant struggles of the late nineteenth century and the first half of the twentieth century, and is the proposed land reform of 1980. Accordingly, we present the main outlines of the Brazilian agrarian structure, from the models of ownership of the land of colonial and imperial struggles of the peasant, the analysis of Caio Prado Júnior and Octávio Ianni and proposals for reform. The land ownership in Brazil is marked by the presence of different models of ownership of the land, such as Hereditary Captain and Sesmarias, responsible for the concentration of land tenure, land reform and Market, which is positioned as a complementary mechanism for restructuring land.

Keywords: Agrarian Structure; Rural Social Movements; Agrarian Reform.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é revisitar a questão agrária brasileira, passando pelos primeiros modelos de apropriação da terra, pelas análises de Caio Prado Júnior e Octávio Ianni, pelas lutas camponesas, bem como pelas propostas de reforma agrária de partidos políticos e movimentos sociais rurais, a fim de apresentar os principais temas levantados e elementos que demonstram que a questão agrária brasileira foi tomando diferentes contornos ao longo do tempo.

A questão da propriedade da terra esteve em constante debate na história do Brasil, nos debates sobre a herança de uma estrutura agrária concentradora ou nas discussões sobre a modernização da agricultura, que a partir dos anos 1960 contribuiu para o crescimento das desigualdades sociais no campo, mediante a modernização do latifúndio em detrimento das médias e pequenas propriedades (SILVA, 2003). O Estado brasileiro optou

em conservar a estrutura fundiária e não realizar uma reforma agrária.

Segundo Mattos Neto (1988), os propósitos da reforma agrária surgiram com mais vigor a partir da Constituição Federal de 1946, que normatiza em seu artigo 141, inciso 16 a desapropriação por interesse social. A estrutura da propriedade rural ao longo dos anos atravessou diversas fases, partindo do período das Capitâneas Hereditárias, das Sesmarias, da Lei de Terras, passando pelo Sistema Jurídico de Código Civil, Estatuto da Terra, Regime Fundiário até chegar à chamada Reforma Agrária de Mercado (RAM).

O estudo da questão agrária no Brasil esteve durante muitos anos, relacionado à formação econômica brasileira e às relações de trabalho no campo, assumindo uma nova dinâmica a partir da década de 1980, após a modernização da agricultura, que veio influir no processo de transformação capitalista no campo (FERREIRA, 1995). Com a reabertura democrática, o debate sobre a

Revisão de Literatura

reestruturação fundiária se tornou mais presentes nas agendas de pesquisa e nos debates políticos.

A QUESTÃO AGRÁRIA NOS PERÍODOS COLONIAL E IMPERIAL

No período colonial a Coroa Portuguesa entregava a colonizadores grandes extensões de terra, as sesmarias, concessões de uso da terra hereditária, que substituiu as capitânicas hereditárias, em virtude do fracasso desse modelo de apropriação e uso da terra. As sesmarias tinham como princípio fundamental a produção de mercadorias para exportação para o mercado Europeu. É nesse contexto que surgem os grandes latifúndios (STÉDILE, 2005a).

De acordo com Mattos Neto (1988), a política sesmarial no Brasil possui duas facetas: (a) exploração das riquezas econômicas coloniais, através da extração desorganizada do pau-brasil; (b) assegurar a conquista e posse da nova terra, contra os piratas franceses, espanhóis e holandeses. A presença do comércio mercantilista das riquezas naturais exploradas pela Coroa Portuguesa, visava principalmente a acumulação de capital.

O regime sesmarial perdurou até a independência do Brasil, em 1822, ficando o país sem um regime oficial de apropriação e uso da terra até 18 de setembro de 1850, quando foi criada a Lei n.º 601, a Lei de Terras. A Lei de Terras, uma das primeiras leis brasileira pós-independência, estabeleceu a compra como a única forma de acesso à terra e aboliu, definitivamente, o regime de sesmarias. Ao definir a compra como forma de acesso à terra o Brasil estabeleceu o latifúndio como principal modelo de produção agropecuária.

Mattos Neto (1988) é mais enfático e afirma que a Lei de Terras caracterizou a introdução do sistema de propriedade privada no Brasil, onde os capitalistas implantaram o monocultivo, voltados para exploração, nascendo, assim, o latifúndio excludente e injusto socialmente, já que os trabalhadores negros eram impedidos de se transformarem camponeses. O que nos mostra que a estrutura agrária concentradora do Brasil tem raízes no período colonial e imperial, quando a grande propriedade foi institucionalizada e legitimada.

AS CONTRIBUIÇÕES DE CAIO PRADO JÚNIOR E OCTÁVIO IANNI

Segundo Caio Prado Júnior, no início da década de 1960, a maior parte dos trabalhadores brasileiros, mais de 30 milhões, dependia necessariamente para sua sobrevivência de atividades ligadas à agricultura, e que estavam condenados a uma existência miserável e sem perspectivas, obrigado a conviver com um dos mais

baixos níveis de existência humana de que se têm notícias no mundo.

A parcela de humanidade que vive em função da agropecuária brasileira, nada tem de homogênea, muito pelo contrário, encontra-se profundamente diferenciada e classificada em setores largamente apartados que são, de um lado, uma pequena minoria de grandes proprietários, e de outro, a grande maioria dessa população, que vive nas condições supracitadas.

Para que se tenha uma nova política de acesso a terra e benefícios oriundos de sua utilização, na visão de Caio Prado Júnior, faz-se necessário uma análise ordenada:

É somente depois de completada a análise metódica e discriminada do conjunto da questão, e colocados cada ponto em seu devido lugar, que se faz possível uma apreciação geral que permita derivar a política adequada a ser seguida, e na qual se poderão os diferentes interesses em jogo e a maneira de dar maior satisfação aqueles que do ponto de vista geral da coletividade brasileira tomada em seu todo, devem prevalecer, e em que medida. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 23).

Prado Júnior (2000) não concorda que a pobreza rural esteja relacionada ao baixo progresso técnico no setor agropecuário. A esse respeito diz:

É aliás um fato notório e da mais fácil comprovação, que o desenvolvimento agrícola e as condições de vida do trabalhador rural não se acham direta e necessariamente relacionadas. Observe-se por exemplo o que ocorreu no caso da nossa lavoura canavieira, particularmente no Nordeste. O desenvolvimento e o progresso tecnológico foram aí, nos últimos decênios, consideráveis. Entretanto, se houve modificação no que respeita à população trabalhadora rural das zonas canavieiras, ela foi, no seu conjunto, para pior. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 29).

O autor traz em seus escritos importantes contribuições para distinção das categorias sociais que compunham a população rural e aponta as grandes lavouras de caráter mercantil como responsáveis pela inviabilização do acesso do homem rural à terra:

A grande exploração, com sua produção comercial, representa o empreendimento agromercantil de uma classe socialmente bem diferenciada e caracterizada no conjunto da população rural: os grandes proprietários e fazendeiros, que aliás não se enquadram e integram propriamente naquela população, a não ser pelo fato de seu negócio ter por objeto a produção agrária, e de eles disporem para isso, como classe, da maior e melhor parcela da propriedade fundiária. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 51).

Para o autor a desconcentração fundiária e a legislação social-trabalhista, devem se desenvolver simultaneamente, a fim de proporcionar aos trabalhadores maiores oportunidades de acesso a posse da terra e,

Revisão de Literatura

aplicação de uma legislação social-trabalhista que proporcione a proteção legal desse trabalhador. Essas transformações contribuiriam para a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, uma vez que para grande massa desses trabalhadores, a terra e as atividades que nela exercem constitui a única fonte de subsistência.

Prado Júnior (2000), em 1963, retoma a questão da legislação trabalhista, estimulado pela promulgação da lei disposta sobre o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.914, de 2 de março de 1963, publicada no Diário Oficial, de 18 de março). Nesse trabalho, denominado *O Estatuto do Trabalhador Rural*, Caio Prado afirmou que apesar das graves falhas que apresentava a lei promulgada, se verdadeiramente aplicada promoveria uma das maiores transformações econômicas e sociais que se teria visto no país.

No que se refere às falhas presentes, o autor destaca o pouco cuidado com as diferenças profundas que existem nas relações de trabalho no campo brasileiro. O legislador do trabalhador rural se limitou em regra, e com poucas exceções, a transpor para o trabalhador rural as disposições legais que já fazia parte da nossa legislação trabalhista traçadas para o trabalhador urbano. O que tornaria difícil a aplicação destas, a muitas situações ocorrentes no campo, e que abriria perspectivas para fraude e não aplicação da lei.

No entanto, o autor via a legislação positivamente, por constituir-se, mesmo que *defeituoso*, como ele mesmo trata, o Estatuto do Trabalhador Rural, uma possibilidade de melhoria da situação social da população do campo, com a conquista de amparo legal, permitindo a luta pela solução da questão agrária.

Em 1964, em um artigo publicado na Revista Brasiliense, intitulado: *Marcha da Questão Agrária no Brasil*, ele volta a se queixar da subestimação por parte de políticos de esquerda, de alguns aspectos da reforma agrária, dentre eles a legislação trabalhista, segundo este, relegada a um papel secundário:

É sintomático desse descaso o fato de ter passado a um primeiro e quase exclusivo plano dos debates em torno do assunto, a questão da desapropriação das propriedades rurais para o fim de loteamento e distribuição aos trabalhadores. (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 161-162).

Para Prado Júnior (2000), era na luta pela reforma agrária e na renovação de nossa economia agrária que se poderia esperar os melhores e mais profundos e imediatos reflexos de ordem econômica e social, e mesmo política, no conjunto da situação brasileira. E que a frente decisiva da luta pela reforma agrária se situa hoje, sobretudo na implantação geral e definitiva, no campo, das normas reguladoras do trabalho.

No livro *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*, Octavio Ianni defende a humanização da terra, que segundo as condições da sociedade burguesa, compreende a sua transformação em relação social, relação de produção e da propriedade burguesa. Realça ainda, a ideia quando trata das desigualdades regionais existentes em nosso país, aliás vê essa problemática não apenas como uma peculiaridade da realidade brasileira, mas como sempre presente na estrutura econômica nacional.

É no momento em que as desigualdades econômicas e sociais adquiriram conotações políticas de cunho pré-revolucionário na região Nordeste, que surgiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE):

No momento em que camponeses e operários rurais deixaram de acomodar-se às soluções de estilo oligárquico [...] nesse momento nos grupos dominantes no Nordeste e o governo federal [...] decidiram agir politicamente, no sentido de controlar ou dominar as tensões crescentes na região. (IANNI, 2004, p. 210-211).

As massas urbanas, à medida que escapavam aos controles do coronelismo, começaram através das respostas ao apelo do populismo trabalhista a preocupar o governo. Segundo Ianni (2004, p. 212), “houve também com a expansão do populismo trabalhista urbano a politização dos camponeses e assalariados do campo”, através das Ligas Camponesas, e juntamente a elas também se multiplicavam os sindicatos rurais.

Em verdade, como trata Ianni (2004), a SUDENE se constitui como uma nova forma de poder, uma vez que mudou até mesmo a linguagem dos governantes, técnicos e administradores do Nordeste. Surgia assim, segundo o autor, uma ideologia reformista e industrialista, a qual estava polarizada em torno de temas tais como: industrialização, colonização, organização, planejamento, dentre outros de mesmo sentido.

Para Ianni (2004), o relacionamento entre o Estado e o trabalhador rural aparece, de forma relativamente clara, em alguns momentos da história social da agricultura brasileira. Aqueles nos quais ocorrem o desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção na agricultura. Aliás, o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção, são apontados como sendo mecanismos de formação e expansão da grande empresa, como também de desenvolvimento das classes sociais.

Houve o desenvolvimento econômico e político tanto da burguesia agrária como do proletariado rural, não de modo uniforme, mas variável, de acordo com as diferenças regionais. Foram as modificações ocorridas na economia e na sociedade agrária que provocaram o desenvolvimento das classes sociais no campo. A partir dessas mudanças o proletariado rural e o urbano passaram

Revisão de Literatura

a conviver cada vez mais nos mesmos espaços econômicos e políticos (IANNI, 2004).

A questão agrária, portanto, é um elemento importante para explicar tanto as diversas formas adquiridas pelo Estado como as principais rupturas ocorridas na história deste. E que o poder moderador, a política dos governadores, o Estado Novo, o populismo e o militarismo têm muito a ver com as forças sociais do campo. Desde a Independência, o exército, a Igreja e o imperialismo são forças decisivas, para explicar as formas do Estado e as suas rupturas (IANNI, 2004).

Para os governantes do passado e de hoje, a questão agrária sempre está sendo resolvida de modo conveniente. Para eles, há mesmo uma reforma em curso, com o mínimo de desorganização dos interesses de latifundiários, fazendeiros e empresários (IANNI, 2004). Ainda que a reforma realizada pelos governantes, não têm nada a ver com as reivindicações dos trabalhadores do campo.

Os temas levantados pelos autores, Prado Júnior (2000) e Ianni (2004), referem-se às origens e alicerces da estrutura agrária brasileira, concentradora e excludente. Prado Júnior (2000), entre outros temas, explorou muito a problemática das relações de trabalho no campo, das disposições legais. Ianni (2004) volta seu olhar para o desenvolvimento da burguesia rural e do proletariado. No entanto, o pano de fundo é o mesmo para os dois, as lutas de classe e o Estado, defensor dos interesses das classes sociais dominantes.

MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A discussão política em torno das soluções dos problemas agrários no Brasil é recente, quando tomamos como referência as primeiras lutas camponesas, como a revolta de Canudos, por exemplo, no final do século XIX. No século seguinte, o campesinato brasileiro viveu o período de organização sociopolítica e de consolidação enquanto segmento social, o que permitiu a realização de mobilizações mobilizassem expressivas, ao ponto inserir parte de suas demandas programas sociais e políticos do Brasil (STÉDILE, 2005a).

O primeiro movimento social rural organizado do Brasil foram as Ligas Camponesas, surgiram no Nordeste, em 1955, mais precisamente no Engenho de Galiléia onde surgiu uma associação de foreiros, a Sociedade Agrícola e Pecuária de Plantadores de Pernambuco, posteriormente denominada de Liga Camponesa, e depois no Estado da Paraíba. Foi, portanto, em decorrência da cobrança do foro, aluguel da terra; e do cambão, dia de trabalho gratuito concedido ao senhor de engenho ou usineiro (MARTINS, 1983).

Rapidamente as Ligas Camponesas se espalharam pelo Nordeste, com o apoio do Partido Comunista do Brasil (PCB) e com a severa oposição da Igreja Católica. No entanto, as ligas surgem no contexto mais amplo, do que a expulsão dos foreiros, o contexto de crise política regional que fazia com que a burguesia nordestina solicitasse uma política de desenvolvimento industrial e não apenas políticas emergenciais, paternalistas (MARTINS, 1983).

O avanço das Ligas Camponesas e do debate sobre a estrutura agrária brasileira estimulou a Igreja Católica a lançar uma proposta de reforma agrária da Igreja, apoiada pelos professores rurais e fazendeiros. A preocupação da Igreja era que os trabalhadores rurais que saíram do campo para a cidade se tornassem comunistas, por outro lado, os fazendeiros tinham medo da perda da mão de obra barata. A Diocese de Campanha (MG), por exemplo, reuniu representantes ligados ao campo em uma ação católica brasileira rural, para trabalharem os problemas do mundo rural em sua 1ª Semana Ruralista (STÉDILE, 2005c).

Em resposta às pressões dos camponeses, no início da década de 1960, o presidente Jânio Quadros, em seu breve período na presidência, mesmo não sendo claramente a favor da reforma agrária, criou uma comissão para elaborar um projeto que abordasse a questão. Entretanto, talvez devido a renúncia de Jânio e às pressões políticas sofridas, a comissão só conseguiu elaborar o *Estatuto da Terra*, que inseria o trabalhador rural na legislação trabalhista (GOMES DA SILVA, 1996).

As massas camponesas oprimidas e exploradas, por seu turno, reuniram-se em seu primeiro congresso nacional, para lutar pela reforma agrária e unir forças capazes de buscarem o bem estar e a qualidade de vida dos trabalhadores rurais através do fim latifúndio. O I Congresso Nacional de Trabalhadores Agrícolas teve, portanto, como objetivo fundamental a completa aniquilação dos monopólios rurais e o estabelecimento do livre acesso à terra, mediante a realização de uma reforma agrária democrática (STÉDILE, 2005b).

Com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assume a presidência. Em seu governo, a questão agrária ganhou destaque, porque as manifestações populares cresciam. Uma das reivindicações dos camponeses, à Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), era a distribuição das terras da Fazenda Federal (localizada em Governador Valadares), para que fosse instalada uma fazenda experimental de assentados. As terras seriam entregues aos camponeses no dia 30 de março de 1964. Porém, a distribuição não ocorreu, porque no dia seguinte houve o golpe militar que derrubou João Goulart (MARTINS, 1983, p. 70).

Revisão de Literatura

As manifestações populares a favor da reforma agrária foram sufocadas pelos militares. Apesar disso, em 10 de novembro de 1964, foi elaborada e aprovada uma Emenda Constitucional que permitia à União desapropriar terras de interesse social, mediante o pagamento prévio e justo. Em seguida, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). A criação destes institutos deu ao Brasil um aparato jurídico e institucional que permitia o início de um programa nacional de reforma agrária (GOMES DA SILVA, 1996).

Dentre as atividades do IBRA destacam-se a colonização e a expansão da fronteira agrícola, as quais foram responsáveis por um dos maiores e mais intensos deslocamentos populacionais da história brasileira e uma expansão significativa das fronteiras agrícola. Estas duas realizações foram uma forma do regime militar enfrentar a questão agrária e apaziguar os conflitos no campo (GOMES DA SILVA, 1996).

Em 1970 o IBRA e o INDA foram instintos e o Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) foi criado. Com o nascimento do INCRA foram elaborados e lançados diversos programas especiais de desenvolvimento regional, dentre eles destacam-se o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). O objetivo do PIN era colonizar a Amazônia, a partir da Rodovia Transamazônica.

As experiências de luta pela terra levadas a cabo pelas Ligas Camponesas, nas décadas de 1950 e de 1960, e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), na década de 1970, viabilizaram a estruturação de movimentos sociais rurais, a nível nacional, dentre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado em 1984 no município de Cascavel (PR), que reuniu líderes sem terras, sindicalistas e diversas entidades de classes que aprovaram os princípios que iriam nortear o movimento.

Desde então o MST vem operacionalizando um processo de territorialização e institucionalização, marcado pela definição e redefinição de sua estrutura organizacional, a fim de ampliar o número de lideranças e fortalecer a luta pela terra. Foi a partir deste período que o movimento se tornou presente em quase os estados da região Sudeste e Nordeste e realizou as primeiras ocupações nos Estados de Goiás, Rondônia e Amazônia (FERNANDES, 2008).

A territorialização do MST se deu através da ocupação de terras. À medida que se organizava para realizar ocupações nos Estados o Movimento também procurava expandir suas alianças políticas com outras organizações sem que estas implicassem em perda de autonomia das decisões internas e das práticas. Concomitantemente, o MST passou a investir na formação

permanente de lideranças para dirigirem a luta pela terra nos Estados.

A institucionalização do MST se consolida nos anos 1990, a partir da ampliação da estrutura organizacional, criação dos setores de Gênero e Saúde, Cultura, núcleos de Base, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária e a Escola Nacional Florestan Fernandes (FERNANDES, 2008).

O processo de institucionalização do MST, portanto, está associado às constantes (re)estruturações organizacionais, que possuem um duplo caráter –informal, na medida em que não é uma organização legalmente institucionalizada que se coloca contrária ao atual modelo burocrático do Estado; e formal, ao passo que necessita criar estruturas com personalidade jurídica que viabilizam a negociação com Estado.

Ao longo da trajetória do MST, ocorreram mudanças sistemáticas nas estruturas formais de tomada de decisão e nas dinâmicas de mobilização de seus membros, respondendo ou antecipando-se aos problemas e desafios com que se defronta (MIRANDA e CUNHA, 2006), seja em sua ação política, seja nas atividades de mobilização da militância, de organização dos acampamentos ou de implantação dos projetos de assentamento (BRENNEISEN, 2004; OLIVEIRA e GUERRA, 2004).

REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NOS ANOS 1990 E 2000

A implantação dos programas de reforma agrária de mercado no Brasil ocorreu em 1996, da necessidade de criar políticas governamentais capazes de conter a pressão social das lutas históricas pelo acesso a terra. Os primeiros projetos foram desenvolvidos no Estado do Ceará, denominado Reforma Agrária Solidária e o outro projeto, Cédula da Terra, criado entre 1997 e 2002, para atender cinco Estados no Nordeste, incluindo o Ceará, foi um projeto piloto de reforma agrária e alívio da pobreza rural (SAUER e PEREIRA, 2006).

Os principais objetivos do Cédula da Terra eram: reduzir a pobreza rural, através do aumento de renda e qualidade de vida familiar; aumentar a produtividade agrícola; e testar o modelo de reforma agrária de mercado, visando mais uma alternativa para posse e uso da terra com interesse social, que não fosse o modelo tradicional de reforma agrária, desenvolvido pelo INCRA (SAUER e PEREIRA, 2006).

Entre 2003 e 2006, duas outras experiências de Reforma Agrária de Mercado foram implantadas, o Banco da Terra, responsável pelo financiamento de terras, e o Crédito Fundiário. Com a mudança de governo, o

Revisão de Literatura

Presidente Lula manteve o Banco da Terra, com algumas reformulações, a mudança de nome para Programa de Consolidação de Agricultura Familiar, e a criação do Crédito Fundiário, que tinha uma linha de crédito para jovens agricultores, *Nossa Primeira Terra*. Todos esses programas são regidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (SAUER e PEREIRA, 2006).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário, responsável pela gestão do Fundo de Terras e Programas de Reforma Agrária, é um instrumento complementar e de apoio a reforma agrária, com a finalidade de: aperfeiçoar os projetos anteriores, criar emprego no campo, diminuir o êxodo rural e aumentar a produção, democratizar o acesso à terra e ao crédito para compra de imóveis e investimentos em infraestrutura básica e produtiva em áreas não passíveis de desapropriação por interesse social.

De acordo com os dados levantados no Relatório dos Impactos Socioeconômicos e Socioambientais do Programa Cédula da Terra (PCT), um dos grandes entraves do desenvolvimento social e econômico nos grandes projetos de reforma agrária de mercado é a elevada rotatividade de beneficiários. Outro problema é o nível de organização relativamente frágil, já que a maioria das associações foi criada para adquirir a terra, ou seja, os beneficiários não têm nenhuma noção de coletividade, o que reflete na gestão dos projetos e da própria associação. (SAUER e PEREIRA, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o descobrimento, ou melhor invasão, do Brasil à república velha, a economia nacional foi impulsionada pela produção agrícola, a monocultura (cana de açúcar no Nordeste, café em São Paulo), que tiveram a mão de obra escrava como peça chave, num primeiro momento. Durante este período as terras brasileiras foram controladas por um pequeno número de proprietários, os quais influenciavam a estrutura agrária e as políticas públicas do Brasil (RANIERI, 2003).

Durante a República Velha a política brasileira foi controlada pela oligarquia cafeeira. Neste período o número de propriedades e de proprietários aumentou. Porém, a estrutura fundiária permaneceu a mesma. Na década de 1930 a oligarquia cafeeira foi derrubada, através de um golpe liderado por Getúlio Vargas. Ao assumir o governo, Vargas iniciou o processo de industrialização e a Legislação Trabalhista foi introduzida. Vale ressaltar que esta legislação não incluía o trabalhador rural.

No pós-segunda Guerra Mundial a industrialização e a urbanização do Brasil se intensificaram e “a questão agrária passou a ser associada à ideia de ‘desenvolvimento econômico’” (LEITE et al., 2004:38). Em 1946, uma nova Constituição foi elaborada,

mas, não abordou da maneira esperada a questão agrária, apesar de regulamentar a desapropriação de terras para fins a partir do pagamento. Em decorrência disto, o tema ganhou importância e na década de 1950 e início da década de 1960, os debates sobre a reforma agrária aumentaram e a participação popular passou a ter força.

No ano de 1985, a estrutura fundiária brasileira começou a alterar-se nas regiões de conflito (LEITE et al., 2004). Quando o vice-presidente José Sarney assumiu a presidência, em 1985, criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o qual passou a controlar o INCRA. Neste período o INCRA elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que estimou assentar 1.400.000 famílias em cinco anos. Porém, devido às pressões contra a reforma agrária os planos do PNRA foram alterados, ao findar os cinco anos o Governo Sarney não atingiu, sequer, 10% da meta inicialmente proposta (RANIERI, 2003).

Com a eleição de Fernando Collor de Melo o MIRAD foi extinto e uma nova meta para a Reforma Agrária foi estipulada. O Governo Collor (1990-1992) previa assentar 500.000 famílias, entretanto, não conseguiu realizar nenhuma desapropriação. O presidente, Itamar Franco (1992-1994), a partir da Lei Complementar 76 retomou o processo de desapropriação com um programa emergencial para assentar 80.000 famílias, mas só conseguiu assentar 23.000 famílias, ao implantar 152 projetos de assentamentos.

No governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que ficou responsável pela reforma agrária e pela agricultura familiar. Com a grande pressão de movimentos sociais, várias iniciativas foram criadas, dentre elas destacam-se o Programa de Créditos para os Assentamentos de Reforma Agrária (PROCERA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Segundo o INCRA entre 1995 e 1999, 372.866 famílias foram assentadas.

Desta maneira, conclui-se que as políticas agrárias do Brasil não foram políticas de reforma agrária de abrangência nacional, que pudessem alterar significativamente a estrutura fundiária do país. O que houve foi a elaboração e execução de políticas emergenciais de assentamentos rurais em zonas de conflito fundiário ou em áreas que passaram por processos de decadência econômica (GIULIANI e CASTRO, 1996) ou de reestruturação produtiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRENNEISEN, E. O MST e os assentamentos rurais no Oeste do Paraná: encontros e desencontros na luta pela terra. *Revista Estudo Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 128-163, jan. 2004.

Revisão de Literatura

- FERNANDES, B. M. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, V. L. S. B. et al. **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA, 2008. p. 27-52.
- GIULIANI, G. M. e CASTRO, E. G. Recriando espaços sociais: uma análise de dois assentamentos rurais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 06, p. 138-169, jul. 1996.
- GOMES DA SILVA, J. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio**. Campinas: ABRA, 1996.
- IANNI, O. **Origens agrárias do estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LEITE, S. et al. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: IICA/NEAD; São Paulo: EDUNESP, 2004.
- MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política do Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.
- MATTOS NETO, A. J. **A posse agrária e suas implicações agrária no Brasil**. Belém: CEJUP, 1988.
- MIRANDA, R. S e CUNHA, L. H. A materialização da estrutura organizacional do MST. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ANTROPOLOGIA, 25., 2006, Goiânia. **Anais...** Recife: Associação Brasileira de Antropologia. CD-ROM.
- OLIVEIRA, I. C. e GUERRA, L. D. Os significados da representação política nos discursos de militantes e líderes do MST: aspectos observados no caso do sul da Bahia. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1,2 e 3, p. 127-139, jan./dez. 2004.
- PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- RANIERI, S. B. L. Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil. In: SPAROVEK, G. (Org.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.
- SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- SILVA, J. G. A modernização conservadora dos anos 70. In: **Tecnologia e agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: EDUFRGS, 2003. p. 87-135.
- STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. v. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2005a.
- STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária – 1946-2003**. v. 3. São Paulo: Expressão Popular, 2005b.
- STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate da esquerda – 1960-1980**. v. 2. São Paulo: Expressão Popular, 2005c.

Recebido em 10/01/2012

Aceito em 27/03/2012