

## A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

### CONTRIBUIÇÕES PARA A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA REDISTRIBUTIVA E DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

ELOÍSA A. CERINO ROSA LIMA

**RESUMO** *Este artigo tem como objeto de análise as políticas de reforma agrária redistributiva e de mercado, que configuram-se como respostas conjunturais do governo aos conflitos do campo e às lutas sociais pela democratização da terra. A primeira consiste na promoção de políticas voltadas a distribuição de terras, principalmente via desapropriação de propriedades rurais que não cumprem a sua função social, é impulsionada pelos conflitos sociais e pelo protagonismo dos camponeses. A segunda reside na conversão da terra em mercadoria, mediante contratação de empréstimos entre agentes privados financiada pelo Estado.*

**PALAVRAS - CHAVES** *Questão Agrária, Reforma Agrária.*

**ABSTRACT** *This article is reviewed, redistributive land reform and market policies, which are configured as cyclical responses from the government, to the field of conflict and social struggles for democratization of the land. The first is the promotion of policies of land distribution, mainly through expropriation of rural properties that do not fulfill their social function, is driven by social conflicts and the role of the peasantry. The second lies in land conversion in goods by borrowing from private agents financed by the state.*

**KEYWORDS** *Agrarian Question, Land Reform.*

## INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil constitui-se como uma problemática estrutural que desafia pesquisadores a compreender, entre outras questões, a amplitude de várias disputas, entre elas, a territorial. Concentração fundiária, superexploração do trabalho, grilagem de terras, impactos ambientais, agricultura para a produção de *commodities*, sementes transgênicas, entre outros, são elementos históricos dessa problemática; e a constante luta pela terra e pela permanência nela contribui para que o território brasileiro seja um espaço de disputas entre variadas políticas de reforma agrária, que consequentemente envolvem uma série de ações e sujeitos.

A reforma agrária, para muitos pensadores da questão agrária, como Stedile (2005a; 2005b; 2012), Sampaio (2013), Silva (2013), Fernandes (2012; 2014), entre outros, constitui-se como o principal mecanismo de criação e recriação do campesinato. Portanto, busca-se neste artigo, conhecer e sintetizar dois mecanismos voltados para a tentativa de resolver tal problemática: a reforma agrária redistributiva e a reforma agrária de mercado. A primeira norteia-se, na maioria das vezes, por procedimentos desapropriatórios de imóveis que não cumprem a função social da terra, tem o Estado como agente financiador e o campesinato como protagonista. A segunda inspira-se nas políticas do grande capital, via mercantilização da terra entre agentes privados, por meio de empréstimos financiados pelo Estado, em que o campesinato é mero coadjuvante.

Na primeira parte deste trabalho, visamos de maneira sucinta e resumida elencar alguns acontecimentos a fim de situar a trajetória da reforma agrária, um dos principais elementos da questão agrária no território brasileiro. Na segunda, por meio de um recorte temporal a partir da década de 1990, apresentaremos uma síntese das políticas de reforma agrária

“do Estado, ou seja, redistributiva” e “do capital ou de mercado”, a fim de conceituá-las e registrar que elas constituem-se, segundo Coca et al. (2014, p. 146), “como uma série de medidas tomadas dentro do capitalismo para conter a questão agrária”.

## **QUESTÃO AGRÁRIA: A TRAJETÓRIA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

A questão agrária, dentro da permanente disputa territorial, envolve vários interesses e é marcada, segundo Campos e Cubas (2014, p. 220), por fatores que abarcam a multidimensionalidade e a conflitualidade entre as diferentes classes sociais, nas dimensões ideológicas, econômicas, políticas, ambientais, sociais e culturais, nos territórios material e imaterial.

Dados antropológicos afirmam que desde os primórdios até o ano de 1.500 d.C., as populações que habitavam o território brasileiro viviam em grupos e tinham a caça, a pesca e a extração como forma de suprir suas necessidades básicas. Domesticavam algumas plantas e cultivavam outras, como o milho, mas pouco desenvolveram a agricultura. Viviam no modo de produção do comunismo primitivo, em que todos os bens da natureza eram utilizados com a finalidade da sobrevivência do grupo, que se deslocava de tempos em tempos, quando o local em que estavam não supria mais suas necessidades, o que os caracterizava como nômades.

A partir de 1500, com a invasão do território brasileiro pelos portugueses financiados pelo nascente capitalismo europeu, os povos que aqui habitavam passaram, por meio da cooptação e da repressão, a adotar uma nova organização da produção, na qual tudo era transformado em mercadoria e enviado à metrópole europeia. No início, os europeus se ocupavam do ouro, seguido pelo ferro, prata e outros minérios. Porém com o tempo perceberam que a grande vantagem nesse território era a terra e sua fertilidade. Introduziram aqui a cana-de-açúcar,

o café, a pimenta do reino, entre outros, além de aproveitar algumas plantas nativas como o cacau e o tabaco, tudo transformado em mercadoria e enviado ao mercado europeu.

Tal modelo de organização da produção foi chamado, segundo Stedile (2005a, p. 21), de modelo da *plantation*, palavra de origem inglesa, que para muitos sociólogos e historiadores resume o “funcionamento do modelo empregado nas colônias”, como “a forma de organizar a produção agrícola em grandes fazendas de área contínua, praticando a monocultura, ou seja, especializando-se num único produto, destinado à exportação”, e utilizando trabalho escravo.

A terra pertencia exclusivamente à Coroa, não havia propriedade privada, portanto, a propriedade da terra não era capitalista, o que não garantia por completo o modelo agroexportador adotado pela Coroa, nem estimulava investimentos capitalistas no país. Sendo assim, a Coroa adotou a “concessão de uso” sob a terra, distribuindo enormes extensões de terras, medidas em léguas, aos capitalistas-colonizadores que dispunham de capital para investir no Brasil e se comprometiam a produzir algum tipo de mercadoria para exportação. A concessão de uso era de direito hereditário, porém não era permitida a venda ou a compra de mais terras, ou seja, a terra continuava a não ser mercadoria.

Em 1850, pressionada pelos ingleses para substituir a mão de obra escrava pela assalariada e para impedir que a futura abolição permitisse que os futuros exescravos se apossassem de terras, a Coroa promulga a Lei nº 601, primeira lei de terras no Brasil, que proporciona fundamento jurídico para transformar a terra em mercadoria. A lei normatizou a propriedade privada da terra, estabeleceu valor e concedeu o direito a venda e compra.

A Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande

propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil (STEDILE, 2005a, p. 23).

Faz-se necessário registrar que, por outro lado, nesse período cresciam as revoltas e mobilizações populares que contribuíram para a desestabilização do modelo agroexportador no Brasil, multiplicaram os quilombos, além de fortalecer o crescimento do movimento de apoio ao abolicionismo nas cidades.

Em 1888, é promulgada a Lei Áurea que garantiu legalmente o que já acontecia na prática. Com a libertação dos escravos por ela oficializada, quase dois milhões de adultos ex-escravos, despossuídos de qualquer bem, se dirigem às cidades na busca pela sobrevivência, “vendendo ‘livremente’ sua força de trabalho”. Em consequência da lei de terras, os melhores terrenos já eram de propriedade privada de quem tinha dinheiro, portanto, aos ex-escravos coube a busca pelo resto, os piores terrenos nos morros ou manguezais para construir sua moradia, dando início assim, às favelas.

Com o fim do modelo *plantation* em decorrência da abolição do trabalho escravo e da eclosão da I guerra Mundial (1914-1918), que interrompeu o comércio entre as Américas e a Europa, as elites encontraram uma nova forma de garantir mão de obra, atraindo camponeses na Europa, principalmente Itália, Alemanha e Espanha, com promessas de terras férteis e baratas. A Coroa atraiu para o Brasil, no período de 1875-1914, segundo Stedile (2005a), mais de 1,6 milhão de camponeses pobres e excluídos pelo avanço do capitalismo industrial.

Parte desses imigrantes receberam lotes de terras que variavam de 25 a 50 hectares e foram forçados a se integrarem imediatamente na produção para o mercado a fim de pagarem por essas terras, como é o caso daqueles que foram para o sul do país. Já aqueles que se estabeleceram no Rio de Janeiro e

São Paulo, não receberam terras e foram obrigados a trabalhar nas lavouras de café sob o regime de colonato, sistema que funcionava da seguinte maneira:

Os colonos recebiam a lavoura de café pronta, formada anteriormente pelo trabalho escravo, recebiam uma casa para moradia e o direito de usar uma área de aproximadamente dois hectares por família, para o cultivo de produtos de subsistência, e de criar pequenos animais logrando, assim, melhores condições de sobrevivência. Cada família cuidava de determinado número de pés de café e recebia por essa mão de obra, no final da colheita, o pagamento em produto, ou seja, em café, que poderia ser vendido juntamente, ou separado, com o do patrão (STEDILE, 2005a, p. 25-26).

Nasce nesse período, no campo brasileiro, o camponato, que se deu em duas vertentes. Primeiro via os camponeses pobres que vieram da Europa, e segundo na origem das populações mestiças que foram se formando entre brancos, negros e índios, e que aos poucos foram migrando para o interior do país e se dedicando a atividades de produção agrícola de subsistência. “Não tinham a propriedade privada da terra, mas a ocupavam, de forma individual ou coletiva, provocando assim, o surgimento do camponês brasileiro e de suas comunidades” (STEDILE, 2005b, p. 27).

A partir de 1930, o Brasil entra para uma nova fase na história econômica. Setores das elites da nascente burguesia industrial dão um golpe, tomando o poder da oligarquia rural exportadora e introduzindo o modelo da industrialização. No campo agrário, para Stedile, esse período é marcado pela subordinação econômica e política da agricultura à indústria, fazendo surgir então uma “aliança” entre oligarquia rural e burguesia industrial. As indústrias produziam insumos para

a agricultura como ferramentas, máquinas, adubos químicos, etc., além da implantação da indústria de beneficiamento de produtos agrícolas. Foi um período de modernização capitalista da grande propriedade rural.

Para os camponeses, nesse período, coube a tarefa de fornecer mão de obra para as indústrias. Em consequência houve um crescente êxodo rural e a formação de um exército de reserva às portas das fábricas. Isso fez com que o salário fosse pressionado para baixo. Além disso, aqueles que permaneciam no campo eram obrigados a produzir alimentos a baixo custo, em especial para a nascente classe operária. Assim, os camponeses ao mesmo tempo que se reproduziam e se multiplicavam enquanto classe, viram parte de seus membros migrando para as cidades e se transformarem em operários.

#### **REFORMA AGRÁRIA REDISTRIBUTIVA X REFORMA AGRÁRIA DO CAPITAL OU REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO**

A concentração da terra e a má distribuição da renda sempre se constituíram como problemas centrais da questão agrária brasileira. As experiências dos programas e políticas voltadas à reforma agrária no Brasil caracteriza-se como um processo amplo e diversificado, marcado por inúmeras e imprescindíveis lutas e intervenções dos trabalhadores do campo e dos demais setores sociais da sociedade como a Igreja, os partidos políticos, movimentos sociais, entre outros, além da forte intervenção do Estado e do grande capital. De acordo com Carvalho (2006, p. 2):

As classes dominantes no Brasil nunca desejaram realizar uma reforma agrária, nem mesmo uma reforma agrária conservadora que se efetivasse sob a direção deles próprios – as próprias classes dominantes, e que não provocaria mudanças relevantes na estrutura fundiária brasileira.

E quando no limite desenvolveram políticas públicas compensatórias de assentamentos rurais para aliviar a pressão social exercida pelas lutas sociais pela terra.

Ramos Filho (2014, p. 172) acrescenta que as elites brasileiras sempre negaram a necessidade da realização de uma política de reforma agrária ou não permitiram que tais políticas fossem implementadas. Portanto, todas as conquistas voltadas para os trabalhadores do campo devem-se à pressão dos movimentos camponeses que mantém constantes lutas pela realização de um programa de reforma agrária de qualidade. Para Carvalho (2006, p. 4) “os programas governamentais de reforma agrária no Brasil sempre foram respostas conjunturais a essas lutas sociais pela democratização da terra e da renda no campo”, que “tomaram a iniciativa de ação direta contra os latifundiários, realizando, também, ocupações de terras”.

Como já dito, o Estado brasileiro, pressionado historicamente pelas diversas formas de lutas, constrói medidas e políticas governamentais no intuito de minimizar tal situação de conflito e embate no campo. Aqui trataremos de duas dessas políticas: a reforma agrária redistributiva e a reforma agrária de mercado.

A reforma agrária redistributiva, ou seja, a do Estado, consiste em uma ação de redistribuição de terras privadas monopolizadas por grandes proprietários e grupos econômicos para o campesinato pobre, com o objetivo de

democratizar a estrutura agrária de um país e promover o desenvolvimento nacional, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação de terras privadas que não cumprem a sua função social, mediante indenização abaixo do preço de mercado. (PEREIRA, 2006, p. 31).



Além disso, o pagamento das indenizações, quando é o caso, se dá por meio de títulos públicos que são resgatados a longo prazo, garantindo certa estabilidade aos cofres públicos. Outra importante questão é que a reforma agrária redistributiva deve favorecer e proteger o trabalhador beneficiado com ações de infraestrutura, educação, saúde, transporte e políticas agrícolas, baseada na concessão de créditos subsidiados, assistência técnica pública e apoio à construção de agroindústrias e ao acesso aos mercados consumidores, ou seja, como política de desenvolvimento, exige do Estado a provisão de bens e serviços públicos essenciais à melhoria das condições de vida dos trabalhadores do campo, ou, nas palavras de Pereira (2006, p. 32), “tem como objetivo central redistribuir terra e garantir as condições de reprodução social do campesinato”. Para isso, deve atacar as relações de poder que privilegiam os grandes proprietários que podem ser também grandes empresas e bancos, nacionais e internacionais, cuja viabilidade depende do poder sancionador do Estado e da luta social autônoma do campesinato.

Para Borras Jr. (2006, p. 134-135), reforma agrária significa redistribuir terras concentradas nas mãos de grandes latifundiários para os sem terra e pequenos agricultores, ou seja, significa mexer na estrutura agrária existente e no controle sobre os recursos fundiários, o que conseqüentemente aumentaria o poder dos camponeses sob esses recursos, diminuindo o poder daqueles que historicamente detêm o controle sobre os meios e os processos de produção.

O autor salienta duas modalidades de reforma agrária redistributiva. Na primeira, o Estado confisca terras sem indenizar os latifundiários e as distribui gratuitamente aos camponeses, e na segunda desapropria terras pagando indenizações a preços inferiores ao mercado e as distribui aos camponeses a custos reduzidos e subsidiados.

Para Ramos Filho (2014, p. 173), “a territorialização da RA é compreendida como a conquista de frações do território do capital pelas organizações camponesas”, garantida por meio da luta pela conquista da terra até a luta pela garantia de políticas sociais e agrícolas que viabilizem a permanência no campo e o avanço da reforma agrária, pois na medida em que os camponeses se territorializam ou se (re)territorializam, acabam por desterritorializar o latifúndio, via desapropriação. Portanto, na reforma agrária redistributiva, o campesinato é protagonista, pois se cria e se recria através da luta.

Porém, por vários motivos, listados a seguir, esse modelo foi condenado pelo capital e seus agentes, pois

as classes dominantes no Brasil, através de seus governos, não apenas resistem em realizar programas de reforma agrária que deem conta da demanda por terra por parte dos milhões de trabalhadores rurais sem terra como desencadeiam ofensivas políticas e repressivas contrárias às reivindicações e às lutas sociais pela reforma agrária (CARVALHO, 2006, p. 6).

Entre as iniciativas contrárias aos interesses dos trabalhadores rurais, destacam-se a elaboração e a implantação de diversos programas de crédito fundiário, como nova proposta de “reforma agrária”, ou seja, a reforma agrária de mercado, com o propósito de complementar o modelo tradicional. Para Pereira (2013, p. 26-27), esse modelo foi introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias, com o objetivo de aliviar “a deterioração socioeconômica provocada pelas políticas de ajuste estrutural”, bem como, “diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e ascensão política dos movimentos sociais”.

A década de 1990 é marcada pela reestruturação capitalista neoliberal, e governos de diversas nações se comprometeram

com a implementação dessa agenda; ao mesmo tempo, em vários países, as tensões sociais ganhavam visibilidade devido aos efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais. Com a crise do neoliberalismo, mas sem abandonar os interesses fundamentais da classe a que serve, o Banco Mundial formulou um caminho – que consistia em três ações – a ser seguido pelos países periféricos, como forma de reciclagem do projeto neoliberal.

De acordo com Pereira (2006, p. 15), a primeira era a “reforma de Estado”, baseada em dez medidas, entre as quais reestruturação do sistema escolar, do poder judiciário e da seguridade social; finalização do ciclo de privatizações de empresas e bancos públicos; blindagem das agências estatais; criação de marcos institucionais que garantissem a segurança e a alta rentabilidade dos fluxos de capital financeiro, especialmente os de curto prazo, entre outros. A segunda ação era o “combate à pobreza”, que consistia na criação de programas e projetos paliativos, via empresas e organizações não governamentais (ONGs), esferas do governo e das comunidades locais, focalizando a pobreza, em especial, onde as tensões sociais eram mais fortes. A terceira ação visava avançar na liberação dos mercados de trabalho, terra e crédito. Nesse sentido, as ações do BIRD em relação à terceira ação se deram em dois eixos:

Por um lado, o estímulo à mercantilização total do acesso à terra rural, a ser viabilizada por mudanças institucionais e legais, com o objetivo de elevar a produtividade da terra, favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, atrair o capital privado para a economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas específicas do campesinato pobre ao regime de acumulação comandado pela burguesia agroindustrial-financeira. Por outro lado, a defesa de um rol de programas “sociais” no meio rural, a fim

de aliviar a pobreza de maneira focalizada, especialmente em países ou regiões onde as tensões no campo possam ameaçar ou comprometer a “governabilidade” das “democracias de mercado” (PEREIRA, 2006, p. 17).

A recomendação era estimular a livre mercantilização da terra, além de frear e prevenir os conflitos agrários, nas diversas configurações em que se apresentavam pelo mundo. Um dos vários motivos que levaram o Banco Mundial a pensar a “reforma agrária”, segundo Pereira (2006, p. 19), é a pressão que o BIRD sofria por parte de um conjunto de organismos internacionais, que passaram a enfatizar o “combate à pobreza”, como questão social central, contribuindo para que ele acompanhasse esse movimento “passando a reconhecer a necessidade de criação de mecanismos de acesso à terra como forma de aumentar as ‘oportunidades’ para os ‘pobres rurais’ e reduzir a sua “vulnerabilidade”.

Para garantir os objetivos de sua agenda agrária, o BIRD promoveu em meados de 1990 duas grandes iniciativas: a primeira significa, em síntese, a construção de um grande “aparato institucional capaz de expandir e acelerar as relações de arrendamento e compra/venda de terras rurais” (PEREIRA, 2006, p. 22). A segunda iniciativa foi “o modelo de reforma agrária de mercado”, que cumpria o objetivo de “substituir a reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação de propriedades rurais que não cumprem a sua função social, por relações de compra e venda de terras”. A reforma agrária de mercado (RAM) iniciou-se em 1994 na Colômbia, seguida por África do Sul, Brasil e Guatemala. Dez anos depois já se constituía em Honduras, México, Malauí, El Salvador e Filipinas. Em síntese, a Reforma Agrária de Mercado constitui-se na relação de compra e venda de terras entre agentes privados, financiada pelo Estado. Os vendedores recebem em dinheiro

baseado no valor de mercado e os compradores assumem integralmente, ou na sua maior parte, os custos da aquisição e da transação.

Para dar legitimidade a esse modelo, o BIRD desenvolveu uma campanha de duras críticas ao modelo de reforma agrária baseado na desapropriação feita pelo Estado. Para o banco (PEREIRA, 2006, p. 23-24), a reforma agrária tradicional, ou seja, conduzida pelo Estado não era viável pois, a) é conflituosa, já que sua execução se baseia na ação confiscatória (quando os proprietários não são indenizados ou recebem valor abaixo do valor de mercado); b) é insustentável financeiramente (quando os proprietários são indenizados a preço de mercado); c) dificulta o acesso à terra, devido às restrições legais; d) por ser baseada na desapropriação, enseja contestações jurídicas que elevam o valor das indenizações e atrasam o acesso à terra; e) em alguns casos constituem-se em doações do Estado, quando os beneficiários não pagam pela terra; f) traz o conflito, uma vez que a maioria das propriedades é pautada via ocupações e tensões sociais; g) em alguns casos funciona a partir da oferta, pois cabe ao Estado selecionar a terra aos beneficiários independente da demanda real; h) não resolveu o problema da falta do acesso à terra devido a ocupações, conflitos agrários e violência rural; i) estabelece a aquisição sem planejamento das atividades produtivas a serem realizadas; j) é um modelo centralizado e burocrático que dificulta a participação social, a transparência, além de não contemplar a heterogeneidade socioeconômica e cultural do universo rural; l) restringiu-se a distribuição de terras; m) não oferece saídas aos produtores ineficientes devido às medidas restritivas aos mercados de arrendamento e compra e venda, bem como pela não incorporação ao trabalho não agrícola; n) penaliza os pequenos agricultores, protege segmentos economicamente ineficientes e não responde aos imperativos da liberação comercial; o) não reduziu ou eliminou a pobreza, nem promoveu o desenvolvimento rural.

Ainda com o objetivo de legitimar o RAM, o BIRD trabalhou para que essa nova modalidade de reforma agrária fosse aceita como uma alternativa para suprir os “defeitos” das experiências do passado, alegando as seguintes razões: a) custa menos, pois é adquirida por barganha mercantil entre compradores e vendedores, sobre o qual não cabem disputas judiciais; b) viabiliza a terra por meio de uma operação de mercado, pela qual o agente financeiro é ressarcido pelo empréstimo concedido; c) tem caráter voluntário, descentralizado e favorece a participação e a autonomia dos beneficiários, além de melhor atender às necessidades locais; d) é viável politicamente, pois transações voluntárias não penalizam os proprietários de terras; e) estimula a cooperação, uma vez que a aquisição de terras se dá por meio de associações comunitárias; f) incentiva o desenvolvimento, pois pressupõe o planejamento das atividades produtivas antes da aquisição da terra; g) estimula a criação ou dinamização dos mercados de terras, melhorando a eficiência econômica; h) contribui para a formalização dos direitos da propriedade, pois dá origem a novos segmentos de proprietários, além de só transacionar com imóveis legalmente titulados; i) estimula o desenvolvimento dos mercados financeiros, pois os proprietários com títulos passam a transacionar no mercado de terras e a demandar créditos; j) oferece saídas aos agricultores menos eficientes; l) permite a realização simultânea de atividades agrícolas e não agrícolas; k) é descentralizado e menos burocrático, dificultando a corrupção praticada pela burocracia pública; m) pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores; n) vincula-se ao processo mais abrangente de reformas estruturais, direcionadas a consolidar as políticas de ajustes por meio da mudança institucional (PEREIRA, 2006, p. 25-26). Com isso, a RAM passou a ser um modelo de ação fundiária para que países periféricos, marcados pelos problemas agrários e as tensões sociais, pudessem “resolver” ou minimizar as desigualdades e seus efeitos.

Porém, devido a correlação de forças e estrutura socioeconômica, os governos não conseguiram executar por completo as propostas do BIRD e, ao longo da segunda metade da década de 1990, “a versão original foi dando lugar a outra, mais circunscrita ao tema do alívio a pobreza e das políticas agrárias, no bojo das quais o MRAM seria apenas mais uma opção, e não a ação principal” (BURKI & PERRY, 1997, p. 97, apud PEREIRA, 2006, p, 28). Mesmo que os motivos que levaram a essa reconfiguração de propostas nunca tenham sido revelados, acredita-se, segundo Pereira, que se deve em parte às contradições que o MRAM passou a enfrentar nos países que o adotaram, bem como da oposição política por parte das organizações camponesas.

A implementação dessa nova versão do RAM se deu de acordo com as especificidades de cada país. No Brasil, para Pereira & Sauer (2006, p. 176), esse modelo encontrou as condições ideais para sua implementação devido à enorme demanda por terra, à queda relativa do preço de imóveis rurais em algumas regiões, aliada a um governo neoliberal, e da coalisão de poder interessada em uma contra reforma do Estado, que diminuiria gastos com políticas sociais, descentralizaria responsabilidades, além de criar políticas capazes de frear a “pressão social advinda das lutas históricas por acesso à terra”.

O governo FHC, pressionado pelas ocupações de terras e pela forte repercussão dos massacres de Corumbiara, em Rondônia (1995), e Eldorado dos Carajás, no Pará (1996), “reconhece” o grave problema agrário do país e cria o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), o que não foi suficiente para conter a pressão social. Em seguida, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) promove a “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça” (1997) que, aliada à insatisfação popular contra a política econômica e as reformas neoliberais, deixa claro a incapacidade política do governo de resolver, entre outras, a questão do acesso à terra e a reforma agrária.

Na tentativa de reverter tal situação, o governo, via MEPP, inicia um conjunto de ações articuladas em cinco direções: a) editou um pacote de medidas com o objetivo de reduzir parcialmente o preço final pago pelo Estado pelas desapropriações, acelerar o tempo de emissão na posse desapropriada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dificultar a evasão do ato desapropriatório pelos proprietários de terra; b) aumentou a criminalização das ocupações de terra, proibindo o INCRA (inclusive sob penalização de funcionários) de vistoriar terras ocupadas ou negociar com ocupantes, monitorando os movimentos sociais via Polícia Federal; c) organizou uma campanha no sentido de construir uma imagem positiva do governo em relação à reforma agrária e ao mesmo tempo criar uma imagem negativa das ocupações de terras e dos movimentos sociais; d) tomou iniciativas no sentido de transferir a responsabilidade de conduzir o processo de obtenção de terras e assentamento para a esfera estadual, fragmentando ainda mais a política fundiária; e) deu início à política agrária “amiga do mercado”, em cujo topo estava a aplicação do modelo de reforma agrária de mercado do BIRD. (PEREIRA & SAUER, 2006, p. 175).

Esse modelo iniciou-se no estado do Ceará denominado “Reforma Agrária Solidária”, seguido do “Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio a Pobreza”, conhecido como Cédula da Terra, implantado entre 1997 e 2000, em cinco estados do Nordeste, incluindo também o Ceará – locais onde se concentra o maior contingente de população em condições de pobreza. Para Pereira & Sauer (2006, p. 179), é possível identificar quatro fatores que impulsionaram a entrada dos trabalhadores rurais nesse projeto: a) o período de seca e um ano agrícola péssimo, em uma região sem perspectivas de trabalho com imensa população empobrecida; b) intensa propaganda enaltecendo a possibilidade de rápido acesso à terra, sem conflitos, por meio de compra e venda, dirigida a uma população que tradicional-



mente alimenta o sonho da posse da terra; c) convergência de interesses políticos entre os promotores do Cédula da Terra; d) o interesse do BIRD em implantar e legitimar o seu modelo de reforma agrária para exportá-lo para outros países. Oficialmente, o Cédula da Terra funcionaria da seguinte maneira:

As associações comunitárias selecionariam o imóvel e negociariam o preço diretamente com o proprietário. Depois apresentariam a proposta de aquisição do imóvel e a lista de subprojetos comunitários ao órgão responsável pelo Cédula. [...] aprovada a proposta [...] o agente financeiro estava autorizado a contratar financiamento com a associação e a efetuar o pagamento ao proprietário e aos prestadores de serviços de transferência de titularidade, bem como cobrar e receber os pagamentos do financiamento de cada beneficiário (PEREIRA & SAUER, 2006, p. 183).

Ou seja, o Cédula da Terra, seguindo o modelo de reforma agrária de mercado, baseia-se na transação voluntária entre vendedores e compradores. Seu grau de cobertura espacial foi amplo e teve gestão descentralizada, de maneira que cada estado constituiu um arranjo institucional específico para sua implementação. A seleção dos municípios se deu de acordo com critérios como existência de conflitos agrários, pobreza acentuada, existência de sindicatos de trabalhadores rurais e lideranças políticas que apoiavam o projeto e capacidade operacional das prefeituras. Segundo Pereira & Sauer (2006), pesquisas realizadas por entidades que compõem o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo apontam que a maioria dos imóveis rurais adquiridos estavam subutilizados e abandonados, além da baixa qualidade da terra, concentrada nas regiões menos dinâmicas e mais empobrecidas.

Outra questão importante a ser registrada é que, ao contrário do que estabelece o RAM, a elaboração dos

projetos produtivos se deu após a aquisição da terra, além da precariedade dos serviços de assistência técnica oferecido aos beneficiários. A situação de extrema pobreza e falta de alternativas impulsionou a entrada dos trabalhadores rurais para o Cédula, fazendo com que muitos aceitassem preços mais elevados, conseqüentemente aumentando o grau de endividamento. A maioria dos “beneficiários” era de analfabetos ou pessoas que estudaram apenas entre a 1ª e a 4ª série. Processos fraudulentos também foram constatados como indícios e denúncias de favorecimento à corrupção, elaboração de laudos fraudulentos, superfaturamento de imóveis, compra de várias áreas de uma mesma empresa ou proprietário, aquisição de imóveis em regiões da Mata Atlântica, conluio entre prefeituras e proprietários, compra de imóveis passíveis a desapropriação (VICTOR & SAUER, 2002, apud PEREIRA & SAUER, 2006, p. 188-190).

Ainda no ritmo das políticas do grande capital e usando as mesmas justificativas do Banco Mundial para sustentar o RAM, o Congresso Nacional aprovou em fevereiro de 1998, em uma única sessão e sem qualquer tipo de avaliação sobre as experiências anteriores, o Projeto de Lei nº 25, que previa a criação de um fundo público para financiamento de compra e venda de terras para camponeses, agricultores familiares e trabalhadores rurais, o chamado Banco da Terra. Para o MEPF, uma expansão da experiência pioneira e bem sucedida, desenvolvida pelo governo em parceria com o Banco Mundial, o Cédula da Terra (MEPF, 1999, p. 14, apud PEREIRA & SAUER, 2006, p. 178). Um dos argumentos utilizados pelos parlamentares foi o de que o BIRD aportaria recursos para garantir o Banco da Terra. Porém,

diante da resistência dos movimentos sociais agrários,  
a diretoria do BIRD levou mais de dois anos para aprovar

e liberar o empréstimo prometido. Quando isto aconteceu (final de 2000), os recursos não foram direcionados ao Banco da Terra, mas a um quarto programa de financiamento a compra de terras: o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, negociado com uma das entidades que participam do fórum, a CONTAG (PEREIRA & SAUER, 2006, p. 179).

Das quatro experiências de reforma agrária de mercado, o Reforma Agrária Solidária e o Cédula da Terra foram encerrados em 1998 e 2002, respectivamente. Já o Banco da Terra constituía-se como um fundo de financiamento a compra e venda de terras criado pelo Congresso Nacional, sendo, portanto, um instrumento estatal de caráter permanente, e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural constituía-se como um acordo de empréstimo junto ao BIRD, garantidos como políticas de continuidade no Governo Lula, na década de 2003. Em seu Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Governo Lula ao mesmo tempo em que ampliou a RAM a um patamar superior àquele realizado por FHC, se comprometeu publicamente com a política de reforma agrária, via desapropriações, ou seja:

sem criminalizar a luta pela terra e contando com o apoio de todos os movimentos sociais agrários e entidades sindicais de representação de trabalhadores rurais, o governo Lula conseguiu operar uma espécie de “acomodação” entre reforma agrária constitucional e os programas de financiamento para a compra de terras propostos pelo BIRD (PEREIRA & SAUER, 2006, p. 198).

Em síntese, segundo Pereira e Sauer (2006) e Ramos Filho (2014), o governo organizou seis ações no sentido de dar continuidade à implementação do modelo. Primeiro,

manteve o programa Banco da Terra, o renomeando “Consolidação da Agricultura Familiar”, pelo qual o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a firmar termos de cooperação com governos estaduais, com fonte de financiamento exclusivamente nacional, ou seja, recursos orçamentários do Fundo de Terras. Segundo, deu sequência ao Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, renomeado “Combate à Pobreza Rural”, agora com a participação dos sindicatos e a proibição de compra de terras passíveis de desapropriação Terceiro, criou uma linha de financiamento para a compra de terra dirigida a jovens agricultores, o “Nossa Primeira Terra”, que teve como público a população jovem rural pobre, agricultores ou filhos de agricultores, sem terras, egressos das escolas técnicas ou rurais, na faixa etária de 18 a 24 anos, que contou com o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG e da Central Única dos Trabalhadores – CUT. A quarta ação do governo foi a reestruturação do Fundo de Terras/Banco da Terra que foi oficializado como fonte financiadora de todos os programas de crédito fundiário em curso, e tinha como meta ter sustentabilidade financeira suficiente para operar durante longo período. Em quinto lugar, foi criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que na prática unificou a gestão das três linhas de financiamento à compra de terras e do Fundo de Terras em um único órgão, a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por fim, foram criados os projetos “Terra Negra Brasil” e “Terra para Liberdade” que financiava via o PNCF, a compra de terras para negros quilombolas e não quilombolas, trabalhadores vulneráveis ou resgatados de trabalhos análogos a escravidão, etc. Tais ações evidenciam “o ímpeto em estender para diferentes grupos sociais esquemas de compra e venda entre agentes privados financiados pelo Estado, em

detrimento de políticas redistributivas de caráter estrutural” (PEREIRA & SAUER, 2006, p. 201).

Como já dito, o modelo de reforma agrária de mercado foi rejeitado por vários movimentos sociais do campo e forças progressistas, que acreditavam que ele se constituía como parte de uma política de redução do papel do Estado nas questões sociais. Na visão de Carvalho (2006, p. 7):

Os programas de crédito fundiário não são programas de reforma agrária. Ao contrário, ao submeterem os trabalhadores rurais sem terra aos interesses de negócios dos latifundiários, como a venda de terras ociosas e improdutivas a preços de mercado, eles passam por cima da Constituição Brasileira e das leis que definem a função social da terra e mantêm, em função dos interesses das classes dominantes, a estrutura fundiária anti-social que se deseja mudar. Os programas denominados como “reforma agrária de mercado” se constituem na principal iniciativa das classes dominantes de contra-reforma agrária.

Ramos Filho (2008, p. 172), analisando o MRAM como parte das políticas neoliberais, afirma que

a lógica central das políticas fundiárias neoliberais reside na conversão da terra como mercadoria, na liberalização das formas de acesso à terra pelos camponeses pobres, nos estímulos às políticas de arrendamento, na promoção de títulos alienáveis, e na eliminação da posse comunitária. As políticas fundiárias neoliberais são introduzidas para controlar e desarticular conflitos raciais, originados na desigual distribuição fundiária, tentar pacificar guerras ou estimulá-las, eliminar as lutas indígenas e de sem terra.

Portanto, com base na vasta literatura sobre o tema, nosso entendimento é de que, diferente da reforma agrária de mercado, a reforma agrária redistributiva ocorre mediante uma ação do Estado que, pressionado pelos camponeses, repassa a eles o direito de explorar produtivamente a terra e viver nela, contando com políticas de créditos para viabilizar infraestruturas como moradia, produção, estradas, etc. Sendo assim, encerraremos este estudo com as palavras de Fernandes (2013, p. 327), que acertadamente resumiu a reforma agrária no Brasil como “uma disputa territorial realizada pela conflitualidade gerada pelo enfrentamento de diferentes modelos de desenvolvimento.”

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho, registrar os conceitos de reforma agrária de mercado e reforma agrária redistributiva. Sendo assim, com base na literatura produzida por vários estudiosos da questão agrária brasileira, podemos afirmar que: a) a reforma agrária redistributiva, ou do Estado, impulsionada pelos conflitos, consiste na promoção de políticas voltadas à distribuição de terras, por meio da compra, mas principalmente da desapropriação de terras. Esse tipo de reforma agrária também “promove” a territorialização e (re)territorialização dos camponeses e a desterritorialização do latifúndio via protagonismo dos próprios camponeses.

Entretanto, alguns estudiosos afirmam que a reforma agrária redistributiva não se constitui com “reforma agrária”, e sim, apenas como políticas de assentamentos com o objetivo de frear os conflitos agrários, o que não resolve o problema da concentração da terra; b) a reforma agrária de mercado promove o comércio de terras, mediante contratação de empréstimos, fazendo com que o camponês detenha o controle efetivo de seu território – que na maioria das vezes está mal localizado e tem qualidade duvidosa – apenas ao final do

pagamento total das parcelas. Como afirma Pereira (2013, p. 20), “trata-se de uma relação de compra e venda de terras entre agentes privados, financiada pelo Estado, que fornece um subsídio maior ou menor conforme o caso”, ou seja, na reforma agrária de mercado, o campesinato se cria e se (re)cria pelo capital.

Conclui-se, portanto, que o grande capital, que tem o Estado como ferramenta para instituir um conjunto de políticas para tratar da questão agrária que incluem entre tantas outras, a desapropriação e a compra de terras, atua na perspectiva de descaracterizar o verdadeiro sentido da reforma agrária e das formas históricas de luta dos trabalhadores do campo, no sentido de integrá-los ao mercado capitalista e impedir que a luta pela terra continue crescendo. Em contrapartida, as lutas por disputa de territórios, empunhadas pela resistência camponesa, representam a luta pela ampliação do território camponês, ao mesmo tempo em que representa um obstáculo para a reprodução do capital, que tem por característica expulsar os camponeses de seus territórios e os separar de seu principal instrumento de trabalho, a terra. Nesse sentido, de acordo com Coca et al. (2014), o campesinato “não se realiza enquanto classe social no território capitalista, mas busca alternativas para garantir a sua reprodução material”, pois “enfrenta a ordem vigente, questiona as políticas, discutem a aplicação do poder e buscam espacializar e territorializar suas relações”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORRAS JR, S. M. É possível implementar a reforma agrária redistributiva através de esquemas de transferência voluntária de terra com base no mercado? Evidências e lições das Filipinas. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs). *Capturando a terra:*

*Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 133-169.

CAMPOS, J. F. S.; CUBAS, T. E. A. O estudo da questão agrária brasileira: contribuições do Dataluta jornal. In: CAMPOS, J. F. S.; COCA, E. L. F.; FERNANDES, B. M. (Orgs.). *Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento*. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014. p. 217-249.

CARVALHO, H. M. *Reforma e contra reforma agrária no Brasil. Seminário Internacional Sobre La Situación agraria mundial y la reforma agraria desde la perspectiva campesina*. Bogotá, 6 a 8 de junho de 2006, ILSA. p. 01-10.

COCA, E. L. F.; SANTOS, R. O. C.; ROCHA, H. F. A atualidade da reforma agrária brasileira: diversidade das políticas de obtenção de terras, dos camponeses e tipos de assentamentos rurais. In: CAMPOS, J. F. S.; COCA, E. L. F.; FERNANDES, B. M. (Orgs.). *Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento*. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014. p. 145-166.

PEREIRA, J. M. M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 13-47.

PEREIRA, J. M. M. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo Cardoso In: STEDILE, J. P. (Org.) *A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. 1ª ed. vol. 8, São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 19-68.

PEREIRA, J. M.M.; SAUER, S. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 173-206.



RAMOS FILHO, E. S. *Questão Agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003 – 2006)*. 2008. Tese de doutorado em Geografia. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2008.

RAMOS FILHO, E. S. A geografia da reforma agrária e reforma agrária de mercado no nordeste brasileiro (1998-2006). In: CAMPOS, J. F. S.; COCA, E. L. F.; FERNANDES, B. M. (Orgs.). *Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento*. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014. p. 167-190.

SAMPAIO, P. A. A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo. In: STEDILE, J. P. (Org.). *A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. 1ª ed. vol. 8, São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 85-102. SAUER, S. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 285-311.

SILVA, J. G. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In: STEDILE, J. P. (Org.). *A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. 1ª ed. vol. 8, São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 69-84.

STEDILE, J. P.; FERNANDES, B. M. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, coedição Fundação Perseu Abramo, 2012.

*A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960*. 1ª ed. vol. 1, São Paulo: Expressão Popular, 2005a.

*A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1964-2003*. 1ª ed. vol. 3, São Paulo: Expressão Popular, 2005b.

---

ELOÍSA A. CERINO ROSA LIMA – Licenciada em Educação do Campo pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestranda em Geografia no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). <elocerino@gmail.com>