



# NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA

 INCRA 45 ANOS







**NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA**

INCRA 45 ANOS



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário





# NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA

INCRA 45 ANOS

1ª EDIÇÃO  
BRASÍLIA - DF - 2015









“A REFORMA AGRÁRIA NÃO PODE MAIS SER APRESENTADA À SOCIEDADE BRASILEIRA COMO POLÍTICA SOCIAL COMPENSATÓRIA, MAS SIM COMO O MOTOR DE UM CICLO DE FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL E DE ATENDIMENTO AO MERCADO DE BENS DE CONSUMO DOS TRABALHADORES, DEVENDO AINDA, EM ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS SETORIAIS, GERAR INOVAÇÃO E PRESERVAR ATIVOS AMBIENTAIS.”

PRESIDENTA DA REPÚBLICA  
Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO  
Patrus Ananias de Sousa

PRESIDENTE DO INCRA  
Maria Lúcia de Oliveira Falcón

CHEFE DE GABINETE  
*Luiz Rodrigues de Oliveira*

DIRETOR DE PROGRAMAS  
*Leonardo Góes Silva*

PROCURADOR-CHEFE  
*Júnior Divino Fideles*

DIRETOR DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA  
FUNDIÁRIA  
*Richard Martins Torsiano*

DIRETOR DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO  
DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO  
*Marcelo Afonso Silva*

DIRETORA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA  
*Cleide Antônia de Souza*

DIRETOR DE GESTÃO ESTRATÉGICA  
*William George Lopes Saab*

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE  
ASSENTAMENTO  
*César Fernando Schiavon Aldrighi*



SBN QD 01 BLOCO D - EDIFÍCIO PALÁCIO DO  
DESENVOLVIMENTO - ASA NORTE, BRASÍLIA - DF, 70057-900  
WWW.INCRA.GOV.BR

BRASÍLIA (DF). INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma  
Agrária.

Na luta pela Reforma Agrária: Incra 45 anos. Ministério do  
Desenvolvimento Agrário. / Maria Lúcia de Oliveira Falcón / Gustavo  
Souza de Noronha / Pedro Bruzzi Lion / João Augusto Scaramella  
Silva (Organizadores). 1.ed. Brasília: MDA/INCRA, 2015.  
128p.: il. Color. Fotos. Mapas.

1. Reforma Agrária; 2. Ocupações irregulares no campo; 3. INCRA  
– assentamento de ocupações irregulares; I. FALCÓN, Maria  
Lúcia de Oliveira (Organizador); II. NORONHA, Gustavo Souto de  
(Organizador); III. LION, Pedro Bruzzi (Organizador); IV. SILVA, João  
Augusto Scaramella; V. Título; VI. Autor.

CDU: 333.013.6(817.4INCRA)

## SUPERINTENDÊNCIAS

SR 14 – ACRE  
MÁRCIO RODRIGO ALÉCIO  
SR 22 – ALAGOAS  
LENILDA LIMA DA SILVA

SR 21 – AMAPÁ  
MARIA ASSUNÇÃO GIUSTI DE ALMEIDA – INTERINA

SR 15 – AMAZONAS  
MARIA DO SOCORRO MARQUES FEITOSA

SR 05 – BAHIA  
LUIZ GUGÉ SANTOS FERNANDES

SR 02 – CEARÁ  
ROBERTO MÁRCIO DUTRA GOMES

SR 28 – DISTRITO FEDERAL E ENTORNO  
MARCO AURÉLIO BEZERRA DA ROCHA

SR 20 – ESPÍRITO SANTO  
GENIVALDO JOSÉ LIEVORE

SR 04 – GOIÁS  
JORGE TADEU JATOBÁ CORREIA

SR 12 – MARANHÃO  
DAYSON FRANKLIN DE SOUZA

SR 13 – MATO GROSSO  
GIUSEPPE SERRA SECA VIEIRA

SR 16 – MATO GROSSO DO SUL  
HUMBERTO DE MELLO PEREIRA

SR 29 – MÉDIO SÃO FRANCISCO  
JOEDNA GASPAR MOREIRA

SR 06 – MINAS GERAIS  
GILSON DE SOUZA

SR 30 – PARÁ / SANTARÉM  
CLAUDINEI CHALITO DA SILVA

SR 01 – PARÁ / BELÉM  
NAZARENO DE SOUZA SANTOS

SR 27 – PARÁ / MARABÁ  
PAULO SÉRGIO GARCIA

SR 09 – PARANÁ  
NILTON BEZERRA GUEDES

SR 18 – PARAÍBA  
CLEOFAS FERREIRA CAJU

SR 03 – PERNAMBUCO  
LUIZ AROLDO REZENDE LIMA

SR 24 – PIAUÍ  
OSCAR SIQUEIRA PROCÓPIO

SR 17 – RONDÔNIA  
LUIS FLAVIO CARVALHO RIBEIRO

SR 25 – RORAIMA  
KELTON OLIVEIRA LOPES

SR 07 – RIO DE JANEIRO  
NEWSON MONTEIRO

SR 19 – RIO GRANDE DO NORTE  
VINÍCIUS FERREIRA DE ARAÚJO

SR 11 – RIO GRANDE DO SUL  
ROBERTO RAMOS

SR 08 – SÃO PAULO  
WELLINGTON DINIZ MONTEIRO

SR 10 – SANTA CATARINA  
FERNANDO LÚCIO RODRIGUES DE SOUZA

SR 23 – SERGIPE  
ANDRÉ LUIZ BONFIM FERREIRA

SR 26 – TOCANTINS  
EDVALDO SOARES OLIVEIRA











RETROSPECTIVA, 19

OCUPAÇÃO TERRITORIAL, LEGISLAÇÃO  
AGRÁRIA E REGULAMENTAÇÃO  
FUNDIÁRIA

ANÁLISE, 55

POLÍTICA ECONÔMICA, POLÍTICA  
AGRÍCOLA E POLÍTICA AGRÁRIA

DIREITO, 107

A PROPRIEDADE DA TERRA

CONQUISTA, 119

O USO DA TERRA

"É DELE QUE FALAMOS  
HOJE COM ALEGRIA E COM  
ORGULHO. É POR ELE QUE  
HOJE VIEMOS AQUI, PARA  
CELEBRAR SEUS 45  
ANOS. UMA AUTARQUIA  
QUE, OUSO DIZER, FOI,  
TEM SIDO E SERÁ O MAIOR  
AGENTE DA REFORMA  
AGRÁRIA NOS SÉCULOS  
XX E XXI, EM ESCALA  
MUNDIAL."



*Ministro Patrus Ananias de Sousa*



## INCRA 45 ANOS

### Apresentação

Chegamos ao final de 2015 com a satisfação de comemorar datas simbólicas e marcos fundamentais para o desenvolvimento agrário e sustentável em nosso país, todos dignos de nota.

No âmbito internacional, saudamos os 70 anos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Trata-se de instituição fundamental pela sua atuação no combate à fome, na promoção da segurança e da soberania alimentar e pelo seu papel de incentivadora de um rural com gente que produz alimentos de qualidade. Presente no Brasil desde 1949, a FAO é referência na construção de consensos entre nações e de parcerias com a sociedade civil em temas como o direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável; como a cooperação Sul-Sul para a segurança alimentar e nutricional, agricultura, pesca, pecuária, florestas, mudanças climáticas e desertificação; como a superação da extrema pobreza, por meio da qualificação e organização da agricultura familiar; e como a gestão sustentável dos recursos naturais, introduzindo uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental.

Como resgate histórico, é fundamental recordarmos que há 30 anos fora criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), em 1985. A efêmera experiência nos relembra os avanços e debates sobre a reforma agrária no período da redemocratização; com suas conquistas e dificuldades que culminaram no I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA –, de 1987. O I PNRA, mesmo com as dificuldades vividas, representou mudança de paradigma na questão agrária, garantindo políticas e direitos não apenas aos grandes agroexportadores, mas também aos produtores que se voltavam para a agricultura destinada ao mercado interno, com o objetivo de fixar o homem no campo e estancar o êxodo rural, suprindo de alimentos as grandes cidades brasileiras, produzindo excedentes e criando um mercado de alimentos mais dinâmico, capaz de atuar no combate à inflação e ao desabastecimento, e garantindo ainda a soberania e a segurança alimentar e nutricional do Brasil como um todo.

Outro aniversário que muito nos contenta é dos 20 anos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF –, criado em 1995, a partir do Relatório FAO/INCRA de 1994. O PRONAF contou com uma última década de crescimento pujante e apoio massivo aos agricultores familiares, assentados, ribeirinhos, meeiros, quilombolas, mulheres camponesas, jovens trabalhadores rurais e cooperativas. Desta forma, transformou a percepção da sociedade sobre a agricultura familiar. Uma política pública que chegou na ponta, levando, além de crédito, equipamentos e infraestrutura, riqueza e dinamismo ao setor. O programa apoiou a diversificação da produção, multiplicou a oferta de produtos e regionalizou cadeias produtivas até então secundárias na nossa agricultura. Nesse bojo, saudamos os 10 anos do Censo da Agricultura Familiar, iniciado em 2005 e apresentado à sociedade brasileira em 2006. A pesquisa mostrou, de forma estatística, científica e inequívoca, a importância da agricultura familiar e da reforma agrária, cada vez maior nas décadas de 1990 e 2000, que há mais de 10 anos responde pela maioria dos alimentos que chega à mesa dos brasileiros.

Das datas simbólicas que celebramos, um aniversariante em especial merece atenção pela sua contribuição à questão agrária no Brasil nas últimas décadas.

No ano de 2015, são comemorados 19 anos de Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde sua criação, em 1996, como Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Os avanços no reordenamento agrário, no desenvolvimento territorial e na agricultura familiar, além da regularização fundiária na Amazônia Legal foram e são consideráveis. O que tratamos aqui, porém, é de destacar o papel de um importante instituto que durante esta caminhada – e até antes dela – mostrou-se um companheiro valoroso, que esteve ao flanco e que trazia um acúmulo precioso, uma visão estratégica sobre a governança fundiária e uma expertise sobre a realidade agrária no Brasil: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, como todos o conhecem, o INCRA.

É dele que falamos hoje com alegria e com orgulho. É por ele que hoje viemos aqui, para comemorar seus 45 anos. Uma autarquia que, ousado dizer, foi, tem sido e será o maior agente da reforma agrária nos séculos XX e XXI, em escala mundial, quer se olhe pelo número de pessoas beneficiadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – mais de 4,5 milhões –, quer se avalie o número de área destinada à criação dos assentamentos e reconhecimento de áreas públicas – mais de 80 milhões de hectares –, quer se debruce sobre o número e a área de propriedades públicas e privadas certificadas – 85% do território. Desde sua criação em 1970, apesar de limitações materiais e geográficas, este órgão dedicou-se a cumprir a sua missão.



Qualquer estudioso sério sobre a questão agrária brasileira da segunda metade do século XX e deste início do século XXI – seja por qual critério for – não ignora o papel do INCRA no reordenamento agrário e do território brasileiro. Nas últimas quatro décadas e meia, a história de transformação do meio rural brasileiro conta com esta autarquia fundamental para se entender as regiões mais longínquas, os grotões, igarapés e comunidades rurais deste imenso país. Trata-se de uma autarquia que atravessou governos, superou desafios, alternou o convívio de diferentes diretrizes com resultados na ponta, onde nenhum agente público jamais chegara. Desbravou sertões e veredas, igarapés, caatingas e áreas vastas. Criou cidades, transformou território em estados, abriu estradas, gerou renda, fixou famílias nas zonas rurais, populou fronteiras e espaços vazios, garantiu o direito à terra aos que nela vivem e trabalham e, sem dúvida, tem dado sua contribuição para integrar o país e assegurar a função social da terra. Assim, o INCRA alterou profundamente a geografia do meio rural do nosso país, que hoje conta com mais gente e diversificação de produtos, culturas e vivências.

Saudamos nesta publicação, por fim, cada um dos servidores e gestores, na ativa e aposentados, que dedicaram suas vidas, vivenciaram os desafios e dificuldades de chegar a regiões longínquas para realizar com brio seu trabalho de, efetivamente, gerar cidadania para a população rural brasileira.

Terminamos com a reflexão sobre este trabalho de vocação que é a causa da reforma e do desenvolvimento agrário, olhando o todo que foi feito e vislumbrando os desafios e perspectivas que se abrem com palavra de valor que Guimarães Rosa nos ensina em *Grande Sertão Veredas*: “o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe pra gente é no meio da travessia”.

Sobre esta trajetória de transformar o sonho em realidade cotidianamente, desejo uma boa travessia ao INCRA e a todos que tornam real, a cada dia, o direito à terra e ao trabalho retirado dela, assegurando cidadania e uma vida digna advinda destas conquistas.

PATRUS ANANIAS  
*Ministro do Desenvolvimento Agrário*

“COMEÇA A APARECER  
NO HORIZONTE DOS  
ASSENTAMENTOS UMA  
NOVA FORMA DE PRODUÇÃO  
AMBIENTALMENTE  
RESPONSÁVEL,  
TECNOLOGICAMENTE  
INOVADORA E  
SUFICIENTEMENTE  
COMPETITIVA PARA SER  
ACOLHIDA PELO CHAMADO  
MERCADO”.



*Presidente Maria Lúcia de Oliveira Falcón*



## CARTA DA PRESIDENTE

**H**á 45 anos o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ajuda o Brasil a cuidar de um dos seus mais importantes patrimônios: a terra. Quase meio século de história vivendo diferentes momentos institucionais, mas sempre focado na missão de dar acesso à propriedade aos brasileiros que não dispõem de outro meio de sustento. Na sua longa luta em prol da colonização do país e da reforma agrária, o INCRA beneficiou mais de um milhão de famílias, lhes conferindo o direito a uma vida digna.

Atuando em todos os estados do país, a instituição contribuiu vivamente para a regularização fundiária e a justiça social, democratizando o acesso à terra e incluindo brasileiros de todas as regiões em um programa que, por seu alcance e continuidade, é um dos mais importantes da política social.

Nesta publicação comemorativa que tenho a honra de apresentar estão registrados fatos e momentos marcantes da história da autarquia que devem e precisam ser conhecidos por todos os brasileiros. Além desse histórico funcional, a publicação inclui uma reflexão crítica sobre o novo ciclo de desenvolvimento da sociedade brasileira que já não se conforma que a reforma agrária seja apenas uma política compensatória, ao contrário, enxerga nela um poderoso instrumento de crescimento baseado na viabilidade econômica dos assentamentos, na sua sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial.

Mas talvez o maior mérito deste livro, que não tem pretensões historiográficas nem acadêmicas, seja o de permitir ao leitor conhecer parte do esforço diário de milhares de funcionários públicos que se dedicam, todos os dias, ao apoio constante a milhões de brasileiros que lutam contra o monopólio da terra e que mesmo enfrentando barreiras seculares contribuem com mais de 70% da oferta de alimentos no país.

Finalmente, cabe chamar atenção para o fato de que em meio ao esgotamento do atual modelo de exploração agrícola, baseado em tecnologias e insumos agressivos ao meio ambiente, começa a aparecer no horizonte dos assentamentos uma nova forma de produção ambientalmente responsável, tecnologicamente inovadora e suficientemente competitiva para ser acolhida pelo chamado mercado. Quase sempre esses



A REFORMA AGRÁRIA, AUMENTANDO A OFERTA DE ALIMENTOS  
E PASSANDO A CONSUMIR BENS ADEQUADOS À AGRICULTURA  
FAMILIAR, COOPERATIVA E AGROECOLÓGICA, PODE OCUPAR  
PAPEL PROEMINENTE NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS  
NOS PRÓXIMOS ANOS.



projetos associativos, cooperativos e condominiais, têm gestão coletiva. As novas gerações de assentados que se formam sob essa orientação prenunciam novidades no plano geral da economia brasileira: entre elas que a reforma agrária, aumentando a oferta de alimentos e passando a consumir bens adequados à agricultura familiar, cooperativa e agroecológica, possa ocupar papel proeminente no crescimento econômico do país nos próximos anos.

O INCRA tem orgulho de participar dessa história que vai continuar mudando a vida e a paisagem do campo no Brasil. Conta para isso com experiência e tradição e vê nesse projeto o futuro do nosso país cujo território tem de ser assegurado de forma produtiva, social e ambientalmente responsável.

Como dirigente da autarquia desejo que o leitor possa verdadeiramente travar contato com uma das mais importantes instituições brasileiras ligadas à política agrária e fico feliz que ele possa fazer isso com base numa narrativa onde os fatos são apresentados com sinceridade e espírito crítico. Pensamos que essa é a melhor forma de homenagear os servidores da casa que ao longo de todos esses anos dedicaram seus melhores esforços, muitas vezes em condições difíceis e arriscadas, para escrever, todos os dias, a história da luta pela terra em nosso país.

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN

*Presidente*





RETROSPECTIVA



OCUPAÇÃO  
TERRITORIAL,  
LEGISLAÇÃO AGRÁRIA  
E REGULAMENTAÇÃO  
FUNDIÁRIA



O CONTATO AMISTOSO ENTRE POVOS TÃO DIFERENTES LOGO SE TRANSFORMARIA EM RELAÇÃO CONFLITUOSA TENDO COMO MOTIVO O USO DA TERRA, EXPROPRIADA PELO DIREITO DE CONQUISTA, FIGURA CONTROVERSA DA JURISPRUDÊNCIA COLONIAL.



## OS DONOS DA TERRA

*“O INCRA assegurou a 968.887 famílias o acesso à terra em 9.256 assentamentos cuja área é de mais de 88 milhões de hectares. Até 2018, serão mais 129 mil famílias e mil agrovilas. Tais sinais denotam que a questão da terra tem de ser elevada à condição de política estruturante num novo modelo de desenvolvimento.”*

A terra ocupou lugar de destaque no imaginário brasileiro desde o momento mesmo da descoberta quando os portugueses recém-chegados, deslumbrados com a monumentalidade e beleza da nossa Mata Atlântica, deixaram registro inigualável na *Carta de Caminha*, primeira peça literária da nossa língua. Numa quinta-feira ensolarada do mês de abril de 1500, o escrivão da armada manifestou sua admiração pela densa floresta e seu encantamento pelo primeiro contato com os gentios que os foram encontrar, cantando e dançando sem vestes numa praia do sul da Bahia. Logo a confraternização multicultural se transmutaria em disputa acirrada.

Assim que o *achamento* foi comunicado à Coroa, esta realizou em nome do *direito de conquista* uma das maiores expropriações da história colonial. Lançando mão de um dos alicerces jurídicos de Portugal, o Tratado de Alcaçovas (1479) e o Tratado de Tordesilhas (1494), todas as terras do Brasil foram incorporadas ao patrimônio luso. Mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, habitados por centenas de etnias indígenas que por aqui viviam há cerca de oito mil anos, foram legalmente expropriados pelos nossos primeiros colonizadores que passaram a considerar, a partir de então, tudo que aqui existia, propriedade da Coroa.

Eis assim constituído, já no momento fundante da história brasileira, o primeiro foco de tensão para sucessivos conflitos que iriam opor durante séculos os ameríndios com os portugueses gerando a indústria das *guerras justas* que permitiam aos reinóis dar combate àqueles que se recusassem à submissão das determinações do colonizador. O genocídio e a aculturação se complementaram nesse processo de extermínio e



escravização do indígena que foi sendo expulso para o centro do território à medida que se expandiam as frentes de colonização. Latifundiários e desbravadores voltavam de suas expedições guerreiras com os trunfos de guerra: o acesso à terra e milhares de orelhas de índios para comprovar os seus feitos aos governadores-gerais.

Como o direito de conquista assegurou à Coroa a propriedade sobre a vastidão territorial, somente ela podia assegurar o acesso legal à terra e sua exploração regular. O que suscitou desde os primórdios de nossa história agrária a dependência acentuada dos particulares, do que em direito se chama *destaque do patrimônio público*.

Para concretizar esse megaprojeto na imensidão continental do Brasil se instituiu o *regime sesmarial* de propriedade. Surgido na metrópole por volta de 1375, em plena crise de alimentos provocada pela peste negra que dizimou a população do campo, esse sistema buscava restabelecer a exploração agrícola pela obrigatoriedade da exploração. A nobreza ganhou o direito de explorar grandes extensões de terra que acabaram por gerar uma estrutura fundiária concentrada. O regime das sesmarias manteve-se em vigor no país mesmo depois da peste e foi incorporado tanto nas Ordenações Afonsinas quanto nas Filipinas, o que explica sua posterior aplicação nas colônias.

No Brasil, esse regime de propriedade perdurou de 1500 até 1822, data de nossa independência política. As sesmarias foram utilizadas como instrumento de fomento à ocupação territorial e exploração econômica da terra. Podiam ser concedidas pelos donatários de capitanias hereditárias, que agiam em nome da Coroa, a exemplo do previsto no Regimento de Martim Afonso de Souza em 1530. Mais adiante, essa atribuição passou a ser dos governadores-gerais. Dessa forma, diferentemente de Portugal, as sesmarias no Brasil não foram transferidas de um a outro súdito, mas concedidas pela Coroa que considerava as terras descobertas como de sua propriedade, como pertencentes ao patrimônio do Rei. A invisibilidade do indígena e sua supressão sociocultural pelo ato da conquista assegurava aos descobridores esse direito cristalizado na ideologia jurídica colonial.

A concessão da terra era centrada no *status* social e pessoal do beneficiário, constituindo desde aí em elemento de poder e de prestígio. Mas apenas o domínio útil era objeto de concessão, permanecendo a propriedade como patrimônio da Coroa (Costa, 2010).

Os especialistas em direito agrário consideram que tal inclinação assemelha as sesmarias ao instituto da *enfiteuse*, uma espécie de privilégio que confere ao seu titular – enfiteuta ou foreiro – a posse, o uso e gozo de imóvel alheio, ou mesmo o arrendamento de longo prazo, mediante o pagamento ao titular do domínio de um valor denominado *foro*.

Essa opção metropolitana pela colonização do espaço colonial cravou marcas profundas na nossa estrutura fundiária, na alma da sociedade brasileira, e constituiu-se como elemento central tanto na vida material quanto na vida espiritual do povo brasileiro. A duração secular dessa instituição conferiu fisionomia característica ao nosso país que foi objeto não só de debate clássico como gerou grandes obras literárias formadoras de nossa identidade como *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, na década de 1930, *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Hollanda, a historiografia marxista pioneira de Leôncio Basbaum e Nelson Werneck Sodré, *História Econômica do Brasil*, de Caio Prado Júnior, entre outros clássicos da reflexão sobre o campo.

Como marca estrutural da formação da sociedade brasileira, esse regime de propriedade da terra foi objeto de várias regulamentações que buscavam assegurar os seus princípios num território infinitamente superior ao de Portugal e marcado por tantas diferenças ambientais e culturais. E evidentemente, por disputas e conflitos que pululavam quanto maiores fossem os limites dessas propriedades. O conjunto dessas normas legais foi consolidado por um Alvará de 1795, conhecido como a Lei das Sesmarias ou ainda Diploma Final das Sesmarias.

Ele teve o sentido expreso de conter os abusos, irregularidades e desordens de então, estabelecendo vários parâmetros nessa direção como o que impedia a concessão de sesmaria a quem já fosse beneficiário de outra, determinando áreas máximas e medição obrigatória até um ano após a concessão e a demarcação em até dois anos; obrigatoriedade de abrir caminhos, passagem de águas públicas e manutenção de reservas com as madeiras de interesse da Coroa; obrigatoriedade do registro de títulos de sesmarias nas recém-criadas juntas de fazenda. O sesmeiro que desrespeitasse as determinações legais podia ter suas terras retomadas (Carvalho, 2015).

Era gigantesca a descoincidência entre o direito e a realidade, a dimensão jurídica e sociológica da realidade. Por essa altura, o país já havia acrescido à sua base material um inusitado modo de produção – o escravismo colonial, amplamente estudado pelo historiador Jacob Gorender. Milhões de escravos africanos se incorporaram à saga da colonização que secundarizou a mão de obra indígena e implantou no litoral e no centro mineiro uma economia dinâmica que gerou vários núcleos urbanos. A vastidão interior do território era praticamente inabitada, mesmo com latifúndios gigantescos como o de Garcia d’Ávila, a famosa Casa da Torre, no litoral norte da Bahia, que estendia suas terras até o sertão do Piauí.

Esses ancestrais latifundiários empurravam seus limites para dentro do território, implantando currais à medida que conquistavam os espaços aos índios. Centenas des-

ses currais tornaram-se arraiais, depois vilas e cidades que sustentavam a chamada *civilização do couro*, esquadrinhada por Capistrano de Abreu. O monopólio de vastidões ia impondo a vassalagem dos curraleiros que são os precursores de parceiros, meeiros, rendeiros ou subprodutos da concentração fundiária.

Noutra ponta dessa dinâmica, a opressão escravista impunha aos explorados as rotas da revolta e da fuga. As fugas estabeleceram quilombos ao longo da costa, nos arredores de manguezais, em serras e no interior. Palmares, no século XVII, na Serra da Barriga, então território pernambucano, é um exemplo simbólico desses núcleos de resistência, pelo que representou de contestação bem sucedida à dupla injustiça da escravidão e do latifúndio.

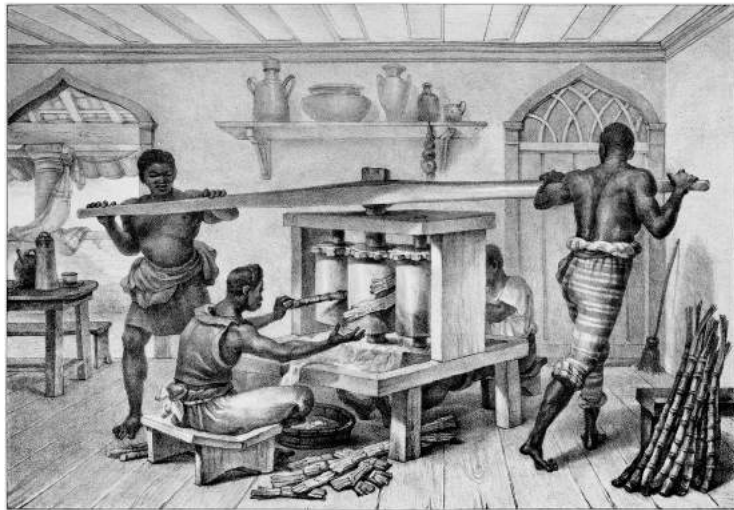
Na raiz do progresso da colônia e de suas tensões iniciais esteve sempre o regime de propriedade. Se de um lado ele viabilizou o projeto colonial, de outro, atrasou consideravelmente a incorporação do conjunto da população aos benefícios decorrentes da empresa. Meio de produção e símbolo de status numa sociedade agrário-exportadora a terra era mais que um bem, era objeto de desejo e signo de projeção. Por isso, apesar das proibições da legislação usava-se de vários subterfúgios para acumular e somar sesmarias, entre os mais comuns a doação a amigos e parentes, inclusive filhos menores de idade. Do ventre desse regime irrompeu uma oligarquia poderosa, quase uma casta,

que no Brasil fez às vezes do senhorio feudal na Europa pré-capitalista.

O famoso Alvará de 1795 foi suspenso no ano seguinte de sua assinatura por incapacidade do Estado Colonial em fazer valer seus princípios. A razão: falta de recursos humanos e materiais para cumprir a lei! Os senhorios predominavam por todo o campo e, mesmo inexploradas, as sesmarias não voltavam às mãos da Coroa. Outra marca histórica da legislação agrária brasileira que permitiu a formação oligárquica, interditiu o acesso legal à terra aos mais pobres e criou assim a dependência dos arrendatários e meeiros num espaço continental onde o que mais abundava era o fator terra. Na sua dinâmica, esse regime, ao concentrar excessivamente a propriedade, criou como contraponto, o minifúndio, o oposto complementar do sistema desigual de distribuição da terra à população.

NA SEDE AGROINDUSTRIAL DO ENGENHO DE AÇÚCAR  
O DURO EMBATE ENTRE ESCRAVOS E SENHORES  
POTENCIALIZOU O USO ALTERNATIVO DA TERRA  
MEDIANTE A INVENÇÃO COLETIVISTA DO QUILOMBO.  
ZUMBI LIDEROU O MAIS DINÂMICO E TEMIDO DELES,  
QUE FOI COMPLETAMENTE DIZIMADO PELO ESTADO  
COLONIAL.





## DA LEI DE TERRAS À CONSTITUIÇÃO DE 1946 - ASPECTOS LEGAIS DO ACESSO À PROPRIEDADE

O privilégio do monopólio da terra se estendeu e se fortaleceu no Brasil Império, a partir de 1822, e foi a principal característica da estrutura social do país até sua urbanização. Prosseguiu na República Velha e alcançou mesmo o período varguista. Só com o crescimento das cidades e a urbanização essa temática viria a sofrer alguma inflexão.

Na prática, de 1822 até 1964 os privilégios no campo ficaram intocados. Isso não quer dizer que a legislação tenha permanecido insensível aos graves problemas para o desenvolvimento nacional e a justiça social trazidos pelo latifúndio. Não. Mas a lentidão legal e a capacidade dos setores conservadores do campo de influenciar o Estado brasileiro se aliaram para impedir mudanças significativas na estrutura fundiária e na mentalidade política sobre questão tão importante para o país como sempre foi a questão agrária.

Em 1822, o Príncipe Regente publicou resolução determinando a todos os governos das províncias, como eram chamados os estados, que se abstivessem de conceder quaisquer sesmarias até que a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa regulasse a matéria. A Constituição de 1824, entretanto, não tocou no assunto salvo para assegurar o direito à propriedade.

Se a coisa já não era boa, esse período de completa ausência normativa abriu espaço para a ocupação extralegal ou posse configurando uma ocupação desordenada da terra prevalecendo aquelas dos que detinham poder para mantê-las. Durante quase três décadas a questão do campo no Império ficou à deriva, só vindo a ganhar alguma ordenação jurídica com a Lei de Terras de 1850.

Ela expressa os interesses das elites rurais, especialmente do setor mais dinâmico ligado à cafeicultura que para expandir-se precisava, desesperadamente, romper o cerco do trabalho escravo e criar as condições mínimas de produção capitalista para melhorar a renda da terra e resolver, ao mesmo tempo, a oferta de mão de obra que já não podia ser satisfeita com a importação de novos contingentes de africanos, em razão das pressões internacionais pelo fim do tráfico e das leis internas restritivas.

Os debates parlamentares da época expressam os interesses dos grupos em embate, da cafeicultura emergente e da agroindústria canavieira do Nordeste em crise, denotando o impasse entre duas concepções conflitantes. Demonstam a transição iniciada no século XVI e só concluída no século XX que vai do entendimento da terra

como domínio da Coroa – e cujo acesso somente era possível por uma concessão régia, significando prestígio social do qual resultava o poder econômico –, para a caracterização da terra como de domínio público, acessível como mercadoria a quem tivesse recursos para explorá-la lucrativamente, representando poder econômico, do qual derivava o prestígio social (Carvalho, 2015; Costa, 2010).

Fundamentava a visão do projeto que deu origem à lei a concepção de que se o acesso à propriedade da terra fosse livre ou franqueado a todos, seria praticamente impossível segurar o trabalhador na fazenda, uma vez que ele teria a oportunidade de livrar-se da dependência. De forma que era preciso dificultar o acesso, especialmente relativo às terras públicas que deveriam ser vendidas e aquelas que estivessem improdutivas deviam ser retomadas. Com os recursos obtidos, o governo deveria subsidiar a imigração, vista sempre como fator de renovação, melhora e branqueamento da sociedade.

A oligarquia escravista do Nordeste reagiu a isso preferindo a autonomia local à interferência do governo central e manifestando pessimismo quanto à substituição do escravo negro pelo imigrante livre europeu. Argumentavam ainda esses setores ligados ao passado colonial que havia também muita terra a ser ocupada que podia ser doada ao imigrante que desejasse colonizá-la.

Prevaleceu o ponto de vista da cafeicultura. A primeira Lei de Terras, de 1850, dispôs sobre as terras devolutas do Império e acerca das que eram possuídas por título de sesmarias sem preenchimento das condições legais bem como sobre aquelas com simples título de posse mansa e pacífica, determinando que, medidas e demarcadas as primeiras, fossem elas cedidas por venda tanto para empresas particulares como para o estabelecimento de colônias, com brasileiros ou estrangeiros.

Dessa lei resultou o primeiro núcleo burocrático do governo voltado exclusivamente para a questão da terra: a RGTP, Repartição Geral de Terras Públicas, encarregada da fiscalização, venda e colonização mas logo esvaziada em sua missão institucional dadas as limitações de recursos e a imensidão do país. Na prática, na impossibilidade de levar a termo a Lei de Terras (Decreto nº 1.318/1854) o governo transferiu para os vigários de cada freguesia o encargo de receber as declarações para o registro de posses e terras, documento que ficou conhecido como Registro Paroquial ou do Vigário, pouco confiável e base sobre a qual se desenvolveu a falsificação que ganhou no Brasil várias denominações, como caxixe, *grilagem* etc. A RTPG foi extinta em 1861, sendo substituída por uma diretoria que tinha apenas 35 funcionários em todo o país. Não deu outra: sucessivas prorrogações de prazo de registro e regularização, demonstrando a incapacidade do Estado de aplicar universal e igualmente sua própria norma legal (Lopes, 2009).





O PRIMEIRO DOCUMENTO LEGAL SOBRE A TERRA NO BRASIL FORTALECE A ESTRUTURA FUNDIÁRIA HERDADA DA COLÔNIA E DIFICULTA O ACESSO À TERRA. ALÉM DISSO, BUSCA RESOLVER DIFICULDADES RELATIVAS À MÃO DE OBRA COM O BRANQUEAMENTO, PRIVILEGIANDO IMIGRANTES EUROPEUS. MESMO APÓS A ABOLIÇÃO, NEGROS E POBRES TIVERAM DIFICULDADES NA INTEGRAÇÃO À VIDA SOCIAL. EM TESE, AVANÇOS DE FATO SÓ VIRIAM COM A CONSTITUIÇÃO DE 1946.



Na prática, a Lei de Terras e seu regulamento tentaram converter a situação encontrada em realidade jurídica promovendo a legitimação de posses e a revalidação de sesmarias. Ao instituir o mecanismo de compra e venda como acesso à terra, impediu a grande maioria da população, pobres e negros, em grande parte, de gozar desse benefício (Carvalho, 2010).

O documento legal subsequente, a Constituição de 1891, não apresenta qualquer avanço, não fazendo qualquer menção à função social da propriedade. E passa para os estados a competência para legislar sobre as terras devolutas, o que confere à oligarquia um importante instrumento para seu fortalecimento no país então basicamente agrário. Essa regulação será amplamente usada pelo poder local no jogo jogado na República Velha, onde a Federação era uma abstração só lembrada em tempos de crise ou em caso de ameaça grave à ordem.

Melhoras substanciais, ao menos em tese, são apresentadas na década de 30 do século XX com a publicação da Constituição de 1934, derivada do movimento político militar que instaurou o que Florestan Fernandes chama de *revolução burguesa* no Brasil. Tardia e desfigurada uma vez que é feita a partir da composição heterogênea dos interesses emergentes das classes médias e seus segmentos, como os tenentes, de setores políticos identificados com o projeto de modernização do Estado em aliança com representantes do conservadorismo que aderem ao movimento para preservarem seus privilégios e espaços de poder.

Nessa carta legal o direito de propriedade deixa de ser inquestionável e se fala, pela primeira vez em interesse social ou coletivo. Ela institui o usucapião *pro labore*, estabelecendo que todo brasileiro que não seja proprietário urbano ou rural que ocupar, sem oposição ou reconhecimento do domínio alheio, trecho de terra de até dez hectares por dez anos contínuos, tornando-se produtivo por

seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o seu domínio, mediante sentença declaratória.

Outro avanço se refere à garantia de posse das terras indígenas que se encontrassem permanentemente localizadas, que deviam ser respeitadas, e à limitação de concessões acima de dez mil hectares que deveriam ter prévia aprovação do Senado Federal. A Constituição do Estado Novo, em 1937, basicamente replica a de 1934.

É a Constituição de 1946 que vai expressar de forma muito clara as novas relações sociais e a transformação da mentalidade da elite em relação à questão agrária. São notáveis os avanços democráticos desse documento e a mudança de percepção da elite política de referência às questões do campo, especialmente com o reconhecimento da desigualdade na distribuição de terras e pelo reconhecimento da figura do posseiro como sujeito ativo e dotado de identidade própria. Ela instituiu a desapropriação por interesse social e por necessidade ou utilidade pública. Condição também o uso da propriedade ao bem-estar social assegurando a justa distribuição com igual oportunidade para todos. O pano de fundo era a desejada fixação do homem no campo por meio de colonização e aproveitamento das terras devolutas, com prioridade para os nacionais e, dentre eles, os habitantes das regiões empobrecidas e desempregados.

É bom lembrar o caráter progressista da Constituinte de 1945 que representou um alívio aos 15 anos de poder discricionário de Getúlio Vargas, especialmente o período mais duro que foi o do Estado Novo, a partir de 1937. A bancada do Partido Comunista Brasileiro, que viveu então uma curta legalidade, e as legendas simpáticas às causas proletárias e camponesas exerceram grande influência nos debates buscando incluir na carta o máximo possível de sugestões ligadas às demandas populares.

A opinião pública e os intelectuais e artistas, em especial, exerciam também forte pressão sobre os congressistas que acabaram por se mostrarem sensíveis a isso. É bom lembrar que livros famosos tratando de temas regionais haviam caído no gosto da população e faziam, alguns, sucesso dentro e fora do Brasil. É o caso do romance *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos, publicado em 1938. Aliás, o autor entrou para o PCB exatamente no ano da Constituinte, 1945. Outro exemplo é *Cacau*, de Jorge Amado, ele próprio deputado constituinte comunista eleito pela Bahia que escreveu, aliás, dois clássicos sobre os conflitos na área de expansão agrícola do sul da Bahia no final do século XIX: *Terras-do-Sem-Fim* e *São Jorge dos Ilhéus*.

Era compreensível, portanto, que a Constituição de 1946 refletisse a um só tempo a redemocratização do país e certa modernidade decorrente das políticas de infraestrutura, trabalhista, industrial e desenvolvimentista implementadas por Getúlio.





A PARTIR DO FINAL DO SÉCULO XIX, MOVIMENTOS PRÉ-POLÍTICOS SACODEM O CAMPO NO PAÍS. CANUDOS ABALOU A REPÚBLICA E SERVIU COMO EXEMPLO PARA OUTROS MOVIMENTOS COMO O CONTESTADO E O DE CRATO, NO CEÁRA. O CANGAÇO TAMBÉM TROUXE GRANDE PREOCUPAÇÃO, ASSOMBRANDO A VIDA NO SERTÃO NORDESTINO.

Dois artigos desse documento legal (156 e 180) merecem destaque. Eles determinavam que os estados assegurassem aos posseiros de terras devolutas e que nelas moravam a preferência para aquisição de até vinte e cinco hectares ao tempo que mantiveram as disposições anteriores de limitar a concessão de terras superiores a dez mil hectares.

Foi sob a influência dessa legislação que o movimento social, consciente de seus direitos e repudiado pela mentalidade conservadora do latifúndio, ensaiou passos decisivos nessa conjuntura favorável. Essa questão merece um parêntesis especial pela sua dimensão e relevância.

A história social do movimento camponês no Brasil é tão diversa quanto rica. No final do século XIX, bem no início da vida republicana, o episódio de Canudos ganhou projeção internacional. No sertão da Bahia, a liderança do beato Antônio Conselheiro levou à fundação de um populoso arraial que foi massacrado pelo Exército brasileiro sob a falsa acusação de ser pró-monarquista. A guerra de guerrilha e o fervor religioso uniram a Igreja, o Estado, o Exército e a opinião pública contra os sertanejos que foram dizimados. Os *Sertões*, de Euclides da Cunha e o romance *A Guerra do Fim-do-Mundo*, do peruano Mário Vargas Llosa, eternizaram esse triste momento da vida brasileira.

A Guerra do Contestado, nos limites dos estados de Santa Catarina e Paraná, é outro exemplo de levante camponês representativo da vida social brasileira envolvendo ma-

deireiros, multinacionais, religião e conflito armado, tudo decorrente da falta de regularização fundiária numa rica região produtora de erva-mate. A tensão perdurou entre 1912 e 1916 quando o Exército massacrrou a comunidade composta de cinco mil casas e mais de 40 mil pessoas após duas derrotas militares.

Aqui e ali, o conflito no campo produziu sempre explosões sociais e messiânicas como a do paraibano Beato Lourenço na comunidade coletivista de Caldeirão de Santa Cruz do Deserto, no Crato, Ceará, que chegou a organizar uma próspera fazenda de produção de alimentos e que foi invadida em pleno Estado Novo.

No recesso dos sertões do Nordeste, nos conta Leôncio Basbaum (1976), centenas e centenas de homens reuniram-se ali, fascinados pela compensação econômica e participação nos lucros. A exploração possuía sistema de água próprio – barragens, cisternas, poços, tudo, aliás, feito pela comunidade – com o intuito de poupar quaisquer reservas do líquido. O solo tratado e estimulado pelo adubo orgânico, rebentou em bela produção que compreendia horticultura, pomicultura, floricultura. Rebanhos, pocilgas, aviários, todas essas coisas compondo um dos melhores quadros de organização rural em terra abandonada e repudiada para a agricultura. Os machados, as enxadas, as foices, os ancinhos, os martelos, instrumentos elementares eram fabricados na granja. E o pano que aquela gente vestia era obtido nos teares



NAS DÉCADAS DE 1940 E 1950 OS COMUNISTAS ORGANIZARAM IMPORTANTES LEVANTES CAMPONESES COMO OS DE PORECATU, NO PARANÁ, E TROMBAS E FORMOSO, EM GOIÁS, ENSAIOS DAS FUTURAS LIGAS CAMPONESAS.

manuais também fabricados no Caldeirão, onde se tingia e se preparava o vestuário.

Houve, porém, uma ação policial contra a fazenda, suspeita de heresia religiosa, e seu líder, acusado de abuso sexual e outras inverdades. O coronelismo cearense temia uma outra Canudos vicejante. Aviões cedidos ao governo do estado metralharam a comunidade. Estima-se que 400 pessoas foram assassinadas nos confrontos.

A história do campo é marcada também por movimentos que alguns autores chamam de pré-políticos como o banditismo rural dos cangaceiros nordestinos que enfrentaram as *volantes* e os governos estaduais até a década de 1940. O mais famoso deles, Virgulino Ferreira, o Lampião, era acoitado por políticos de projeção e mantinha relações de compadrio com várias autoridades.

Foi com os conflitos das décadas de 1940 e 1950 que os levantes camponeses começaram a ganhar, no entanto, mais visibilidade no Brasil. Três deles merecem destaque nessa breve retrospectiva dos movimentos sociais no mundo rural. Todos relacionados com a ação de militantes comunistas que foram os responsáveis pela organização e treinamento dos combatentes. Em Porecatu, no extremo norte do Paraná, na região do Rio Paranapanema, o PCB pensou em criar a base de uma frente camponesa e anti-imperialista para deflagrar sua estratégia insurrecional. Das sementes das Ligas Camponesas, ali organizadas pioneiramente, nasceram as bases da luta contra os grileiros, fator de mobilização inicial para a revolta.

Em Goiás, nas comunidades de Trombas e Formoso, os levantes alcançaram um grau excepcional de organização já na década de 1950. Os camponeses, contando com amplo apoio da população, venceram jagunços e policiais nos conflitos armados e asseguraram a posse de suas terras enfrentando bravamente grileiros e latifundiários. A tática de guerrilha e a determinação dos militantes comunistas em conduzir os levantes foram essenciais para o desfecho positivo desse episódio vitorioso da saga camponesa, manchada pelo sangue dos massacres.

Mas, sem dúvida, foi com a constituição das Ligas Camponesas de Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro e Goiás, lideradas pelo legendário dirigente comunista Gregório Bezerra e pelo advogado pernambucano Francisco Julião, que o movimento no campo ganhou projeção nacional e visibilidade internacional a partir de meados da década de 1950. As Ligas marcam momento elevado da resistência camponesa na luta pela reforma agrária até o golpe de 1964 quando uma brutal perseguição se estabeleceu às ligas.

Por mais incrível que possa parecer, será essa mesma ditadura militar a responsável pela mais avançada legislação do Direito Agrário brasileiro. Fato que merece reflexão à parte para melhor ser entendido.





A QUESTÃO AGRÁRIA OU O UNIVERSO SIMBÓLICO DO CAMPO GANHOU PROJEÇÃO NA OBRA DE VÁRIOS ESCRITORES BRASILEIROS, COMO GRACILIANO RAMOS, JORGE AMADO, JOÃO CABRAL DE MELO NETO E JOÃO GUIMARÃES ROSA. NAS ARTES PLÁSTICAS PINTORES COMO PORTINARI E DI CAVALCANTI LEVARAM ÀS TELAS A TEMÁTICA RURAL. NA CULTURA DE MASSA, ESPECIALMENTE NO RÁDIO E NA INDÚSTRIA FONOGRÁFICA, DESTACARAM-SE LUIZ GONZAGA, JACKSON DO PANDEIRO, JOÃO DO VALE, SÉRGIO RICARDO E GERALDO VANDRÉ, ENTRE OUTROS.



## O ESTATUTO DA TERRA, UM MARCO DO DIREITO AGRÁRIO

Mesmo os juristas mais críticos em relação ao golpe de 64, e a longa noite de autoritarismo que inspirou por duas décadas até a abertura do regime, em 1985, reconhecem o caráter avançado das modificações introduzidas pelo regime no Direito Agrário brasileiro. Primeiro, a Emenda Constitucional nº 10, levada a efeito oito meses depois da deposição do presidente João Goulart. Ela institucionalizou a competência privativa da União para tratar de assuntos fundiários, inclusive para decretar impostos e desapropriação de terras. Ampliou os limites das áreas de usucapião *pro labore* e das de preferência para a aquisição de posseiros em terras devolutas para cem hectares e diminuiu as terras a serem concedidas por autorização prévia do Senado Federal para três mil hectares. Portanto, iniciativas amplamente favoráveis ao pequeno agricultor e limitantes à expansão do latifúndio.

Mas é com a Lei nº 4.504, que ficou conhecida como o Estatuto da Terra, que a legislação agrária alcança seu ponto mais avançado. Ela não apenas consagrou o princípio da função social da propriedade rural como melhorou a Constituição de 1946, especialmente na parte referente às desapropriações para efeito de reforma agrária. O curioso é que um documento progressista tenha sido produzido no âmbito de um governo reacionário – belo tema para um debate sobre a modernização conservadora trazida pelas políticas autoritárias nas décadas de 1960, 1970 e 1980. De um lado, sem dúvida, ela responde às principais demandas dos movimentos sociais ávidos por mudanças efetivas. De outro, neutraliza a influência da esquerda no campo, sinalizando capilaridade e se comprometendo a levar a cabo a modernização no mundo rural. Sob o signo da ambiguidade, os militares sinalizaram transformações mas de fato exerceram uma política agrária contraditória e em essência sintonizada com os grandes proprietários e empresários rurais, base social do golpe militar e vistos pela ideologia autoritária como os agentes confiáveis da modernização do meio rural, sobretudo por suas características privatistas e anticomunistas.

Os militares elevaram o princípio da função social da propriedade rural ao status constitucional em 1967, ao relacioná-lo como princípio da ordem econômica e social, mas na prática, não tinham a reforma agrária no seu DNA ideológico, tão somente uma intenção retórica de paz no campo obtida através de muito controle, disciplina e paternalismo muito bem representados nos projetos de colonização que tocariam adiante nas suas ações de ocupações dos vazios demográficos.

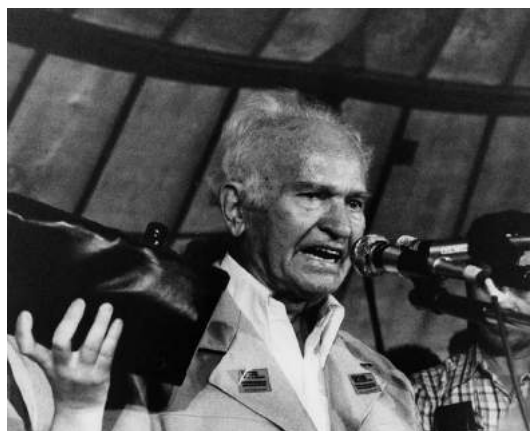
A Constituição de 1988, produzida no calor da abertura do regime autoritário,

consolidou o princípio do direito à propriedade e da sua função social e foi a primeira a tratar da questão dentre os direitos e garantias individuais. Uma outra inovação em relação às cartas anteriores foi a que assegurou às populações quilombolas o direito de permanecer nas terras por elas tradicionalmente ocupadas, reconhecendo a propriedade definitiva e determinando ao Estado a emissão dos títulos definitivos.

A lei estabelece ainda que cabe ao governo garantir, fomentar e preservar o patrimônio cultural nacional, o que inclui a cultura afro-brasileira e suas variadas expressões, inclusive religiosas, indicando de forma reflexa ou indireta a necessidade de preservação dos territórios quilombolas, sendo a titulação uma condição indispensável para dar sustentação ao direito à moradia, à cultura, à diversidade, à identidade dos remanescentes desses povos.

O Estado reconhece, nesse aspecto, a parcela da dívida que tem com as populações negras que, mesmo após o fim do regime escravista em 1888, permaneceram excluídas dos benefícios do desenvolvimento social e econômico, empurradas para a marginalidade social, o favelamento e as duras condições de *excluídos* – tema devidamente estudado em São Paulo pelo sociólogo Florestan Fernandes no clássico *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*.

O direito ao território tradicionalmente ocupado foi reafirmado pelo Brasil na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovado através de Decreto Legislativo nº 143/2002 e devidamente regulamentado por outro Decreto de 2003 (nº 4.887) quanto à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras, assegurado anteriormente por normas constitucionais (Carvalho, 2015).



A PRESSÃO DA LUTA CAMPONESA, POR PARADOXAL QUE SEJA, LEVOU OS MILITARES A CRIAR O ESTATUTO DA TERRA. ENTRE OS DIRIGENTES DAS LIGAS DESTACARAM-SE GREGÓRIO BEZERRA (FOTO) E FRANCISCO JULIÃO.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988, EM PLENA ABERTURA, CONSOLIDOU O PRINCÍPIO DO DIREITO À PROPRIEDADE E DA SUA FUNÇÃO SOCIAL. ASSEGUROU TAMBÉM ÀS POPULAÇÕES QUILOMBOLAS O DIREITO A PERMANECER EM SUAS TERRAS.





## QUATRO DÉCADAS E MEIA DE HISTÓRIA

A história é repleta de exemplos contundentes da ambiguidade das instituições em todas as dimensões da vida social. Mesmo aquelas destinadas ao plano divinatório, como é o caso da religiosa. Porque haveria de ser diferente com as instituições político-administrativas?

Essa reflexão prévia é indispensável para se entender o contexto do surgimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, uma criação da ditadura, do estado autoritário brasileiro no seu período mais duro, repressivo e intolerante sob o governo do general Emílio Garrastazu Médici, sem dúvida, o mais truculento e opressivo ditador de todos os tempos da história brasileira.

É sob o signo do paradoxo que nasce o INCRA, instituído em 9 de julho de 1970, com a nobre missão de regularizar a situação fundiária do país e incorporar milhares de pessoas ao sistema produtivo (Prancutti, 2006). Inicialmente, uma resposta dos militares a uma questão tão grave quanto preocupante: o conflito no campo, visto pela ideologia da segurança nacional como um elemento favorável à guerra subversiva adversa que é como a doutrina da Escola Superior de Guerra encarava a ação oposicionista no Brasil. E num segundo plano, como razão para se intentar uma ousada política de ocupação de territórios para com essa resposta aos espaços vazios, assegurar a defesa interna e as fronteiras nacionais, especialmente as da área da Amazônia Legal, compreendendo vários estados do norte, como o Amazonas, Pará, Tocantins, Acre, Roraima, Amapá, Mato Grosso, Maranhão e Rondônia.

A concepção autoritária de segurança nacional e desenvolvimento se baseava, em primeiro lugar, na assertiva de que não poderia haver segurança sem alto grau de desenvolvimento econômico. Para isso era preciso que o país usasse intensivamente seus recursos produtivos, promovendo não apenas sua industrialização mas uma efetiva utilização dos recursos naturais, criando ainda uma extensa rede de transportes e comunicações para promover a integração territorial, treinando e especializando sua força de trabalho.

No que se refere concretamente à questão da defesa, a ocupação dos amplos espaços vazios era tida como uma exigência prioritária. Essas “vias de penetração”, articulando firmemente o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país garantiria a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior. E isso impunha duas missões imediatas: o avanço para o noroeste, firmando a onda colonizadora e a ocupação definitiva da Amazônia (Alves, 1987).



EM PLENA DITADURA  
OS MILITARES ABREM A  
TRANSAMAZÔNICA E LEVAM  
MILHARES DE TRABALHADORES  
PARA OCUPAR A SELVA NUMA  
SAGA SÓ CONCEBÍVEL SOB  
UM GOVERNO AUTORITÁRIO.  
"UMA TERRA SEM HOMENS  
PARA HOMENS SEM TERRA",  
ERÁ O SLOGAN DO GENERAL  
MÉDICI. ENTRE AS INÚMERAS  
DIFICULDADES DESSA OCUPAÇÃO  
ESTAVAM AS CHUVAS TORRENCIAIS  
QUE TORNAVAM A ESTRADA  
INTRANSITÁVEL.





A política agrária, nesse sentido, se incluía nessa moldura mais abrangente que atendia, simultaneamente, as exigências de segurança e desenvolvimento, instâncias não apenas inter-relacionadas mas interdependentes. Embora de extrato pragmático e autoritário, tal ideologia teve que dialogar com toda uma tradição extensionista anterior, muitas vezes progressista, sempre focada na promoção da vida rural, e conciliar os interesses conjunturais momentâneos com os anseios do quadro funcional que, apesar do período ditatorial tinha, no entanto, compromissos profundos com a questão do campo.

Aqui vale lembrar que a política agrária oficial, que oscila conforme a orientação de sucessivos governos na vida republicana, tem um histórico funcional, bem como um arcabouço institucional que começa com o Departamento Nacional de Imigração, o Departamento Nacional de Agricultura e o Estabelecimento Rural de Tapajós, todos da década de 1940, extintos na década seguinte, e passa pelo Departamento de Terras e Colonização, pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização (1954) e o Serviço Social Rural (1955), que funcionaram até 1962 quando foi criada a SUPRA, Superintendência de Política Agrária, extinta pelos militares.

Eles constituíram, após o golpe, três instrumentos para cuidar da questão: o IBRA, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o INDA, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o GERA, Grupo Executivo da Reforma Agrária. Todos substituídos depois pelo INCRA. Se inclusos o MIRAD, Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento e o MARA, Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, da época de Fernando Collor de Mello, chegam a treze as instituições dedicadas a essa política pública na história republicana. Fato que constituiu toda uma burocracia especializada e um corpo técnico funcional qualificado para lidar com as questões específicas da área (Herlein, 2006).

É esse o pessoal que o governo autoritário vai utilizar para a montagem de seus projetos especiais.

A calibragem entre a pressão popular decorrente das tensões sociais no mundo rural e as orientações estratégicas governamentais nos anos iniciais da década de 1970 ficou a cargo do INCRA, a quem coube a responsabilidade pela implementação dessas políticas que constituem capítulo tão dramático quanto sensível da vida nacional.

## DO SERTÃO DO PIAUÍ NASCE UM MODELO

A colonização viveu momentos marcantes nas mais variadas regiões do país em diferentes tempos históricos. Nos anos 50 do século passado, inclusive, marcou a vida de vários estados brasileiros. Mas foi no sertão do Piauí, no sul do estado, que os militares foram buscar inspiração para a saga da ocupação da Amazônia. Esse capítulo insólito da nossa história agrária transcorreu no sul do Piauí quando o presidente Juscelino Kubitschek atendeu a um pedido especial do cardeal Dom Avelar Brandão Vilela, então bispo de Teresina. O episódio ilustra as excelentes relações entre a Igreja e o poder e a ousadia e pragmatismo de JK para tocar projetos arrojados.

Criado em 1956, o Núcleo Colonial do Gurgueia, sob a responsabilidade do INIC (Instituto Nacional de Imigração e Colonização), foi pioneiro tanto na concepção da sua agrovila quanto na sua forma de uso da terra. No seu plano diretor incluiu a convivência de três tipos de lotes para os colonos. Um pequeno e urbano, de cerca de um terço de hectare, para horta, pomar e criação de pequenos animais. Um segundo, ao lado do Rio Parnaíba, de cerca de 4 a 5 hectares, para lavouras irrigadas e um terceiro lote de 20 a 25 hectares para as demais culturas e formação de pastagens.

Dirigido pelo agrônomo Agostinho Reis, o Gurgueia foi projetado para 500 famílias na área urbana, dispondo de posto de saúde, escritório e aeroporto. Tudo isso num estado conhecido pela extrema condição de pobreza. As primeiras duzentas famílias pernambucanas transferidas para o núcleo foram transportadas da cidade mais próxima, Floriano, em cima de caminhão. Em pouco tempo prosperou e chegaram os tratores, viaturas, veículos leves e caminhões. O Gurgueia transmutou-se no Vale da Esperança, com um arrozal imenso assemelhado a um gigantesco tapete verde. A cooperativa, fundada em 1965, foi uma decorrência do progresso do núcleo que em 1971 já era uma das maiores comunidades da região. Beneficiada pelos eixos rodoviários construídos abriu o vale para o progresso e para a chegada de empresários atraídos pela riqueza do aquífero ali existente e pelo seu imenso potencial. Por causa do seu sucesso – o núcleo ganhou um documentário especial, “Operação Gurgueia”, de Iris Rosenberg – foi visitado por várias autoridades brasileiras, inclusive pelo futuro ministro da Agricultura, Moura Cavalcanti, interessado na replicação do modelo numa escala maior e no seu uso como base para o ambicioso projeto de ocupação da Amazônia Legal (Reis, 1995).

## A SAGA AMAZÔNICA

Logo no início da década de 1970, num momento onde o país vivia um triste clima de perseguição política, com a imprensa censurada e a esquerda na clandestinidade, o governo tomou a decisão de promover a ocupação da Amazônia com um programa de colonização tão grande quanto polêmico. Buscava responder a duas ameaças ao seu espectro doutrinário: a que vinha de fora e ficou conhecida como internacionalização da floresta e a de dentro, partida da ameaça da guerrilha que se instalou na região do Araguaia. Fez tudo ao seu estilo, confidencial e autoritário, criando um grupo de trabalho específico que consolidou os dados técnicos para a partida do projeto.

Numa floresta do porte da amazônica tudo tinha de ser mega. O governo desapropriou 100 km de cada lado dos eixos rodoviários da região e iria transportar milhares de agricultores para dentro da selva numa área do tamanho da Argentina, de cerca de 223.386.500 hectares. As áreas preferenciais para o start seriam Altamira, onde deveriam ser assentados 1.600 colonos, inicialmente – o maior município do mundo –, Marabá e Itaituba.

Ali, em meio a ameaças indígenas, doenças tropicais e conflitos, assim como as dificuldades de locomoção por causa das chuvas torrenciais que caíam praticamente o ano inteiro, os técnicos do INCRA jogaram papel decisivo no cumprimento da missão. Além disso, havia o perigo real do confronto com o foco guerrilheiro que estava implantado na região de Xambioá e fazia constantes deslocamentos pela mata. Uma poderosa via serviria como meio de penetração e escoamento: a Transamazônica que nunca chegou a se concluir e o que, afinal, praticamente abortou o projeto.

Na implantação acelerada da primeira etapa do Projeto Altamira o *know-how* era quase todo o de Gurgueia, com a devida adaptação para a selva, naturalmente. Um balanço em perspectiva desse ciclo, dá conta que durante os governos militares até o início da redemocratização, em 1985, a política de desenvolvimento nacional esteve sempre direcionada para a Amazônia. De um lado, o estado disponibilizava terras e infraestrutura e investia em propaganda de massa. Ficou famoso o *slogan* “Plante que João Garante” massificado em comercial que acabou influenciando milhares de agricultores a buscarem o Eldorado que a televisão paga pela ditadura vendia. De outro, concedia créditos e incentivos fiscais via Banco do Amazonas e o então BNDE para atrair grandes empresas de serviços, industriais e agropecuárias. Para isso foram criados dois programas especiais, o Programa de Integração Nacional e o Polo Amazônia, contemplando investimentos em todos os estados da Amazônia Legal.



A implantação de projetos de assentamento e colonização se deu em terras devolutas transcritas em nome da União Federal, através de procedimentos sumários de arrecadação ou de discriminação administrativa, na forma da lei. De todos os estados migraram trabalhadores. Milhares de famílias gaúchas, catarinenses, paranaenses, capixabas e do Nordeste, principalmente do Maranhão, demonstrando coragem e patriotismo, em muitos casos. Algumas centenas de famílias foram levadas pelo INCRA, de avião ou por terra. Grande parte, porém, por seus próprios meios. Uma epopeia vivida por muitos brasileiros, boa parte deles surpreendidos pela malária, ainda presente nos dias atuais (Prazeres, 2006).

Infelizmente, a saga amazônica trouxe consigo também danos ambientais que até hoje não foram reparados e acabou com os sonhos de muitas famílias despreparadas para o convívio com a selva.

No Acre, a colonização dirigida chegou tardiamente. Apenas na segunda metade da década de 1970 os primeiros assentamentos foram sendo instalados ao lado das rodovias inacabadas. Na sua *Memória da Colonização Recente no Estado do Acre* (2015) o historiador e funcionário do INCRA, Francisco José Nascimento, recorda que nos idos de 1978 o Acre era um estado bem diferente do que é hoje e Rio Branco não passava de um punhado de casas de madeira. “No campo, a violência grassava contra os mais fracos e humildes – seringueiros, pequenos posseiros e índios. Nas cidades, multiplicavam-se as invasões, que muitos chamavam de bairros, mas que não passavam de favelas. Essa gente era duas vezes massacrada. Primeiro, por ser obrigada a deixar para trás tudo o que construiu em suas posses ao fugir e, segundo, por passar a morar sem um mínimo de dignidade em locais insalubres e sem infraestrutura, geralmente nas margens dos rios e de igarapés em Rio Branco.”

Na sua reconstituição dessa experiência acreana, o autor afirma que naquele momento a reforma agrária parecia ser a única alternativa para frear a fuga das populações tradicionais de seu *habitat* e garantir um pedaço de terra para o sustento de suas famílias. Os técnicos do INCRA se desdobravam no trabalho de discriminação e se esses processos não foram totalmente concluídos não foi por falta de empenho do funcionalismo mas por pura conveniência política. No seu amargo balanço, informa nosso historiador que seguiu-se a isso a instalação extemporânea dos primeiros assentamentos de migrantes. Nesse ponto, confessa, venceu a insensatez. As famílias migrantes foram privilegiadas, principalmente aquelas que haviam sido desalojadas pelo lago da usina de Itaipu, no Paraná, ficando desamparadas milhares de famílias de seringueiros que passaram a ocupar a periferia da cidade trabalhando em bicos e atividades informais.



GAÚCHOS, PARANAENSES, GENTE DE SANTA CATARINA E DO NORDESTE ERA TRAZIDA PARA OS ASSENTAMENTOS ENFRENTANDO TODA A ESPÉCIE DE ADVERSIDADE. A SAGA DEU ORIGEM A VÁRIOS NÚCLEOS POPULACIONAIS E CONSTITUIU UM CAPÍTULO DRAMÁTICO DA OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL.

“Da minha sala de trabalho no INCRA, podia-se ver os migrantes descendo dos ônibus, completamente enlameados, gente de pele clara, cabelos louros e olhos azuis, passando pertinho de mim. Olhar desconfiado, ouvidos obedientes, gestos tímidos de quem chega ao gueto após longos dias de viagem” (Nascimento, 2015). Enquanto os lotes não eram entregues, eles ficavam numa espécie de acampamento rústico, precário, chamado *arraial*, dormindo em barracas cedidas pelo Exército que acompanhava toda a operação. E logo começou a se desenvolver uma nova espécie de *contradição étnica* entre os de casa e os de fora, o caboclo e o sulista, este que além da adversidade ambiental iria enfrentar essa resistência surda e justificável dos que se sentiam invadidos em seu próprio *habitat*. Essa contradição deu origem depois a tensões que explodiam em conflitos armados ou desavenças brutais.

Os Projetos de Assentamento Dirigidos pioneiros foram os de Pedro Peixoto e Boa Esperança, de 1978, com cerca de 500 famílias. Em 1981, foram implantados os projetos Humaitá e Quixadá e em 1982, o Santa Luzia. Todos eles localizados ao longo das rodovias de péssima condição de tráfego. No final do projeto, mais quatro mil famílias haviam sido assentadas nesses cinco núcleos.

Como a colonização particular não prosperou na região, foi a colonização oficial, pública, a cargo do INCRA, a responsável pela ocupação efetiva do Acre e de Rondônia. A bem da verdade, relata Nascimento, ela nem sempre primou pela lisura. No Acre, as melhores terras eram entregues a quem tinha algum recurso e as famílias priorizadas eram as que viviam alguma espécie de conflito, enquanto em Rondônia prevaleceu a licitação de terras públicas e a atenção a famílias migrantes.

Abre aspas: Entre as famílias que migraram para o Acre existiam duas categorias: as que foram trazidas pelo programa de colonização oficial (podendo se distinguir dentre essas as que chegaram sem quaisquer recursos e as que foram desapropriadas e indenizadas, em virtude de terem suas terras inundadas pelo lago de Itaipu) e as que chegavam ao Acre por conta própria realizando a colonização espontânea, logo contactada e atendida pelo INCRA (Nascimento, 2015).

Os evadidos da terra formaram um destacamento à parte. Em, 1975, como a pecuária havia substituído o extrativismo local, uma massa de seringueiros invadiu as cidades, sem qualificação para atividades urbanas e sem renda para sobreviver num ambiente mercantil, distinto da vida na floresta, obrigando o governo local a buscar políticas públicas adequadas para resolver a questão. Esse segmento foi engrossado por milhares de migrantes que não se adaptaram às duras condições de vida num meio tão diferente de onde provinham. Os que não foram dizimados por doenças



tropicais, se dirigiram às cidades inflando as periferias de Rio Branco, Brasileia, Xapuri e Cruzeiro do Sul.

No seu balanço de anos de trabalho duro na região do Alto Purus, município de Sena Madureira, no Acre, feito em 2005, Paulo César Rabello Mendes de Oliveira lista os equívocos da experiência para explicar a evasão e a desistência dos parceiros, especialmente no PAD Boa Esperança que incluía seringais nativos e tinha assentado àquela altura 1.662 famílias, das quais permaneceram apenas 856. Em que pesem todos os investimentos feitos pelo INCRA – 314 km de estradas, 36 km de rede elétrica, 33 escolas e dois postos de saúde – não se pôde cantar vitória uma vez que os objetivos inicialmente propostos não foram alcançados.

Para explicar o fracasso do PAD Boa Esperança, que apresentou resultado negativo muito superior a outros projetos, o técnico enumera as possíveis explicações: escolha da área, sem acesso durante a inverno, a seleção de candidatos, muitos dos quais sem qualquer experiência em manejo florestal, capacidade de uso do solo, modelo de assentamento inadequado para a realidade socioambiental, parcelas demarcadas sem respeito aos divisores de água, paternalismo exacerbado, falta de integração com instituições estaduais e municipais (Oliveira, 2005).

É claro que nem sempre os resultados foram ruins. Em Humaitá, por exemplo, o trabalho de regularização fundiária do INCRA foi decisivo para atenuar as tensões e melhorar a vida de todos, especialmente dos seringueiros. Desde a década de 1970 o órgão vinha trabalhando para definir na região o que era propriedade particular e o que era de domínio do Estado e posteriormente da União. Décadas de esforço levaram a regularização a cumprir a finalidade de promover a justiça social tão bem expressa no depoimento de Pedro Ferreira, um morador da beira do rio, ao receber seu título definitivo de propriedade: – *Até anos atrás, nenhum pobre tinha terra, de um rio a outro tudo tinha dono e a gente se quisesse trabalhar, tinha que aceitar os regulamentos impostos pelo patrão!* (Batista, 2005).

A imagem mais representativa da suntuosidade e frustração dessa verdadeira saga transcorrida entre as décadas de 1970 e 1980 é a Transamazônica, rodovia projetada pelos militares para servir ao mesmo tempo aos altos interesses da Pátria, assegurando a integração do país e a defesa de seu patrimônio, e ao desenvolvimento econômico da região Norte, praticamente inexplorada e sujeita a ameaças. O abandono do projeto, pela dificuldade de execução e custos elevados, se fixou no imaginário nacional como um fiasco, uma vitória da selva inóspita sobre os que intentaram devassar os mistérios da sua imensidão verde.

Ao longo de uma década e meia, entre 1970 e 1984, cerca de 167 mil famílias haviam sido assentadas nesse programa acelerado de colonização implementado pelo INCRA, numa média de mais de 11 mil famílias por ano, contemplando quase um milhão de brasileiros no total. Esse esforço colossal de migração e ocupação territorial constituiu o cerne da história do órgão sob o regime militar (Faulstich, 2005).

## OS DOIS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA

Com a redemocratização do país, a reforma agrária propriamente dita entra na ordem do dia. O diálogo com sindicatos rurais, associações e os movimentos sociais, assim como o clima de liberdade e autonomia advindos com o fim da repressão, suscitam nos envolvidos com o processo, de um lado os técnicos governamentais, de outro, os beneficiários do programa, grandes esperanças de melhora da qualidade de vida e apoio efetivo para o desenvolvimento dos assentamentos.

O primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária, no governo José Sarney, tinha metas ambiciosas: destinar 43 milhões de hectares de terras para assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias entre 1986 e 1990. Para tocar o projeto, o governo criou o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária, o MIRAD. Além de não cumprir a meta, assentando tão somente cerca de 90 mil famílias numa área dez vezes menor do que a projetada, houve enorme confusão institucional, com a extinção do INCRA, afinal não acatada pelo Congresso Nacional que em 1989 rejeitou o decreto-lei de extinção do órgão.

O embate ideológico e a implementação da reforma agrária contemplando a liberdade de organização dos trabalhadores fez surgir no cenário da década de 1980 duas organizações de peso ligadas ao conflito rural. Representando os grandes proprietários de terra e o agronegócio, chamados pela imprensa de *ruralistas*, constituiu-se a UDR, União Democrática Ruralista, responsável por uma bancada de parlamentares organizados em torno de suas bandeiras de defesa agressiva dos seus interesses, todos ligados ou a manutenção das grandes propriedades ou a modernização do campo na perspectiva empresarial. Do lado oposto, se formou o MST e outras organizações assemelhadas, defendendo explicitamente a reforma agrária e os trabalhadores sem terra, e também o conjunto dos excluídos dos benefícios do crescimento econômico, que trouxeram para a paisagem rural e política a presença dos acampamentos, geralmente organizados próximos a grandes áreas de terras improdutivas, portanto, sujeitas à reforma agrária.



A REDEMOCRATIZAÇÃO TRAZ DE VOLTA O ENFRENTAMENTO DOS GRANDES PROPRIETÁRIOS COM OS TRABALHADORES DO CAMPO. NESSE NOVO CENÁRIO DUAS ENTIDADES SE DESTACAM: O UDR, LIGADA AO AGRONEGÓCIO, E O MST, LIDERANDO O MAIOR NÚMERO DE TRABALHADORES SEM TERRA.

Versão moderna das Ligas Camponesas, os assentamentos do MST tornaram-se núcleos ativos de formação de trabalhadores preocupados com uma educação autônoma e capaz de inseri-los na luta política de forma organizada e livre da manipulação do eleitorado rural que sempre marcou a vida no campo.

Em 2003 foi lançado o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária fixando novas metas: 400 mil famílias assentadas, 500 mil famílias com as terras regularizadas e outras 150 mil com crédito fundiário. A identificação do movimento social com o governo popular facilitou o entendimento dos segmentos camponeses com os formuladores de políticas públicas, criando um espaço de interlocução jamais imaginado na fase militarista da colonização.

Já na apresentação do plano durante a Conferência da Terra em Brasília, era notória a nova visão da reforma defendida pelo governo resultante desse diálogo, reconhecendo a diversidade dos segmentos sociais no meio rural, prevendo ações de promoção da igualdade de gênero, garantia do direito das comunidades tradicionais e ações específicas para as populações ribeirinhas, bem como aquelas atingidas pelas barragens e grandes obras de infraestrutura.

As especificidades das populações contempladas fizeram surgir projetos especiais voltados para pequenos agricultores, posseiros, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejo – que



agregam atividades agrícolas –, castanheiras, quebradeiras de coco babaçu, açaizeiros, os que usufruem os fundos de pasto, parceiros, foreiros, caboclos e quilombolas, que passaram a contar com o INCRA para ações de regularização fundiária e desenvolvimento em suas várias modalidades de apoio em todo o território brasileiro num programa, que pela sua regularidade e alcance, é sem dúvida, o maior programa social do país e um dos maiores do mundo.

Além disso, o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária dedicou especial atenção à questão do desenvolvimento sustentável. O componente ambiental e a sustentabilidade ganharam importante espaço na análise das áreas de desapropriação para efeito da implantação de assentamentos.

Essa história recente, tão rica quanto ignorada, é parte integrante da história social do campesinato brasileiro na sua luta pela propriedade da terra e pela conquista de uma vida digna, igual a de qualquer brasileiro, independentemente do seu local de moradia. Luta que o INCRA, livre da herança autoritária do período ditatorial, soube tão bem encampar e pela qual desempenha papel diretivo cumprindo sua missão constitucional de promover “*melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade*” (Estatuto da Terra, 1964).



A DIVERSIDADE CULTURAL DO CAMPESINATO GANHA MAIOR VISIBILIDADE NOS ANOS RECENTES, REVELANDO PAISAGENS HUMANAS AS MAIS DISTINTAS, REPRESENTANDO AS VÁRIAS REGIÕES DO PAÍS E AS DIFERENCIADAS FORMAS DE SOBREVIVÊNCIA.

## DESAFIOS DO PRESENTE

Nesse novo ciclo histórico, marcado por uma preocupação cada vez maior com as questões do meio ambiente e por formas inovadoras de produção e consumo, assim como pela demanda crescente por alimentos e serviços de qualidade, a reforma agrária não é mais apenas uma expressão de política social compensatória, mas já se anuncia como um instrumento importante no que se refere à retomada do crescimento econômico do país. E mais: articulada com outras políticas setoriais é capaz de gerar inovação e preservar ativos ambientais.

Para além de uma política de ocupação de terras, os programas do INCRA se estruturam agora com base na *viabilidade econômica* do assentamento, na sua *sustentabilidade ambiental* e na sua capacidade de, interagindo com a cadeia produtiva local, implementar o *desenvolvimento territorial*.

De outra parte, os projetos coletivos passam a ganhar mais peso que os individuais. Cooperativas, associações e condomínios, administrados por pessoal qualificado têm revelado a sua maior capacidade de agregar valor aos negócios e responder às exigências de mercado. O programa *Terra Forte*, voltado para a implantação e modernização de empreendimentos coletivos, deve atender 200 cooperativas e beneficiar cerca de 20 mil pessoas com investimento de R\$ 300 milhões.

Outra semente dessa nova política é o *Terra Sol*, de fomento à agroindustrialização e comercialização mas que contempla também atividades não agrícolas como o turismo rural, artesanato e agroecologia. R\$ 44 milhões foram investidos até agora em 102 projetos que beneficiam 147 mil pessoas em todo o país. Obviamente, ações como essas exigem cada vez mais capacitação dos assentados que passaram, a partir de 2010, a contar com assistência técnica regular. Para assegurar o acesso à educação do assentado, o INCRA criou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, que atende da alfabetização ao curso superior. Os números falam por si: 182.952 alunos atendidos até aqui nos 376 cursos em quase dois mil municípios mobilizando mais de 13 mil educadores. Dentre esses, 3.323 formados na universidade e cerca de 2.500 com cursos de especialização.

Nesses 45 anos de atividade, o INCRA assegurou a 968.887 famílias o acesso à terra em 9.256 assentamentos cuja área é de mais de 88 milhões de hectares. Até 2018, serão mais 129 mil famílias e mil agrovilas. Tais metas denotam uma mudança qualitativa na política agrária brasileira que tem dado claros sinais de que a questão da terra tem de ser elevada à condição de política estruturante num novo modelo de desenvolvimento cujos pilares são a justiça social, a sustentabilidade ambiental e sua capacidade de desenvolver a economia com a oferta de alimentos, a demanda de tecnologias e equipamentos, redução das importações e melhoria da qualidade de vida da população. Esse cenário que pareceria há pouco coisa do futuro, já começou. Quem sabe na festa dos seus 50 anos a autarquia possa colher os primeiros resultados desse novo ciclo.

Duas recentes medidas sinalizam melhoras substanciais no processo da reforma agrária. A primeira diz respeito aos devedores da união que possuem propriedades rurais. A atuação conjunta do INCRA e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional vai assegurar a execução fiscal de imóveis rurais de grandes devedores da união em favor da reforma agrária. Segundo o Departamento de Gestão de Dívida Ativa da União, entre os 4.013 contribuintes que devem mais de R\$ 50 milhões, 729 possuem imóveis rurais cadastrados cujas áreas totalizam mais de 6,5 milhões de hectares.

A adjudicação, nesse sentido, é um importante instrumento de recuperação de débitos tributários e destinação de terra para a reforma agrária. Trata-se de uma saída para o devedor, boa para a União que recupera créditos e excelente para as famílias de acampados, que ampliam as chances do acesso à propriedade.

De outra parte, a Medida Provisória nº 700, publicada no Diário Oficial da União em 9 de dezembro deste ano, estabelece que não há incidência de juros compensatórios sobre indenizações de imóveis rurais que descumprem a função social da propriedade. O esperado é que isso gere uma economia de R\$ 250 milhões de reais por ano apenas nas desapropriações feitas pelo INCRA.

A Procuradoria do INCRA assegura que garantir ao proprietário o gozo dos frutos potenciais de um ilícito a título de lucros cessantes (juros compensatórios) seria o mesmo que permitir a um negócio ilegal requerer compensações financeiras pelo fato de ter sido autuado pela ilegalidade cometida.









O AVANÇO DA REFORMA AGRÁRIA  
FORTALECE A CIDADANIA, MELHORA  
A VIDA DAS PESSOAS, AUMENTA  
A PRODUÇÃO E AJUDA O PAÍS A  
CRESCER.







ANÁLISE



POLÍTICA  
ECONÔMICA,  
POLÍTICA AGRÍCOLA  
E POLÍTICA AGRÁRIA



"INCRA COM EMOÇÃO", É SEMPRE MELHOR  
DO QUE A ACOMODAÇÃO BUROCRÁTICA AOS  
INFINDÁVEIS PROCESSOS.

# COMPREENDER O PASSADO, DECIDIR O FUTURO: O INCRA E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

*Maria Lúcia de Oliveira Falcón\**

*Gustavo Souto de Noronha\*\**

*Pedro Bruzzi Lion\*\*\**

*João Augusto Scaramella Silva\*\*\*\**

*“Fazer convergir as políticas agrícola e agrária é, portanto, um exercício definidor de um novo modelo de desenvolvimento endógeno. Trata-se de, ao mesmo tempo, promover o crescimento e preservar saberes locais e a biodiversidade. Assim como fortalecer cadeias curtas de agregação de valor, valorizando as cidades médias e em integração com a pequena e média indústria disseminada no país. Crescer com base no desenvolvimento territorial e integração regional.”*

## INTRODUÇÃO

Participar com algumas reflexões num livro comemorativo sobre a história do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao completar seus 45 anos, relacionando as políticas agrárias com as estruturas sociopolíticas que dirigiram o desenvolvimento econômico brasileiro, não é tarefa simples. Muitos pensadores de diversos campos de conhecimento já abordaram aspectos importantes dessa complexa realidade e é com suas contribuições que avançaremos aqui, na certeza de que suscitaremos mais perguntas do que possíveis respostas, motivados pela ideia de compreender melhor o cenário em que atuamos e o papel que desempenhamos na nossa missão institucional. Ou, como dizem os servidores no âmbito da vida cotidiana da autarquia, “INCRA com emoção” é sempre melhor do que a acomodação burocrática aos processos infindáveis.

\* Maria Lúcia de Oliveira Falcón, presidente do INCRA, é formada em Agronomia pela UFBA, mestre em Economia pela UFBA e doutora em Sociologia pela UNB.

\*\* Gustavo Souto de Noronha, assessor da Presidência do INCRA, economista pela UFRJ, mestre em economia pela UFF.

\*\*\* Pedro Bruzzi Lion, coordenador geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais do INCRA, engenheiro florestal pela UFRRJ e especialista em Gestão Estratégica de Organizações Públicas pela Faculdade Projeção.

\*\*\*\* João Augusto Scaramella Silva, assessor da Presidência do INCRA, engenheiro agrônomo pela UFPR, especialista em Gestão Ambiental pela UNESPAR.



Queremos com este ensaio homenagear com uma reflexão crítica os 45 anos da instituição e contribuir para o planejamento estratégico da autarquia. Há três pontos que consideramos essenciais: a) questões sobre a propriedade da terra, a produção primária e suas relações com o conjunto da economia; b) questões sobre as relações das pessoas que vivem os fluxos entre o urbano e o rural na busca de um nicho social que lhes dê identidade suficiente para conquistar a posse da terra e nela permanecer, sejam elas camponeses, trabalhadores rurais ou *retornados* do êxodo rural ocorrido no século passado; c) questões sobre novos instrumentos de financiamento de longo prazo na política agrária continuada, que sejam modernos e adequados ao elevado nível de financeirização atual da economia brasileira, porém dotados de capacidade distributiva de renda.

Assim, estruturamos o ensaio em três partes. A primeira discute os períodos e os modelos de desenvolvimento que foram adotados no Brasil entre 1945 e 2012, relacionando as condições geopolíticas mundiais com as escolhas da nossa sociedade em priorizar alguns desafios civilizatórios e postergar o enfrentamento de outros problemas socioeconômicos. A segunda parte analisa o esgotamento do modelo mais recente de política agrária e o seu impacto sobre o conjunto da economia e da sociedade nos campos econômico, ambiental e político. A terceira parte apresenta diretrizes e fatos portadores de futuro para a próxima

fase do ciclo econômico; também propõe estratégias e instrumentos de financiamento sustentado e socialmente inclusivo para a política agrária e desenvolvimento territorial para os próximos anos.



OS FLUXOS ENTRE O URBANO E O RURAL REVELAM A BUSCA DAS PESSOAS POR UMA IDENTIDADE PRÓPRIA. A CONQUISTA DA TERRA ABRE ESSA PERSPECTIVA.

Fiori (2002, 2003) nos apresenta três projetos para o Brasil presentes durante toda a história do século XX. O primeiro tem

[...] suas origens no livre cambismo do Império, mas sua formulação mais consistente e moderna foi dada pela política monetária ortodoxa e pela defesa intransigente do equilíbrio fiscal e do padrão ouro dos governos paulistas de Prudente de Moraes, Campos Salles e Rodrigues Alves. Estas ideias, objetivos e políticas, atuaram no início do século XX, como a expressão mais coerente e eficaz do projeto liberal de inserção da burguesia cafeeira na divisão internacional do trabalho, liderada pela Inglaterra. Os objetivos e as políticas se mantiveram praticamente intocados até a crise econômica de 1930, enquanto as ideias fundamentais se mantiveram vivas e atuantes mesmo depois da crise, reaparecendo em vários momentos no plano político, econômico ou cultural.

Um segundo projeto estratégico

[...] já aparece esboçado nas teses ‘industrialistas’ presentes na Constituinte de 1891. Mas sua verdadeira história começa na década de 1930 e responde pelo nome de ‘nacional-desenvolvimentismo’ ou ‘desenvolvimentismo conservador’ [...] [que] foi se transformando aos poucos – durante o Estado Novo – num projeto de construção de uma economia nacional, apoiado por uma parte da intelectualidade modernista, por amplos segmentos das burocracias civis e militares e por um grupo de empresários industriais, onde se destacavam as ideias de um Roberto Simonsen. Programa desenvolvimentista e industrializante que adquiriu maior consistência e velocidade nos anos 50 com o nacional-desenvolvimentismo do segundo governo Vargas e o desenvolvimentismo internacionalizante de JK, que se prolonga, de forma conservadora autoritária, durante o regime militar [...], em particular na gestão do general Geisel. [...] O terceiro e último desses projetos nunca ocupou o poder estatal nem comandou a política e a economia de nenhum governo republicano, mas teve enorme presença no campo da luta ideológica e cultural e das mobilizações sociais democráticas [...] [e] tangenciou, no campo das ideias e das alianças políticas, o ‘desenvolvimentismo conservador’ dos anos 50. [...] Acabou ocupando um lugar importante no texto da Constituição de 1988, sobretudo nos capítulos relacionados aos direitos civis, sociais, políticos e econômicos e da cidadania brasileira. (Fiori, 2002, 2003, p. 17-18)

Nessa perspectiva, qual é a sequência histórica das experiências de planejamento e política econômica que marcaram tão indelevelmente nossa sociedade e nossa economia? Podemos falar em pelo menos quatro períodos marcantes: o *nacional-desenvolvimentismo*, a *estabilização monetária*, o *consenso de Washington* e o *social-desenvolvimentismo*.

Na formação econômica do Brasil, diferente de outros países, como os EUA – que privilegiaram a posse da terra como mecanismo de legitimação da propriedade –, valia mais a propriedade cartorial da terra consolidada na Lei de Terras de 1850. Apesar da discussão sobre a democratização do acesso à terra estar presente desde José Bonifácio, isto jamais foi colocado em pauta no país. Mesmo um teórico do desenvolvimento do campo conservador como Rostow (1978) entendia como pré-condição para o arranjo (uma das suas etapas do desenvolvimento) a ruptura com as elites tradicionais. Esse enfrentamento jamais foi feito e se manifesta na renitente influência que os setores atrasados do campo mantiveram e mantêm na política brasileira defendendo com vigor o primeiro dos três projetos apresentados por Fiori.

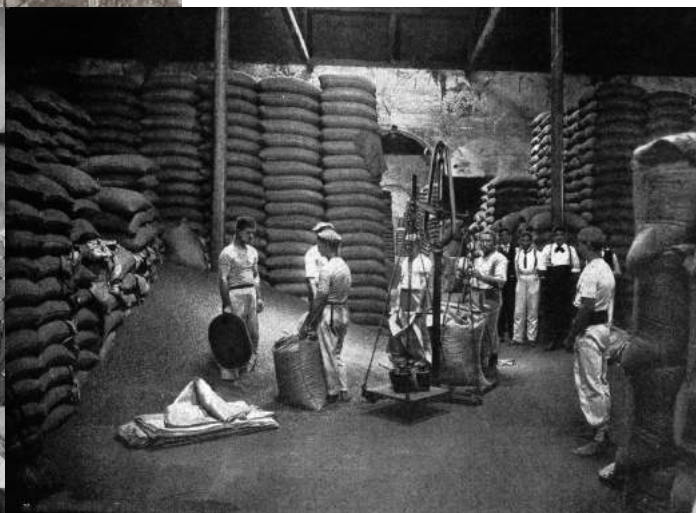
A partir da Segunda Guerra Mundial, o Brasil recebeu pelo menos duas missões técnicas americanas cujos objetivos eram, a princípio, mapear e diagnosticar os recursos estratégicos que o país possuía e que podiam ser empregados no esforço de guerra. Com muita dificuldade para realizar seu trabalho, pois não haviam estatísticas nem planejadores qualificados, as missões elaboraram diagnósticos para o governo. A missão Cooke durou dois anos (1942-1943) e ajudou o governo Vargas a elaborar dois planos: o Plano Quinquenal de Obras e Defesa Nacional e o Plano de Obras; a missão Abbink veio após a guerra, em 1951-1953, e fez um diagnóstico mais amplo, recomendando investimentos em infraestrutura e também a criação de um banco central, por exemplo. Apesar da proximidade política com os norte-americanos, no campo econômico e político a disputa era grande: de um lado, ficavam os ortodoxos monetaristas e o FMI, de outro lado, os desenvolvimentistas e nacionalistas. As medidas adotadas pelo Estado brasileiro eram, às vezes, contraditórias, seguindo um e outro receituário. Por exemplo, em plena missão Abbink, 1953, foi criada a Petrobras e o monopólio estatal para o petróleo. Também nessa fase se deu a criação, em 1952, do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Nos anos 1946-1950, sob o governo Dutra, foi lançado o Plano Salte – Saúde, Alimentação, Transportes e Energia – elaborado a partir dos técnicos do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público –, e cujo orçamento previsto provinha da União (60%) e de ajuda externa (40 %).

Após o suicídio de Getúlio Vargas (1954) havia quase um consenso entre os economistas sugerindo que o governo de Juscelino Kubitschek (JK), de 1956 a 1961, fosse a





O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO SE DÁ CONCOMITANTE À MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E EXPRESSA MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO PAÍS. INSTRUMENTOS IMPORTANTES PARA O DESENVOLVIMENTO SÃO CRIADOS COMO RESULTADOS DAS MISSÕES NORTE-AMERICANAS NO BRASIL. DE GETÚLIO A JK O PAÍS EXPERIMENTA FASES IMPORTANTES NA SUA INSERÇÃO NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.



continuidade do mesmo projeto de desenvolvimento nacional de Getúlio. Fiori (1995, p. 66) ajuda a entender melhor o contexto.

Para ele, de um lado, alguns viram naquela etapa a explicitação de um projeto de desenvolvimento capitalista onde, sob a regência do Estado, se fundaria a hegemonia do capital privado nacional, cujo bloqueio teria conduzido à morte seu principal inspirador. Outros, com maior prudência, viram naquele conjunto uma antevisão, extremamente moderna para a época, de uma industrialização pesada, conduzida a partir da consciente interpenetração do Estado com o capital privado nacional e o financiamento público internacional. Nessa direção, coube a Vargas armar seu equacionamento programático e institucional, ainda que seu financiamento só tenha se viabilizado na administração Kubitschek, quando a ideia do financiamento público é substituída, na prática, pelo investimento privado estrangeiro, e a industrialização pesada, substituída por uma indústria de bens de consumo fortemente internacionalizada.

O que os anos JK consolidaram foi a derrota de um modelo de desenvolvimento tendo o Estado o papel de condutor de um projeto de afirmação econômica ou militar. O capital nacional, sob hegemonia do capital agrário mercantil, nunca acreditou nessa possibilidade, o que forçou o Estado brasileiro a uma estratégia alternativa dependente do capital estrangeiro para o financiamento de uma industrialização tardia e periférica.

Finalmente, entre 1956-1960, no governo Juscelino Kubitschek, foi lançado o Plano de Metas (na verdade, era Programa de Metas), com 30 metas definidas em 5 setores estratégicos: educação, alimentação, energia, transportes e indústrias de base. Coordenado por Roberto Campos e Lucas Lopes, tinha boa parte do diagnóstico herdado das missões americanas, porém remodelado com a visão estratégica dos “boêmios cívicos” que assessoraram Getúlio Vargas: Ignácio Rangel, Rômulo Almeida e Jesus Soares Pereira. Os problemas dos transportes e a formação de mão de obra para as indústrias persistiam, como também a imensa população rural empobrecida do Nordeste iniciava o grande êxodo para as metrópoles do Sudeste.

Como a maior parte dos recursos previstos iriam para as obras e para a importação de bens de capital para indústrias no Sudeste, buscou-se contrabalançar essa tendência e criou-se a SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, dotando-a de incentivos fiscais para compensar essa concentração regional que o plano traria, ficando Celso Furtado encarregado de presidi-la. Somadas, as políticas de importação e endividamento público agravaram, ao final do período, o gargalo cambial

e a inflação. Mesmo com a realização da maioria das metas – e a construção de Brasília não estava prevista inicialmente, foi como a “cereja do bolo” – a herança inflacionária aumentou o conflito político na sociedade brasileira. No entanto, JK também formou o primeiro Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, ligado à Presidência da República, para pactuar e assessorar na formulação das políticas econômicas.

Na sequência, Celso Furtado coordena a elaboração de um Plano Trienal (1963-1965) para o presidente Jango, que não chega a concluir seu mandato diante do golpe militar de 1964. Os objetivos do plano propunham a transição de modelo de desenvolvimento, associando o controle da inflação às reformas de base que despertariam a ira da oligarquia agrária ainda forte no Brasil de então. Jango buscava as reformas administrativa, fiscal, bancária e agrária. Continha o projeto algumas medidas contraditórias, pois pretendia combater a inflação mas não priorizava gastos públicos nem a ação do Estado. Com a combinação da propaganda anticomunista e a aliança entre os militares e as elites agrária e industrial, o plano foi interrompido em 1964. No entanto, foi nessa época que a ANPES – Associação Nacional de Programação Econômica e Social – foi criada, dando suporte técnico à fase seguinte.

É importante destacar que a reforma agrária foi um dos eixos centrais do Plano Trienal, coordenado por Celso Furtado, cujo objetivo era transformar os agricultores em atores dinâmicos no plano econômico. Esta visão estava ancorada nas teses de desenvolvimento nacional da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que destacavam o caráter inelástico da oferta de alimentos diante das pressões da demanda urbana e industrial, configurando-se, portanto, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro a justificar uma mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo (Delgado, 2001).



CELSO FURTADO,  
PRIMEIRO  
SUPERINTENDENTE  
DA SUDENE, DISCURSA  
EM CERIMÔNIA COM  
PRESENÇA DE JOÃO  
GOULART.



Nesse período, surgiram no Nordeste as Ligas Camponesas e, como resposta, foi criada a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA) pelo governo federal. As elites agrárias combateram ferozmente esse processo num desenrolar de fatos que acabou no golpe militar de 1964, conforme já ressaltado. Mais como um movimento tático do que com a real intenção de fazer avançar a reforma agrária, o regime militar editou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição à SUPRA. O Decreto nº 59.456, de 1966, instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel, e do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, nasceu

o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA.

Com os governos militares, o planejamento ganhou importância como função prevista na estrutura administrativa e institucional: virou Ministério. Ao longo do período em que governaram o Brasil, os militares adotaram um modelo nacional-desenvolvimentista, com forte intervenção na economia e executando diversos planos, dentre os mais famosos o PAEG, Programa de Ação Econômica do Governo, que fez a reforma institucional do Estado, e os PNDs, Planos Nacionais de Desenvolvimento, que promoveram a industrialização e o desenvolvimento conservador. A ocupação do território brasileiro, notadamente a Amazônia



A MOBILIZAÇÃO NO CAMPO PROVOCA RESULTADOS PRÁTICOS E VÁRIAS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ATÉ QUE SE CRIE, FINALMENTE, O INCRA.

e o Centro-Oeste, foi a diretriz que marcou profundamente o trabalho do INCRA e dos brasileiros que migraram em busca da terra, saindo do Nordeste, do Sul e do Sudeste.

O poder absoluto do Estado exercido sobre a sociedade pelos governos militares, não sem resistência, de um lado agilizou a implantação da política econômica e permitiu criar órgãos de planejamento central, além de conduzir ondas migratórias impossíveis de serem viabilizadas numa democracia, visto que submetiam agricultores e suas famílias a terríveis condições de vida. De outro lado esse poder absoluto e conservador impediu a transformação das estruturas sociais excludentes que vinham desde os tempos da Colônia e da escravidão, restringindo nosso potencial de superação das desigualdades e atrasando a modernização tecnológica apoiada na educação, que deve sustentar, ao lado da democracia, o desenvolvimento.

O desenvolvimento agrário do período militar foi sintetizado por Guilherme Delgado como:

[...] um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial. Regionalmente identificado com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 nos institutos federais de fomento e defesa setoriais, ou reassimilado em programas e projetos especiais, o latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural (Delgado, 2001, p. 165).



GRANDES ONDAS  
MIGRATÓRIAS LEVARAM  
MILHARES DE FAMÍLIAS  
A OCUPAR OS VAZIOS  
DEMOGRÁFICOS,  
PRESERVANDO AS  
ESTRUTURAS EXCLUDENTES  
QUE VINHAM NO PASSADO  
COLONIAL.

Dessa forma, as tensões no campo foram aliviadas em duas frentes. Primeiro, através da colonização da Amazônia sintetizada no slogan do governo Médici: “*Uma terra sem homens para homens sem terra*”. Ao passo que deslocava a tensão e os conflitos pela terra do Sul e do Sudeste, vinha acompanhada de forte intervenção estatal em projetos fundiários.

Em outra frente, através da reorganização do sistema previdenciário rural, o Funrural (criado em 1963), implantou-se um aparato de maneira que pudesse servir como um instrumento e o controle social das tensões no campo (Ferrante, 1976).

Com a Nova República, o foco no combate à (hiper)inflação levou a diversos planos de estabilização monetária, impedindo qualquer planejamento de maior prazo. Essa foi a tônica da política econômica brasileira até o final dos anos 1990 quando o Plano Real, finalmente, colocou a inflação em patamares civilizados. Então, os planos de desenvolvimento foram retomados e o Brasil experimentou o modelo neoliberal da integração competitiva, que acabou derrotado política e economicamente para o social-desenvolvimentismo, que vem modelando a política econômica.

Logo depois da inauguração da “Nova República”, entre 1985 e 1988, ganhou algum espaço o “terceiro projeto” de Brasil examinado por Fiori. Desde a concepção e desenho das políticas de proteção social estabelecidas logo no princípio do governo Sarney até a ousada propositura de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária e da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Era, em certa medida, a retomada do projeto interrompido no governo João Goulart, ainda que, do ponto de vista prático, seus resultados tenham sido modestos, com menos de 90 mil famílias assentadas em quatro anos. Muitos dos avanços do período se consolidaram na Constituição de 1988, nos debates e na formulação do seu capítulo da Seguridade Social e na confirmação do princípio da função social da propriedade.

Entretanto, os fracos resultados do plano nacional de reforma agrária resultaram na extinção do INCRA em 1987 e em seguida do MIRAD, em 1989. A autarquia foi recriada pela rejeição, em 1989, por parte do Congresso Nacional, do decreto-lei que a extinguiu. O período de constante crise econômica, antes a inflação e depois com a estabilização, os anos de baixo crescimento econômico, criaram o espaço para o fortalecimento dos movimentos sociais do campo e da retomada da bandeira da reforma agrária. Em 17 de abril de 1996 o massacre de Eldorado dos Carajás recoloca definitivamente a reforma agrária na agenda política brasileira, entretanto, ainda mais como uma política mitigadora de conflitos do que incorporada a uma agenda de desenvolvimento.

A ascensão em 2003 de um governo popular traz também o segundo plano nacional de reforma agrária. Entre 2003 e 2010, em apenas sete anos, foram assentadas mais de



600 mil famílias para um total à época de pouco mais de 900 mil famílias assentadas no Brasil. No fim de 2010 dois terços das famílias assentadas tinham ingressado no Programa Nacional de Reforma Agrária desde 2003. Nesse período, o governo federal também avança em outras ações para democratizar o acesso à terra como o Decreto nº 4.887/2003 para a regularização de territórios quilombolas e a Lei nº 11.952/2009 que cria o Terra Legal na Amazônia.

É possível identificar no Quadro I, além das diretrizes macroeconômicas, os avanços e retrocessos nas condições socioeconômicas e políticas da Nação ao longo do tempo, começando no pós-guerra e vindo até 2012. Destaca-se a legislação agrária que irá ratificando a visão conservadora, em que o direito de propriedade se sobrepõe ao conceito de função social da propriedade assegurado na Constituição de 1988.

Os problemas que atravessam os quatro períodos remanescem como falhas estruturais da nossa formação econômica e social. Alguns problemas são superados, novos problemas surgem em consequência das mudanças no ambiente externo e interno, conformando nossa competitividade.



NEM NA SELVA A TENSÃO NO CAMPO SE ATENUA. EM 1996, NO MUNICÍPIO DE ELDORADO DOS CARAJÁS, SUL DO PARÁ, DEZENOVE SEM-TERRAS FORAM ASSASINADOS PELA POLÍCIA MILITAR.

## QUADRO I – DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL: DE 1945 A 2012

Modelo	1945 – Nacional-desenvolvimentismo	1986 – Estabilização Monetária	1994 – Consenso de Washington	2003 – Social-desenvolvimentismo
Mundo	Capitalismo x socialismo Novo paradigma “japonês” de produção	Efeitos dos choques do petróleo Crise cambial e subida dos juros Globalização	Globalização Blocos econômicos regionais	Novos países emergentes (BRICS) Crise financeira mundial Disputas geopolíticas e culturais e continentais
Brasil	Início do planejamento Criação do BNDES, SUDENE, SUDAM Governos militares	Redemocratização Nova constituição	Hegemonia ortodoxa neoliberal	Estado do Bem-Estar Planos de crescimento e desenvolvimento
Problemas Econômicos	Inflação Recursos para investimento Dívida pública	Hiperinflação Dívida interna e externa Não há investimentos públicos Financeirização do setor produtivo	Dívida interna e externa Recursos para investimentos Baixa inovação tecnológica (P&D) Avanço da financeirização em cadeias globais	Recursos para investimento privado Baixa inovação tecnológica (P&D) Confronto entre os bancos públicos na promoção dos investimentos e capital financeiro global
Problemas Sociais	Pobreza Qualificação da mão de obra Lutas pela reforma agrária, Ligas Camponesas, UNE, etc. Totalitarismo	Pobreza Desemprego Qualificação da mão de obra Reforma agrária Surgimento do MST e da UDR	Pobreza Desemprego Qualificação da mão de obra Reforma agrária Conflitos urbanos: habitação, saneamento, mobilidade e abastecimento	Qualificação da mão de obra Reforma agrária Conflitos urbanos: mobilidade, segurança e padrão de consumo vinculado ao custo de vida
Tamanho do Estado	Intervencionista Totalitário	Intervencionista	Regulador e Mínimo	Mobilizador, regulador, intervencionista
Direito Agrário	Lei 4.132/1962 desapropriação da terra por interesse social Estatuto da Terra, Lei 4.505/1964 Emenda Constitucional 10/1964 cria TDAs Criação do IBRA e INDA Contratos agrários e ITR federalizado, Decreto 59.566/1966 Criação do INCRA (IBRA+INDA) e o CCIR, Lei 4.947/1970 Lei 5.709/1971, Terras para Estrangeiros Lei 5.868/1972 cria SNCR Lei 6.015/1973 normatiza registros públicos de imóveis Lei 8.638/1976 normatiza terras devolutas Lei 6.746/1979 altera Estatuto da Terra para ITR e municipaliza o módulo fiscal Em 1985 foi lançado o primeiro PNRA com meta de assentar, em 4 anos, 1,4 milhão de famílias e o PNDR, Decreto 91.766/1985	Constituição Federal de 1988: função social da propriedade, reconhecimento de quilombolas ITR vai para a Fazenda Nacional Lei 8.171/1991 define a política agrícola Lei 8.629/1993 e a Lei Complementar 76/1993 regulamenta a CF com GUT, PDAs, conceitos básicos	Lei 10.267/2001 cria CNIR e geoIncra Decreto 3.912/2001 exige 100 anos de usucapião para titular quilombolas	Decreto 4.887/2003 normatiza a titulação de terras quilombolas II PNRA em 2003 com meta de 400 mil famílias assentadas Lei 11.326/2006, Política Agrícola Familiar e Empreendedores Familiares Rurais Lei 11.952/2009, cria terra legal na Amazônia Lei 12.651/2012, Código Florestal e CAR, com Resex, RDS, UCs e Flona

## O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Sob esse nome desejamos incluir o conjunto – com suas diferenças – de governos que se sucederam no Brasil do pós-guerra até o final dos governos militares, em 1986. Enquanto no cenário externo os atores-nações marcavam seus campos ideológicos entre o capitalismo e o socialismo, suas políticas econômicas e modelos de planejamento refletiam suas opções. Pela primeira vez na ciência econômica havia um caminho alternativo ao livre mercado. Mais que isso, havia uma demonstração real de que nem todos os países precisavam percorrer a mesma rota histórica do desenvolvimento capitalista dos países avançados: era possível cortar caminho e sair de uma economia agrária, quase feudal, como a da Rússia, para a industrialização acelerada, fazendo o que se chamou de *catching up* – alcançando num salto o patamar dos países ricos. Para tanto, era preciso que o Estado utilizasse algumas ferramentas de planejamento e uma política econômica mais intervencionista e mobilizadora do que era previsto na doutrina liberal. Os países subdesenvolvidos ou de industrialização tardia e incipiente, como era o caso do Brasil, podiam agora contar com uma teoria do subdesenvolvimento que falava da opção política pelo desenvolvimento, podendo o Estado, apoiado por seu povo, mudar o curso da história.

No cenário interno, a industrialização começava e trazia com ela a urbanização. Os brasileiros cada vez mais viviam em cidades. Em 1920 só 16% da população era urbana; em 1960 já era mais de 45%; entramos no século XXI com mais de 80% da população urbana e cada vez mais gente se libertava da tutela das oligarquias agrárias regionais, com a porcentagem de eleitores urbanos subindo de menos de 4% da população em 1930 para 17,7% em 1960, chegando a 78% em 2012. O governo federal se fortalecia e a classe média urbana exigia a solução dos problemas locais e acesso ao consumo fordista. Como resultado dessas tensões internas e externas, o planejamento começa a ser utilizado pelo Estado brasileiro, como já vimos, no governo JK. A democracia abre espaço para reivindicações sufocadas há séculos: entre elas, a reforma agrária, por exemplo.

Todo esse processo é bruscamente interrompido em 1964, quando os militares assumem o comando do Estado brasileiro. O que lhes dá sustentação? Inicialmente, além das classes médias urbanas, as oligarquias agrárias, tementes do comunismo que iria distribuir suas terras, se associam ao capital industrial. Então os militares começam governando com o poder econômico e a ideologia capitalista do seu lado. Salários são arrochados. Exportações são estimuladas. A industrialização e a urbanização vão aos



poucos reduzindo o peso das elites agrárias. Quem se moderniza vira empresário do agronegócio, parte do complexo agroindustrial, com financiamentos fartos para custeio e investimentos. A mecanização da agricultura e uso de fertilizantes fazem uma revolução verde com ganhos de produtividade.

Durante os governos militares foram lançados: a) o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG – para o período 1964-1966, bastante ortodoxo, controlando rigorosamente os salários, criando estatais e elevando a dívida pública; b) O Plano Decenal, de 1967-1976, focado no crescimento, estabilização e balança de pagamentos e que não chegou a ser implementado, com a morte do general Costa e Silva; c) o PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento –, de 1968-1970, com um bom diagnóstico que previu o esgotamento da substituição de importações, agiu sobre a demanda agregada ampliando a renda e o consumo no núcleo fordista da economia, além de controlar preços, salários, câmbio e juros; d) os três PND, para os períodos 1971-1974, 1975-1979 e 1980-1985, nasceram com apoio no tripé formado por empresas multinacionais (EMN), empresas nacionais (EM) e empresas estatais, mas cada vez mais aumentava o controle do Estado sobre os preços de bens finais e intermediários, com parâmetros para remunerar os fatores de produção, o que levou ao retraimento do setor privado e à ampliação do Estado sobre a economia. O primeiro choque do petróleo foi ignorado e os investimentos públicos em infraestrutura e produção continuaram financiados com capital externo. Já ao final do período, o terceiro PND era flexível e trazia metas qualitativas, que não foram acompanhadas por falta de gestão coordenada, suporte político e recursos para investimentos.

Os interesses do capital internacional, representado pelas EMN, e pelos bancos, inclusive o Fundo Monetário Internacional, FMI, e o Banco Mundial, BIRD, serão convocados a partilhar um projeto diferente: usando instrumentos de planificação central e também de planejamento keynesiano, o Brasil segue, nesse período, um modelo de desenvolvimento *nacionalista*. Indústrias de base são ampliadas e nascem as estatais do setor de energia, petróleo e petroquímica, armamentos e aviação; cria-se infraestrutura de transportes e urbana nas grandes cidades. O farto capital externo vem financiar os investimentos públicos e privados. Implantam-se multinacionais e *joint ventures*. Regula-se o sistema bancário e os preços, os salários e o câmbio. A correção monetária é também dessa época. A dívida pública externa absorve a dívida privada interna. É mais que proteção ao capital nacional, é mais que oportunidade para o capital internacional: tratava-se de garantir o lucro e os fluxos de capitais que eram bombeados para as matrizes dos bancos e das multinacionais, ao menor sinal de crise lá fora, sob

taxas de juros e de câmbio impossíveis de serem controladas pelo governo brasileiro.

A fase do nacional-desenvolvimentismo, embalada pela música da industrialização acelerada, deixou marcas: os “50 anos em 5” de JK, o “milagre econômico” dos anos 1970, passaram, junto com a espera do “retorno do rei Dom Sebastião”, ficando uma nostalgia de poder e de modernidade. Deixou um belo parque industrial, instituições modernas na burocracia estatal, desigualdade social, um campeão de copas do mundo e frustração. A frustração veio associada à inflação, ao aumento da pobreza nas grandes metrópoles, à migração dos nordestinos fugidos da seca, à repressão violenta aos jovens que exigiam liberdades democráticas e aos trabalhadores que exigiam melhores condições de vida e trabalho, à uma dívida pública impagável economicamente e socialmente. Mortes e prisões, protestos e grandes mobilizações populares clamam por “Diretas Já!”. E as diretas vieram. Não sem antes passarmos por uma transição lenta e gradual rumo à democracia. Com a eleição indireta e a morte de Tancredo Neves, assume o presidente José Sarney e outra fase começa.

#### A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

A democracia foi uma espécie de festa ou catarse, com todos os segmentos e grupos sociais manifestando, pela primeira vez em muitos anos, livremente, a sua opinião e fazendo reivindicações, primeiro passo para a construção de um pacto social. Elegemos a Assembléia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição de 1988, expressando novas ideias que uniam o Brasil. A dinâmica das mudanças, porém, não é simples nem linear. As forças econômicas (monopólios e oligopólios) que se beneficiaram do modelo anterior naturalmente fizeram de tudo para conservar sua fatia da renda nacional, gerando um grave conflito distributivo com os assalariados e o novo movimento sindical. Ao lado da dívida pública interna, rolada no *overnight* a altíssimas taxas de juros, e da externa, duplamente encarecida pelo câmbio e pelo conjunto juros com *spread* e da correção monetária, esse conflito distributivo foi um dos responsáveis pela inflação crônica e, depois, pela hiperinflação que assolou a economia brasileira nos anos 1980 e parte dos anos 1990.

No cenário internacional, mudanças profundas acontecem no campo econômico e geopolítico: é o fim da URSS (1991), a formação e/ou consolidação dos blocos econômicos regionais como Zona do Euro e Mercosul; a globalização e a onda neoliberal começam a varrer o mundo. Um novo paradigma produtivo pós-fordista, com novas

tecnologias que flexibilizam a produção e organizam o trabalho de forma mais produtiva, vem criando uma nova divisão internacional do trabalho; os japoneses invadem o mercado ocidental com alta tecnologia e produtos de valor agregado. Os juros se elevam, ataques às moedas de diversos países levam nações ao *default* (calote). O próprio Brasil decreta “moratória técnica” e pede ajuda ao FMI. A ajuda chegará tendo à frente uma receita ortodoxa que a mídia chama de “remédio amargo que cura”.

As primeiras tentativas de combate à inflação – Planos Cruzado I e II, Plano Verão e Plano Bresser – buscaram controlar os preços “por decreto”, com muita repercussão na imprensa e sem medidas concretas para aumentar a oferta de produtos (investimentos produtivos) e para diminuir a dívida pública. Com os salários e preços indexados à inflação, ao primeiro sinal de descontrole a ciranda volta acelerada. A desigualdade social e regional se intensifica ao longo do período diante do chamado “imposto inflacionário” que concentra ainda mais a renda. A moeda nova, o cruzado, não sobrevive ao processo nem restabelece a confiança na moeda brasileira simplesmente porque ela não tinha lastro econômico nem político.

O Plano Collor retoma o congelamento de preços e salários, troca a moeda por cruzeiro e confisca os meios de troca líquidos, para impedir formação de estoques e especulação, com redução da oferta monetária. Aponta para um choque de competitividade, abrindo os portos às importações de bens até então sob proteção alfandegária: ao deixar entrar carros importados espera, por exemplo, que a indústria automobilística se modernize (“os carros brasileiros são carroças!”, dizia o presidente Collor). De grande impacto na mídia e na vida da classe média, além de desafiar as multinacionais, rapidamente o Plano Collor entra em declínio e a inflação se torna hiperinflação. A corrupção generalizada e a disputa política com os movimentos sociais, além do confronto que leva à perda de apoio do capital industrial, conduzem ao *impeachment* do presidente. A cada novo plano, um novo acordo com o FMI e bancos credores é descumprido e o país emite cartas de pedido de *waiver* (perdão) para o descumprimento das metas.

Assume o governo o presidente Itamar Franco, que convoca economistas de um novo partido, o PSDB, para tentar resolver o problema da inflação brasileira. Dessa vez, o diagnóstico leva o Plano Real a conter medidas de curto e médio prazos para enfrentar as suas principais causas. Cria-se a URV (Unidade de Referência de Valor) para estabilizar os preços e os salários sem congelamento; ancora-se a nova moeda, o real, na paridade com o dólar americano (1 para 1) diante da ausência de outro parâmetro de referência; faz-se um período de transição em que todos (empresas e trabalhadores) sofrem um deságio na correção dos preços até serem convertidos em real; estabele-



ce-se um rígido sistema de metas de superávit primário, destinado ao pagamento da dívida pública, e de inflação; elevam-se os juros para conseguir rolar a dívida e para deprimir o consumo e o crescimento. O plano, com sua mistura de medidas ortodoxas (juros, âncora monetária e superávit) e heterodoxas (regulação dos preços e salários, desindexação) dá certo. A inflação caía a níveis civilizados, mas não se pode dizer o mesmo dos juros e da dívida pública. Porém todos ganham, e a aceitação do Plano Real empresta poder político ao PSDB, que elege duas vezes o presidente Fernando Henrique Cardoso. Ganham os capitais financeiros nacionais e internacionais, ganham os trabalhadores e as classes médias com a estabilidade do poder de compra, ganham os industriais que podem comprar estatais e aumentar a produção.

Perdem os camponeses e trabalhadores rurais, recrudescem as lutas pela terra, os conflitos com mortes no campo se agravam e novos movimentos se organizam.



NUM TEMPO DE CRISE QUE DERRUBOU SUCESSIVOS PLANOS, O REAL ESTABILIZA A ECONOMIA EM PARIDADE COM O DÓLAR AMERICANO.

## O CONSENSO DE WASHINGTON

A globalização avança numa onda mista de tecnologia, financeirização e nova divisão internacional do trabalho. As novas TICs – tecnologias de informação e comunicação – permitem que a produção tenha etapas em países diferentes, para uma comercialização global. As empresas estrangeiras se beneficiam de todas as vantagens comparativas. Países asiáticos (os “tigres”) emergem fortes e competitivos da sua industrialização tardia, porque seu modelo de desenvolvimento investiu em educação e inovação tecnológica. A China se moderniza, abre seu mercado aos capitais estrangeiros e às multinacionais. Além de criar um forte e diversificado setor exportador, se converte num grande importador de tudo: tecnologia, matérias-primas, alimentos. Guerras ferozes de motivação étnica/religiosa assombram o mundo. Os EUA mantêm suas guerras para dinamizar a economia: Afeganistão, Iraque I e II. O clímax dessa fase é o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 em Nova York.

No Brasil, o programa do Consenso de Washington é implantado. A reforma do Estado prevê desestatização de setores inteiros da economia como comunicações, transportes, energia, quebra do monopólio do petróleo etc. Agências reguladoras são criadas para manter a oferta dos serviços e produtos num padrão de qualidade e negociar preços de monopólio (energia, por exemplo). A descentralização de serviços em saúde, educação e assistência dificulta a vida de municípios e estados, pois as receitas vão na direção inversa, centralizadas na União. Implanta-se o Sistema Único de Saúde (SUS), onde União, estados e municípios devem assumir as tarefas da oferta de saúde pública a partir de um fundo normatizado.

Há redução do quantitativo de funcionários públicos e dos gastos correntes. A geração de superávits primários a cada ano reduz ao mínimo os investimentos em infraestrutura econômica e social, mas paga a dívida pública, que não se reduz devido às altas taxas de juros e *spreads* cobrados pelos credores. Aprova-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, que passa a punir criminalmente o gestor público que descumprir as normas de fixação de receitas e despesas, inclusive limites de gasto com pessoal, e não gerar superávit primário para pagar suas dívidas. A União renegocia as dívidas dos estados mas assume a cobrança de resultados via STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Os relatórios fiscais do Executivo, trimestrais e anuais, devem ser publicados e apresentados ao Legislativo. O povo aprova essas medidas, diante dos descalabros no uso do dinheiro público e dos privilégios a determinados estamentos burocráticos, na certeza de que essa é a condição para a retomada do crescimento econômico e da geração futura de empregos.



OS PROGRAMAS SOCIAIS COMO O BOLSA FAMÍLIA E SERVIÇOS COMO O SUS BUSCAM RESPONDER COM MAIS EFICIÊNCIA ÀS DEMANDAS DA POPULAÇÃO MAIS NECESSITADA.

Para amenizar a pobreza e a fome crescentes, que o saudoso Betinho denunciou na campanha humanitária que pedia alimentos para todos os brasileiros, o governo federal criou o programa Comunidade Solidária. A própria comunidade, incentivada pelo governo local, deveria se organizar para melhorar suas condições de vida, assistindo aos mais pobres e famintos. A Lei do Terceiro Setor, que criava as OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – foi aprovada, permitindo o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para as ONGs. Começou um programa tímido de renda mínima, o Bolsa Família para as famílias com renda abaixo da linha de pobreza. Também havia o “Bolsa Escola”, para manter estudando crianças pobres. Para os portadores de necessidades especiais e inválidos, a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) previa o pagamento de BPCs – benefícios de pagamento continuado –, uma espécie de ajuda de custo. Havia o Vale Gás e o Cartão Alimentação para as famílias carentes. Reformou-se a Previdência Social, elevando as idades de aposentadoria e os tempos de contribuição.

O governo do PSDB elaborou dois PPAs: em 1996-1999 e o Avança Brasil, de 2000-2003. Os objetivos estratégicos eram claros, buscava-se a manutenção da estabilidade monetária e a integração competitiva com o mundo globalizado, reduzir o tamanho do Estado e manter os fluxos internacionais de capitais. A sustentação política do modelo



do Consenso de Washington era hegemônica, mas não era unânime. De um lado, a tecnoburocracia, os banqueiros, exportadores, rentistas e classes médias apoiavam o ideário e as medidas de PPE (Programa de Proteção ao Emprego) do governo. Por outro lado, setores da indústria nacional voltados ao mercado interno, trabalhadores urbanos e rurais, funcionários públicos cujos salários estavam comprimidos, funcionários de estatais que temiam a privatização, uniram-se num bloco de oposição capitaneado pelo PT. A oposição afirmava que outro caminho era possível, onde não houvesse tanta exclusão social e tanta dependência do capital externo. Um caminho de verdadeiro desenvolvimento, onde os brasileiros não passariam fome, teriam emprego, os jovens poderiam estudar e as empresas pudessem inovar, competindo em outro patamar nos mercados mundiais. Essa esperança foi a música da campanha eleitoral de 2002 e o povo brasileiro resolveu experimentar outro paradigma, dando a vitória ao presidente Lula. O que aconteceu em seguida surpreendeu o mundo: não é que o Brasil melhorou?



O TRABALHO, A DIGNIDADE DA PESSOA E A SEGURANÇA DA FAMÍLIA ESTÃO ASSOCIADAS EM GRANDE PARTE DO BRASIL AO DIREITO À MORADIA.

## O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO: UM BALANÇO DA DÉCADA

**N**ovo milênio, novo cenário internacional. A década entre 2002 e 2012 divide-se em dois períodos distintos: uma fase expansionista e uma fase de crise financeira e recessão. Durante a fase expansionista, a economia mundial era puxada por duas locomotivas, a China, crescendo acima de 10% ao ano, e os EUA, que importavam matérias-primas, alimentos e petróleo. A Zona do Euro ainda incorporava economias periféricas e nelas injetava recursos para investimentos em infraestrutura e crédito para o consumo, portanto estava voltada para si mesma. Países emergentes – os BRICS<sup>1</sup> – se beneficiaram dessa liquidez e expansão econômica, acelerando sua industrialização, elevando suas reservas e gerando empregos com as exportações. Um novo equilíbrio de poder econômico se esboça, tornando o mundo globalizado um espaço multipolar.

A diplomacia vem confirmar essa mudança, pois novos fóruns de debate e coordenação de políticas se estabelecem: chefes de estado participam do G20 a partir de 2009 e a UNASUL é criada em 2010, unindo os 12 países da América do Sul no plano diplomático e consolidando o trabalho da IIRSA (Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana) – um plano de investimentos para a integração regional para os próximos dez anos que foi aprovado em 2011. Os países ricos e os técnicos em planejamento econômico continuam a se reunir em Davos, no Fórum Econômico Mundial, símbolo da globalização e da ortodoxia. Porto Alegre sedia as reuniões do Fórum Social Mundial, que se contrapõe a Davos, onde a periferia e a esquerda sobrevivente ao fim da URSS protestam contra o “novo imperialismo” e o “neoliberalismo”.

O segundo período começa em 2008, marcado pela pior crise financeira global desde 1929. Ela se inicia no setor financeiro norte-americano e se propaga para o resto do mundo. A desregulamentação do mercado financeiro levou a uma ciranda de derivativos, de dívidas sem garantias e à falência de diversas instituições financeiras, quando a bolha de especulação imobiliária estourou. Houve queima de capital, com as ações das empresas nas bolsas caindo a valores mínimos, literalmente evaporando a poupança das famílias investidoras. O governo americano evita o desastre injetando capital nas empresas, passando a ser sócio controlador de grandes conglomerados bancários e industriais, num processo de estatização inimaginável até menos de cinco anos atrás. A situação é controlada às custas de elevadíssimos *deficits* públicos, tanto nos EUA quanto na Europa. Um

---

<sup>1</sup> BRICS é uma sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que se destacaram no cenário mundial pelo rápido crescimento das suas economias em desenvolvimento.

conjunto de medidas anticíclicas keynesianas são adotadas pelos países desenvolvidos: taxas de juros negativas ou muito baixas, estatização de empresas, redução de impostos. Nada consegue evitar a recessão global, a falta de crédito e a estagnação no comércio mundial, devido às péssimas expectativas e às incertezas dos investidores. Os países emergentes ocupam lugar de destaque pois mantêm a economia crescendo, os fluxos de comércio, e usam o *funding* das suas reservas para comprar títulos dos países ricos e financiar os *deficits* dos EUA e da Europa. O ex-secretário do Tesouro americano, Alan Greenspan, reconhece que o estado mínimo não é bom para a economia, deixando de lado seus princípios liberais e assumindo uma política keynesiana.

Os economistas e chefes de estado reunidos em Davos elogiam o Brasil pela atuação do Estado no rumo do desenvolvimento e na defesa dos fundamentos macroeconômicos e todos parecem reconhecer que o estado mínimo não assegura nenhuma das duas coisas. O impensável aconteceu: após a onda neoliberal, Keynes, Kalecki e instrumentos do planejamento socialista voltam à moda, sendo recomendados pelas rodas empresariais, governamentais e acadêmicas. O que fez o Brasil para enfrentar esse cenário internacional tão grave?

Como já trilhava a rota da distribuição da renda e do fortalecimento do mercado interno, foi nele que o governo brasileiro apostou para passar o pior momento da crise, quando o mundo parou: não havia financiamentos nem comércio de nenhum tipo lá fora e a demanda agregada interna absorveu com folga a produção, tanto pelo consumo das famílias quanto pelos gastos governamentais. Diante do tsunami global, a crise no Brasil chegou como “marola”, como disse à época o presidente Lula, dando confiança aos investidores. Os bancos públicos (que provaram a sua importância na regulação do mercado) ofertaram crédito quando os bancos privados reduziram suas operações; os investimentos públicos não pararam e a União (através do BNDES) financia estados e municípios para que o PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, mantenha seu cronograma de obras em todo o país. Incentivos fiscais estimulam o consumo de bens duráveis, ao lado de taxas de juros reduzidas. A descoberta do Pré-Sal, grandes reservas de óleo no mar territorial brasileiro, exige grandes volumes de investimento em toda a cadeia produtiva de petróleo e gás, revitalizando a indústria naval e outras no complexo metal-mecânico-eletrônico. Para bancar esses investimentos o governo federal muda a regra do jogo na exploração do Pré-Sal, passando ao regime de partilha e dando à Petrobras 30% do volume de operações de produção, capitalizando a empresa. Para completar o *funding*, a Petrobras faz a sua maior captação no mercado de capitais, garantindo investimentos de mais de 170 bilhões nos próximos 10 anos.





O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC, JUNTO A UM ESFORÇO INTERNO PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PERMITEM AO BRASIL ENFRENTAR A AMEAÇA DA CRISE EXTERNA. A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL JOGA PAPEL IMPORTANTE NA GARANTIA DE INVESTIMENTOS.

O modelo de desenvolvimento e planejamento econômico trazido pelos três governos do PT foi chamado de *social-desenvolvimentista* pelo ex-ministro da Fazenda, Guido Mantega. A razão para isso é a associação de objetivos já tradicionais da política econômica – controle da inflação, crescimento do PIB, redução da dívida pública, redução da taxa de juros – com outros objetivos mais estratégicos voltados ao bem-estar social e ao crescimento sustentado de longo prazo – redução da pobreza, investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, educação, reforma agrária, pesquisa e desenvolvimento, redução da vulnerabilidade externa.

O então secretário executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, em uma palestra realizada no final de 2011 no Rio, explicou em detalhes o modelo *social-desenvolvimentista*. Oportunidades históricas para sua implantação surgiram quando os termos de troca se elevaram, puxados pela demanda asiática por *commodities*, quando a evolução demográfica brasileira fez cair a taxa de dependentes (crianças e idosos) e quando o ambiente democrático com estabilidade política e jurídica se consolidou.

O Brasil fez, então, escolhas estratégicas pela aceleração do crescimento, redução da desigualdade na distribuição da renda, redução da vulnerabilidade externa mediante o acúmulo de reservas internacionais e pela manutenção do superávit primário do setor público elevado. Apenas por esse ângulo, haveria muitas semelhanças desse modelo com o Consenso de Washington, mas um olhar mais apurado revela diferenças importantes entre os dois modelos: os dois têm metas para a inflação, mas o *social-desenvolvimentismo* pretende controlar a inflação com redução da taxa real de juros e aceleração do crescimento; os dois defendem o câmbio flutuante, mas o *social-desenvolvimentismo* providencia o acúmulo de reservas internacionais e regula os fluxos de capital; os dois têm metas fiscais, mas o *social-desenvolvimentismo* aumenta as transferências de renda e o investimento público. No lugar do estado mínimo coloca-se um estado ativo, que regula o mercado (da proteção ao investidor à proteção ao consumidor), que planeja e financia investimentos de longo prazo, especialmente infraestrutura e inovação, que oferta serviços públicos universais e se ocupa da redução da desigualdade social.

O modelo está sendo implantado em três fases: a primeira apoia o crescimento na expansão da demanda causada pelos ganhos reais dos salários, seja o aumento progressivo do salário mínimo real, da massa salarial com as transferências de renda (Bolsa Família) e a retroalimentação do sistema com o crescimento na oferta de empregos. O aumento do consumo privado, a utilização da capacidade instalada e a recuperação do investimento, o aumento na produtividade do trabalho e dos salários reais

são todos elementos bem conhecidos das equações macroeconômicas, que preveem esse comportamento numa fase de expansão do PIB.

Na segunda fase de implantação do modelo, a expansão deve ser puxada pelo investimento, com o setor público assumindo uma parte dessa responsabilidade, além de oferecer crédito e incentivos fiscais ao investimento privado. Isso tem sido feito através do PAC (infraestrutura econômica e social), de financiamentos do BNDES a longo prazo, da política industrial, que foi retomada através dos Planos PDP, de Desenvolvimento Produtivo, e Brasil Maior e do aumento do investimento em habitação com o programa Minha Casa Minha Vida.

A terceira fase, que se sobrepõe à segunda, deveria ter a expansão sustentada pelo aumento da inovação e dos gastos em educação. Maiores investimentos públicos em educação serão feitos via FUNDEB, PROUNI, REUNI e PRONATEC; incentivos fiscais e financeiros serão dados à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), inovação e inclusão digital. A inovação intrafirma, P&D, será beneficiada pela desoneração tributária, por financiamentos do BNDES e FINEP. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) se beneficiam de programas e planos como PNBL, PADIS, RECOMP. Foi nessa terceira fase que as coisas começaram a se deteriorar: inicialmente no campo político, espalhando um alto grau de incerteza na economia, freando o investimento privado e acabando por reduzir a capacidade de investimento do Estado, especialmente a partir de 2014.



NUMA FASE MAIS AVANÇADA O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO SE VOLTA PARA INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO ATRAVÉS DO FUNDEB, PROUNI, REUNI E PRONATEC.



Os maiores riscos que o país enfrenta nessa trajetória vêm do cenário internacional, pois a recessão ou crescimento lento dos países avançados, a incerteza financeira e a competição da China (seja pelo seu poder de compra ou pela sua competição nem sempre leal, cujos custos baixos decorrem de compressão salarial e da perda de conquistas sociais) colocam obstáculos à manutenção do nosso crescimento em taxas elevadas. No cenário doméstico, corremos o risco de nos especializar em produtos primários, da taxa real de juros não se reduzir, dos custos de produção ficarem elevados pelos tributos e pelo custo do dinheiro reduzindo nossa competitividade, e, finalmente, pela indefinição de qual o tamanho ideal do Estado, que pode acabar ocupando muito espaço na prestação de serviços e na economia.

O futuro dependerá da resposta que a nova classe média dará através do processo democrático. Ela tem demanda crescente por serviços públicos de qualidade, por transparência, eficiência e justiça, e tem “medo de cair”. Manter o crescimento econômico é essencial para a geração de oportunidades pessoais para melhoria da renda e das condições de vida das famílias. Assim, a gestão pública vai precisar avançar para ter o foco nos resultados das políticas (desempenho) e não na mera dotação orçamentária. O Brasil tem algumas cartas na manga para apostar nesse futuro: recursos virão do Pré-Sal e de outras *commodities*, a demografia está ajudando (seja na redução da natalidade, seja na redução da dependência) e tem muitos espaços para ganhos de produtividade.

Os três PPAs desse período (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015) expressam cada vez mais claramente os programas, metas quantitativas (e depois qualitativas) e fontes de financiamento, relacionados a esses objetivos. Avanços nas técnicas de planejamento orçamentário e gerencial permitem essa leitura, mas a base dela é a estabilidade monetária e a disponibilidade de recursos públicos para investimento, gerados para além do superávit primário que paga a dívida pública e seu serviço.

As grandes conquistas do modelo podem ser evidenciadas por alguns indicadores relevantes, cujas séries históricas foram apresentadas pelo presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, em conferência nos Estados Unidos. Os destaques são: a redução da pobreza e a ascensão social de grandes populações à classe média (rural e urbana); o enorme volume de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social (especialmente habitação, educação superior e tecnológica); a capitalização de estatais estratégicas como BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Petrobras e Eletrobras, simultânea à parceria com o setor privado em áreas como energia, transportes, comunicações; a capacidade de pactuação seja com a sociedade brasileira, seja

no cenário internacional (Conferências Setoriais, CDES e G20, por exemplo) que cria soluções inovadoras e coletivas para nossos problemas e pagamento da dívida externa (passamos a credores líquidos). A última grande bandeira de transformação era do setor financeiro: a redução da taxa de juros (tanto a SELIC que remunera a dívida pública, quanto a taxa ao consumidor) a níveis internacionais.

O futuro dependerá de manter o consenso político em torno desse modelo social-desenvolvimentista e da capacidade dos brasileiros de solucionar as tensões decorrentes de um novo conflito distributivo, que agora surge para distribuir as fatias do aumento da renda no país. Como diz Samir Amin:

“Eu assumo, com certeza, juntamente com Celso Furtado e talvez também com outros, que o conceito de desenvolvimento implica um projeto social, um projeto para a sociedade em todas as suas dimensões, não somente um projeto para desenvolver a economia de um país, mas um conceito que inclui uma visão política, uma visão social e, também, uma visão ideológica, ética e cultural.” (Amin, 2000, p. 134).

## A QUESTÃO AGRÁRIA

No debate brasileiro sobre este tema, devemos ter como norte a seguinte reflexão de Celso Furtado:

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. É corrente que se diga que a reforma agrária constitui um avanço no plano social, mas envolve um elevado custo econômico. Essa é uma visão equivocada. O verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. As reformas agrárias que desembocaram na coletivização das terras fracassaram do ponto de vista econômico, pois as estruturas agrárias tradicionais engendram a passividade, razão pela qual subutilizam o potencial produtivo do mundo rural, e a grande empresa agrícola moderna pressupõe um alto nível de capitalização e só apresenta óbvias vantagens no plano operacional em setores circunscritos da atividade agrícola.

No caso brasileiro, a estrutura agrária é o principal fator que causa a extrema-

da concentração da renda. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas, mas porque, não havendo no campo praticamente nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, aí congestionando a oferta de mão de obra não especializada (Furtado, 2004, p. 485).

Ou ainda, a reforma agrária seria um meio de fortalecer a agricultura familiar e não apenas um fim em si próprio, isto a partir da premissa de que sua produtividade representaria a melhor maneira de se transformar áreas agriculturáveis subutilizadas em ativos nacionais produtivos (Guanziroli, 1998).

Guilherme Delgado chama atenção para o fato de que

a construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da reforma agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja Católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economis-



A REFORMA AGRÁRIA DESPERTA REFLEXÕES NO ÂMBITO DA ESQUERDA E NO SEIO DA IGREJA CATÓLICA, ONDE DESTACOU-SE NOS ANOS 60 A FIGURA DO ARCEBISPO DE OLINDA, DOM HELDER CÂMARA.

tas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização (Delgado, 2001, p. 158).





As teses desenvolvidas por Caio Prado Júnior (2000) e Ignácio Rangel (2012) são dois grandes referenciais para discutir a crise no campo e justificar a reforma agrária. Propunha-se a reforma “para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também as iniquidades da estrutura agrária” (Delgado, 2001, p. 159).

Ignácio Rangel apresenta a reforma agrária como um dos preparativos necessários à industrialização:

(...) Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam (ou, em outros casos, desenvolvem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, ao lado dos pequenos produtores urbanos de mercadorias (isto é, dos artesãos e congêneres), caem na atração da economia de mercado, com sua típica propensão à especialização e à interdependência. Segue-se que, numa sociedade reformada agrariamente – cujo exemplo mais acabado foi a França subsequente à Grande Revolução de 1789 –, o equilíbrio socioeconômico, inclusive o grau de divisão social do trabalho, o coeficiente de urbanização, o esquema básico de distribuição de renda etc., resolvem-se no nível das opções dos pequenos produtores, especialmente camponeses, entre a economia de mercado e a

produção de autoconsumo, no que concerne à destinação do trabalho familiar. Qualquer falha desse mecanismo regulador pode mergulhar todo o sistema econômico numa crise (Rangel, 2012, p. 98).

Rangel argumenta ainda sobre a preferência do camponês pela produção de autoconsumo e que isso poderia impactar em certa dificuldade de desenvolvimento do setor capitalista numa sociedade reformada. Contudo, o capitalista tende a dosar em sua função de produção os fatores de produção conforme sua disponibilidade (preço). Isto levaria o empresário a poupar mão de obra por ser um fator escasso, portanto caro. Entretanto, aumentaria seu investimento em capital fixo (instalações e equipamentos), o que não poderia ser feito sem um recrutamento imediato de mais mão de obra. Em suma, a poupança futura de mão de obra gera um aumento de curto prazo do emprego do fator que se pretende poupar. *“Ora, como os prazos curtos, embora através de hiatos cíclicos, tendem a somar-se, para dar origem a longos prazos, a reforma agrária acaba por converter-se em fonte de novos empregos e de desenvolvimento econômico”* (Rangel, 2012, p. 99).

Caio Prado Júnior, por sua vez, percebe na erradicação da miséria rural o cerne da questão agrária brasileira:

No que respeita a solução deste problema máximo do Brasil de nossos dias, e que consiste em arrancar da miséria em que vegeta, na sua esmagadora maioria, a população rural do País, em lhe elevar os padrões de vida e lastrear com isso o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que sem isso não passará nunca de uma aparência e superficialidade a disfarçar um profundo e real atraso, para se conseguir isso, é preciso fundar qualquer programa de reforma na consideração preliminar das circunstâncias gerais e fundamentais que estão na base da deplorável situação atual. É nisso que consiste essencialmente a nossa questão agrária. E ela se resume nisto que a grande maioria da população rural brasileira, a sua quase totalidade, com exclusão unicamente de uma pequena minoria de grandes proprietários e fazendeiros, embora ligada à terra e obrigada a nela exercer sua atividade, tirando daí seu sustento, se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para lhe assegurar um nível adequado de subsistência. Vê-se assim forçada a exercer sua atividade em proveito dos empreendimentos agromercantis de iniciativa daquela mesma minoria privilegiada que detém o monopólio virtual da terra. (Prado Júnior, C., 2000, p. 31-32)

É importante destacar que Caio Prado Júnior (2000) também coloca que as manchas de solo de pior qualidade são aquelas que acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário.

Já a tese elaborada pela CEPAL apontava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. A visão católica da questão agrária, por sua vez, focava-se numa tentativa de aplicação da doutrina social da Igreja em face de uma realidade agrária onde existiria, de acordo com denúncias feitas à época pelo episcopado, grave injustiça e exclusão social (Delgado, 2001).

Nesse contexto político e social, a Igreja Católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social (Delgado, 2001, p. 160).

Delfim Netto (1966 e 1969), por sua vez, tenta desconstruir a tese cepalina da rigidez da oferta de alimentos para em seguida negar a existência de uma questão agrária, desconsiderando a estrutura agrária e as relações de trabalhos no meio rural como um problema econômico relevante. Essa compreensão decorria do fato de que mesmo com esta estrutura agrária as funções básicas do desenvolvimento econômico na agricultura previstas em Mellor e Johnston (1961) estariam cumpridas: garantia da oferta de alimentos, aumento da renda através do aumento das exportações, liberação de mão de obra para indústria, financiamento da capitalização da economia e aumento da demanda interna.

Mais recentemente temos o pensamento de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay que apresentam uma visão distinta. Lembrando que todos os países desenvolvidos fizeram aposta nas características positivas da agricultura familiar, José Eli da Veiga afirma que o país terá que:

(...) desafogar os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma maneira de transformar arrendatários em proprietários; uma maneira de oferecer terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma política cuja diretriz central seja o fomento e o apoio à nossa agricultura familiar. Em poucas palavras, vai precisar de reforma agrária (Veiga, 1994, p. 300).



José Eli da Veiga argumenta a necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Como algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estariam dispostas a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o país avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária:

A partir daí, tudo dependerá de nossa capacidade em oferecer um plano que não repita os erros do passado, basicamente, um plano global para uma agricultura sustentável, que traga embutida a mudança da estrutura fundiária (Veiga, 1994, p. 305).

José Graziano da Silva argumenta, por sua vez, que do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, não há necessidade de uma reforma agrária, nem para a burguesia, tampouco para os produtores. A reforma agrária, no seu entendimento, seria uma necessidade da classe trabalhadora. Em sua visão, uma reforma da estrutura fundiária só poderia advir da luta dos trabalhadores rurais (Silva, 1994, p. 142-143).

De forma sintética, podemos separar os autores entre aqueles que acreditam que a reforma agrária seria condição necessária para o desenvolvimento capitalista, e aqueles que entendem que se trata de um problema superado, restando apenas o papel social, de ajudar na erradicação da miséria. De uma forma ou de outra, ainda haveria necessidade da realização de uma reforma agrária no Brasil.

Leite e Ávila (2007, p. 800), a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra”.

Eles mostram ainda a relação positiva entre distribuição de ativos fundiários e crescimento econômico. Ademais, apontam o fato de que

a reforma agrária reassumiu uma posição de destaque no debate, nos processos sociais, nas atividades políticas e em alguns programas governamentais no período recente, apresentando-se como uma oportunidade concreta na estratégia de reprodução social de uma parcela não desprezível de famílias camponesas e de trabalhadores que habitam o meio rural do planeta, em particular aqueles situados nos países latino-americanos (Leite e Ávila, 2007, p. 801).

Por fim, diversos autores também trazem a questão da sustentabilidade do desenvolvimento como aspecto a ser considerado no debate sobre a questão agrária. Para

além da argumentação já citada, o cerne da questão aqui seria que “a agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de autoemprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais.” (Sachs, 2001, p. 78). Seria imprescindível considerar que

não aparecem na contabilidade do empresário agrícola, e sequer do conjunto das cadeias do agronegócio, os custos de externalidades evidentes deste tipo de agricultura, tais como a exportação de micronutrientes, a contaminação da água superficial e subterrânea, a perda de biodiversidade, o assoreamento de reservatórios de hidroelétricas causado pela erosão dos solos resultante do manejo ambientalmente irresponsável, ou mesmo o tratamento de pacientes que foram intoxicados pelo uso de agrotóxicos ou que desenvolveram câncer ou problemas hormonais devido à contaminação sofrida por pesticidas. (...) Portanto, parte do lucro individual ou do lucro obtido nos diferentes elos das cadeias do agronegócio advém do fato de não serem internalizadas as externalidades que são próprias do modelo (Carporal, Costabeber & Paulus, 2006, p. 10-11).

Ou seja, como afirma Guanziroli (1998), a reforma agrária não pode ser vista de modo unilateral ou isolada. A reforma agrária significa fortalecer a agricultura familiar, integrando-a com as cadeias produtivas do agronegócio e transformando áreas improdutivas em produtivas. Deste modo, dada a complexidade das cadeias dos sistemas produtivos, seria necessário ainda à agricultura familiar utilizar-se “de métodos educacionais e assistência técnica que considerem a necessidade de diversificação, sustentabilidade ambiental e também o respeito ao modo de pensar dos produtores” (Guanziroli, 1998, p. 50-51, tradução livre).

Desde 2003, o governo federal assentou mais de 720.000 famílias, incorporando cerca de 51 milhões de hectares ao Programa Nacional de Reforma Agrária, esses números demonstram a eficácia das políticas de reforma agrária na amplitude de seus aspectos sociais com a destinação de áreas a famílias necessitadas.

Porém, mesmo com todo esse esforço, o aspecto central de uma política eficiente de reforma agrária deixa a desejar, a concentração de terras não foi em momento algum abalada, conforme Lauro Mattei (2014). Eis o seu ponto de vista:

“Desde os primórdios da formação social brasileira, a questão da terra aparece como elemento central que explicita as próprias contradições dessa formação societária. Assim, durante o processo de ocupação imperial do país a terra funcionou como importante instrumento para atender aos interesses dos negócios internacionais, seja produzindo bens demandados pelo comércio mundial da época, seja estabelecendo uma estrutura produtiva monocultora assentada no poder político dos “senhores de engenho”.

Com a emancipação do país e a consequente formação da república federativa esse problema se agravou, uma vez que a terra, enquanto bem natural, passou a ser uma mercadoria privada, cujo acesso permaneceu restrito às camadas da população capazes de adquiri-la. Com isso foram sendo estabelecidas as condições para que o Brasil se tornasse um dos países do mundo com maior concentração provada da posse da terra. Esse fato foi documentado pelo último Censo Agropecuário (IBGE, 2006), quando se constatou que a desigualdade na distribuição da terra revela, a um só tempo, processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil.”

Observamos que, historicamente, a questão da má distribuição e concentração de terras no Brasil não tem sido atacada e que o modelo de reforma agrária vigente mostra-se esgotado, necessitando ser repensado.

Para que possamos tratar de um novo modelo, é necessária a avaliação do atual e das ferramentas até aqui utilizadas; nos últimos anos essas ferramentas se tornaram morosas e obsoletas. No plano orçamentário, assistiu-se a uma redução dos recursos destinados à obtenção de terras e uma valorização exacerbada dos valores desse ativo no mercado, com preços, formas e prazos de pagamento que deixam o poder público em absoluta desvantagem diante da iniciativa privada, do ataque do agronegócio e da





DE 2003 EM DIANTE O GOVERNO ACELEROU O ASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS NO CAMPO INCORPORANDO 51 MILHÕES DE HECTARES AO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. AO MESMO TEMPO SE ACENTUOU A NECESSIDADE DE SE ENTENDER A REFORMA AGRÁRIA NÃO MAIS COMO APENAS UMA POLÍTICA COMPENSATÓRIA.

especulação imobiliária. Por outro lado, o tradicional instrumento da desapropriação por descumprimento da função social, tem se mostrado ineficaz frente aos diversos entendimentos jurisprudenciais consolidados ao longo dos últimos vinte anos de interpretação da Lei nº 8.629/1993 e da Lei Complementar nº 76/1993, a exemplo da vedação de desapropriação de imóveis que sejam objeto de esbulho possessório, de modo que vários são os entraves judiciais nos processos de desapropriação. Some-se a isso o fato de um quarto do orçamento dispensado à ação de obtenção ser gasto no pagamento das ações de desapropriação antigas, especialmente no pagamento de juros compensatórios, e não à obtenção de novas terras para o assentamento de famílias acampadas.

O que se vê é uma política agrária desconectada da política agrícola e um processo de reforma agrária que tem levado em média 10 anos para se consumir, resultando em um *deficit* de famílias à espera do acesso à terra, um passivo de infraestrutura e de políticas de desenvolvimento em boa parte dos projetos de assentamento já existentes e dificuldades de inserção econômica sustentável de cooperativas e agroindústrias.

Uma estratégia de revisão dos marcos legais e da capacidade gerencial da reforma agrária é necessária para promover a integração produtiva dos projetos de assentamento, aliando a reforma agrária às políticas de desenvolvimento territorial e regional, incluindo os assentados como agentes do desenvolvimento e produtores de alimento e serviços. Só assim eles podem se integrar às redes urbanas, tanto na produção quanto na prestação e uso dos serviços, na geração de informação e na circulação de capital, conectando-se às políticas das Redes de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2007), e de Desenvolvimento Territorial, ancoradas em bases agroecológicas, na agroindustrialização, na educação e qualificação dos trabalhadores. É por esta via que a reforma agrária deixará de ser considerada apenas uma política social compensatória, alcançando protagonismo como agente de desenvolvimento, inclusão produtiva, inovação tecnológica, conscientização ambiental e geração de renda e divisas.

Importante entender que as políticas públicas são construídas com base na pressão social existente. Como Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2014) destaca:

“Colocando-se na perspectiva do sujeito, e não das regras do mercado, registra-se com muita frequência, inclusive em nossa pesquisa, que os agricultores familiares correspondentes às categorias consideradas “em transição” e “periféricas” não hesitam em se definir como produtores, em suas práticas presentes e em seus projetos de futuro. Para eles, a produção para o próprio consumo ou para o consumo interno do seu estabelecimento é uma prática que os legitima como

agricultores familiares. Apesar da forma subordinada e precária, sua inserção nos mercados agropecuários é reivindicada como um elemento central de suas estratégias produtivas e práticas sociais – não só no campo produtivo, por sinal – que revela a capacidade de sobreviver, enfrentando situações de grande precariedade.”

Essa leitura do perfil dos acampados e assentados da reforma agrária (em transição e periféricas) demonstra a necessidade de pensar políticas que vão além do paliativo social e incluam essas famílias em propostas estruturantes quanto à produção e comercialização de seus produtos e serviços.

A concepção de reforma agrária precisa ser revisitada e as políticas que lhes dão suporte precisam ser revistas, tanto em seus marcos legais, quanto na gestão pública dos serviços. É indispensável uma análise da capacidade de gestão e interferência do Estado brasileiro tanto na governança do seu território quanto em sua capacidade de distribuição de terras de qualidade e em condições de eficiência produtiva à população demandante, só assim poderemos transformar as medidas sociais paliativas em políticas de desenvolvimento do Estado e de redução das desigualdades sociais.



A LEITURA DOS ACAMPADOS E ASSENTADOS COMO UMA POPULAÇÃO EM TRANSIÇÃO E PERIFÉRICA APONTA PARA NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA PERMANENTE DE APOIO À PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE SEUS PRODUTOS E SERVIÇOS.



## POLÍTICA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO: FATOS PORTADORES DE FUTURO.

Ao lado dos planos de logística, de educação, de industrialização de base (bens de capital), a reforma agrária ocupa lugar de destaque na história das políticas públicas em todos os países que optaram pelo desenvolvimento. Da Revolução Francesa ao Japão moderno. Na Europa, a agricultura familiar foi uma opção para preservação da identidade cultural, além de seus efeitos econômicos positivos na geração de renda e na segurança alimentar.

Nada como um momento de reflexão provocado por dificuldades conjunturais para que repensemos as políticas estruturantes do nosso modelo de desenvolvimento. A reforma agrária é, ou deveria ser, antes de tudo, uma política de Estado, estruturando e organizando o uso da terra, garantindo a função social da propriedade. Assim, é mais do que oportuno pautar, junto à sociedade brasileira, nesse momento, o tema da utilização do ativo terra e qual o seu papel no nosso modelo de desenvolvimento. Para auxiliar nesse processo de construção política, apresentamos alguns aspectos que geralmente ficam ocultos quando se debate a questão.

A terra é tema primordial e a discussão sobre desenvolvimento deve considerá-la a partir de três aspectos principais: (i) o acesso; (ii) regularização fundiária e (iii) sua função econômica na condição de ativo. Ressaltando que o último aspecto faz parte da equação da produção, sendo importante elevar a sua produtividade através de novas tecnologias e da educação dos produtores e empreendedores rurais, da mesma forma que acontece no setor industrial.



A FORMAÇÃO DE NOVAS GERAÇÕES E A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS É PARTE FUNDAMENTAL NO PROJETO DE FUTURO DOS ASSENTAMENTOS.



## TERRITÓRIO DESTINADO AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E AGRICULTORES FAMILIARES

Modalidade de Destinação	Área (ha)	%
Reserva Extrativista RESEX	11.735.793,00	7,01%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS	64.550,00	0,04%
TI	102.817.112,00	61,41%
Assentamentos <sup>1</sup>	51.619.036,00	30,83%
Área destinada a pessoa física, Programa Terra Legal <sup>2</sup>	1.186.886,00	0,71%
<b>Total</b>	<b>167.423.377,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro – SFB, Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP, 2012.

<sup>1</sup> Fonte: SIPRA abril/2015.

<sup>2</sup> Fonte: Painel Fundiário Programa Terra Legal.

Iniciando com o acesso à terra, observamos que, de acordo com a tabela acima, o território destinado aos assentados em comunidades tradicionais e agricultores familiares alcança 167 milhões de hectares, o que corresponde a 20% do território nacional.

Também na agenda da regularização fundiária, importantes avanços são identificados. Dentro de uma visão universalista, o INCRA tem se associado a outras agências federais buscando a sinergia de esforços para promover ferramentas e processos destinados a uma melhor e mais eficiente gestão territorial. Atualmente existem 119,7 milhões de hectares georreferenciados certificados de imóveis públicos e privados. As inovações trazidas pelo Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF –, assim como as parcerias em construção pelo INCRA com universidades públicas federais e empresas do setor de tecnologia aeroespacial irão elevar a gestão e a governança fundiária a um novo patamar, com a integração dos sistemas e dos bancos de dados, associadas à aplicação de sensoriamento remoto em larga escala. O que permitirá a ampliação da base cadastral do território e o controle das informações socioambientais e econômicas.

Com todas as políticas de reconhecimento e equalização social que construímos, persiste a dificuldade na construção de uma proposta integradora e moderna, sob a ótica do desenvolvimento territorial para o Brasil – megadiverso, pluriétnico e de incontáveis riquezas comparativas. Aos nossos olhos, dia após dia, entre os nossos dedos escorregam conhecimentos tradicionais transferidos de geração em geração aos povos que aqui habitam vastas florestas primárias, solos férteis e ricos mananciais de água.

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária publicado em 1985, com a redemocratização do Estado, marcou o encerramento da fase de integração nacional, mas mesmo assim a visão colonizadora ainda produz contrassensos no mundo florestal da região

centro-norte do país. Muitas culturas agrícolas, silvícolas e pastoris ainda são implementadas partindo de receitas desenvolvidas para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o que colide frontalmente com a identidade cultural do território, os valores das pessoas e das comunidades e os saberes locais acumulados através de experiência secular.

Muitas vezes, tradições valiosas são desprezadas e ritos coletivos são desconsiderados pela insensibilidade ao *ethos* comunitário que requer reconhecimento e valorização sem prejuízo da eficiência econômica e produtiva.

Cabe ao Estado, nesse sentido, assegurar os direitos daqueles que em condições de desvantagem política e econômica vêm sendo pressionados pelo avanço das fronteiras de uso e ocupação do território fundado na imposição de técnicas e hábitos a partir de fora.

Por essa razão é que ao mesmo tempo que se avança na consolidação do acesso à terra. É indispensável fortalecer a identidade cultural e o desenvolvimento territorial, estimulando o fomento, o conhecimento, o cooperativismo e a agroindústria.

Finalmente, precisamos encarar a tributação do ativo terra. A arrecadação de impostos sobre a propriedade rural é praticamente inexistente no Brasil – mais uma demonstração do atraso no tratamento fiscal sobre um ativo tão relevante para a equação de produção! O Imposto Territorial Rural, num país que detém uma área agricultável de 32,5% do território nacional<sup>2</sup>, que corresponde a 200 milhões de hectares, arrecadou, em 2014, apenas cerca de R\$ 800 milhões, que correspondeu a 0,08% das receitas federais. Estudos do INCRA e do Sindicato dos Peritos Agrários indicam que essa arrecadação pode chegar a R\$ 8 bilhões se a autarquia for convocada a emitir os laudos de perícia e fiscalização do uso da terra que devem lastrear a cobrança do imposto pela Receita Federal, sem qualquer alteração das alíquotas atuais.

Os principais fatos portadores de futuro para o INCRA estão relacionados com um novo ciclo de desenvolvimento para o Brasil, sintonizado com os seguintes conceitos e instrumentos: a) nova ruralidade e rede de cidades (inteligência territorial); b) educação e inovação tecnológica no campo; c) agroecologia, proteção da biodiversidade e manejo sustentável dos recursos ambientais; d) agroindústria familiar e cooperativas; e) assistência técnica e serviço civil da juventude rural; f) geração distribuída de energia de fonte limpa; g) plantio de água; h) sensoriamento remoto e integração de cadastros para governança fundiária; i) receitas próprias para estruturação do Fundo Nacional de Reforma e Desenvolvimento Agrário.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial (World Bank), Indicadores do Desenvolvimento Mundial. Data de download: 08/11/2013. URL: <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

## A QUESTÃO AMBIENTAL

O governo federal vem agregando esforços com a integração de políticas federais e estaduais no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a definição da malha fundiária. De maneira concomitante caminha na terceira fase do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM –, e estabeleceu uma política de Regularização Ambiental<sup>3</sup> com a modernização do Código Florestal.

De acordo com avaliações realizadas sobre os resultados do PPCDAM constata-se que a redução dos índices anuais de desmatamento, até o ano de 2020, em pelo menos 80% em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005 na Amazônia Legal, dependerá também do alcance das políticas públicas aos polígonos inferiores a 25 hectares, através do fortalecimento dos eixos de ordenamento fundiário e territorial e fomento às atividades produtivas sustentáveis.

A articulação de políticas e ações entre o Ministério do Meio Ambiente – MMA – e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA –, tem alcançado resultados relevantes. Combina-se aí a relação positiva entre regularização fundiária e conservação ambiental, que se orienta pela estratégia de fortalecimento e ordenamento fundiário, permitindo o avanço da produção sustentável e o maior controle do desmatamento.

O Programa Assentamentos Verdes – PAV – criado em 2012, vem evoluindo e posiciona o INCRA na vanguarda das discussões socioambientais. Essa ferramenta de planejamento em vigor nas 11 superintendências envolvidas na Amazônia Legal pode ser usada em outros biomas e regiões do país.

Em parceria com o Serviço Florestal Brasileiro e com o Ministério do Meio Ambiente, envolvendo um amplo conjunto de parceiros, o INCRA integra também um coletivo interinstitucional focado no aperfeiçoamento da gestão ambiental dos imóveis rurais no Brasil.

Nesse sentido, já se tem resultados concretos na inserção dos assentamentos no Cadastro Ambiental Rural – CAR. Atualmente existem cerca de 4.000 assentamentos inscritos no SICAR, com a perspectiva de inserção da totalidade deles com base georreferenciada. Hoje eles somam 7 mil assentamentos, distribuídos em 48 milhões de hectares. Mais de 80% dessa área está na Amazônia e nesse bioma foram identifica-

---

<sup>3</sup> A alteração do Código Florestal realizada em 2012 por meio da publicação da Lei nº 12.652, de 25 de maio de 2012, e da Lei nº 12.727, de 17 outubro de 2012 e do Decreto nº 7.830 de mesma data, agregou à legislação ambiental brasileira uma política de regularização ambiental. Foram estabelecidos critérios para a identificação de ativos e passivos ambientais presentes nas propriedades cadastradas em conformidade com a legislação ambiental. A inovação reside na possibilidade de gerar benefícios e responsabilidades para as propriedades cadastradas de acordo com o enquadramento pelo Código Florestal.



dos pelo PRODES/INPE cerca de 20 milhões de hectares de ativos florestais nos assentamentos da reforma agrária.

A inserção dos assentamentos no CAR capitaliza ao gestor e aos beneficiários a oficialização do ativo, sua publicidade, transparência, monitoramento e controle. Também qualifica a abordagem sobre o ativo ambiental em aspectos relevantes, tais como o estabelecimento de plataforma de valoração dos ativos ambientais na perspectiva da construção de mecanismos de pagamento por prestação de serviços ambientais, assim como, no desenvolvimento de iniciativas de

A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E O MANEJO RESPONSÁVEL SE ARTICULAM COM A CADEIA AGRÍCOLA. PROGRAMAS ESPECIAIS COMO O REDE DE SEMENTES DO XINGU, NO MATO GROSSO, JÁ COLHEM RESULTADOS CONCRETOS NO SUPORTE AO AGRONEGÓCIO PARA A RECUPERAÇÃO DE PASSIVOS AMBIENTAIS.





uso sustentável dos recursos naturais por meio, por exemplo, do manejo florestal comunitário de uso múltiplo.

Cabe aos estados, por meio de seus Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs –, a regulamentação do Programa de Recuperação Ambiental – PRA. Após a regulamentação os OEMAs realizarão a análise do CAR, quando serão identificados os passivos ambientais, de forma qualitativa e quantitativa, abrindo a perspectiva de recuperação das áreas degradadas. O INCRA tem acompanhado essa agenda junto aos estados. Considerando a baixa oferta de sementes e mudas florestais nativas para implantação dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD –, instrumento do PRA, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e à sociedade civil, articula a estruturação das cadeias de produção de sementes e mudas florestais.

Atualmente o Instituto Socioambiental – ISA – na região do Alto Rio Xingu, no estado do Mato Grosso, apoia o fortalecimento da Rede de Sementes do Xingu, na qual também fazem parte assentamentos da reforma agrária. A rede já acumula oito anos de experiência e colhe mais de 136 toneladas de sementes comercializadas principalmente no suporte ao agronegócio para a recuperação de passivos ambientais. O desafio é disseminar a Rede de Sementes do Xingu, tornar tais iniciativas em política pública regular, não obstante ampliar as redes envolvendo empresas do setor florestal de forma

a estruturar uma cadeia florestal de produção de sementes e mudas com foco em espécies nativas, articulada com programas de recuperação de passivos em iniciativas de plantios, que além da regularização ambiental agreguem o viés econômico por meio de sistemas agroflorestais e silviculturais.

Em carta consulta protocolada junto ao Fundo Amazônia do BNDES, o INCRA projeta a regularização ambiental e fundiária de 240 mil lotes, distribuídos em 1.037 assentamentos mais impactados pelo desmatamento na Amazônia. Os assentamentos selecionados enquadram-se na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação dos créditos dos assentados da reforma agrária e também sobre a regularização fundiária de lotes concedidos pela reforma agrária, ou seja, titulação de lotes, operação em que o poder público transfere o domínio da propriedade ao beneficiário. Associado à regularização fundiária, figuram no projeto as bases estabelecidas pelo novo Código Florestal, segundo a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispõem sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR.

#### DA PLANTATION À AGROECOLOGIA, DA COLÔNIA À REDE DE CIDADES

Assim compreendida, a produção da agricultura e pecuária integram um complexo agroindustrial que exige trocas intensas, além de serviços correlacionados. No Brasil, atualmente, essa política está voltada ao agronegócio, *plantation* exportadora, fazendo parte de cadeias de valor globalizadas e oligopolizadas, fortemente apoiadas em monoculturas de exportação ambientalmente insustentáveis e hostis ao meio ambiente.

Convergir com inteligência territorial as políticas agrária e agrícola é, portanto, um exercício definidor de modelo de desenvolvimento endógeno. Trata-se, ao mesmo tempo, de promover o desenvolvimento e preservar saberes locais e a biodiversidade; fortalecer cadeias curtas de agregação de valor, valorizando as cidades médias e fomentar a integração com a indústria de médio e pequeno porte que, por ser distribuída em todas as regiões, é capaz de inovações adaptadas aos territórios. Planejar a política industrial, de ciência e tecnologia, de educação no campo, até mesmo a geração de energia e preservação dos corpos d'água, a partir da política agrária nos territórios rurais, pode significar uma retomada do crescimento econômico com visão de integração regional.

Parte fundamental dessas definições sobre o uso da terra é, portanto, a relação dinâmica entre cidade e campo, que forma fluxos de gente, mercadorias e conhecimento, expressando relações de poder sobre espaços de influência nos territórios e regiões



UM EXEMPLO DE AGREGAÇÃO DE VALOR. A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS PRÓXIMA ÀS CIDADES É FATOR DE COMBATE À INFLAÇÃO E MELHORIA DA SAÚDE PÚBLICA.

rurais. A segurança alimentar, hídrica e energética das cidades depende intensamente do uso racional da terra e da água no espaço rural e periurbano.

A produção de alimentos saudáveis no entorno das cidades é, antes de mais nada, fator de combate à inflação e redução de gastos com a saúde pública. A balança comercial, no lado da importação, precisa ser liberada de produtos da cesta básica como arroz e trigo. Os salários sobem, elevando os custos da indústria e dos serviços, quando a produção de alimentos encarece ou há restrição cambial à sua importação. O transporte de alimentos por grandes distâncias exige despesas em logística e leva à emissão de gases com efeito estufa. A rede de cidades precisa ser observada no planejamento da produção e nos incentivos fiscais dados à agricultura voltada ao mercado interno, como é o caso da agricultura familiar.

A conversão da agricultura familiar à nova tecnologia ambientalmente responsável que conforma a agroecologia é uma tarefa urgente e que demandará investimentos em conhecimento, inovações e assistência técnica, tudo isso voltado para a produção



orgânica, manejo sustentável da terra e dos biomas, livre de agrotóxicos e fertilizantes químicos, hormônios e antibióticos e produção integrada. A formação das novas gerações, filhos e filhas de assentados da reforma agrária e agricultores familiares, é condição precípua para o sucesso dessa conversão. Merece destaque o PRONERA, programa de educação no campo que começou com a alfabetização de jovens e adultos e hoje alcança a graduação, ensino técnico e especializações em todas as áreas, do Direito à Pedagogia, da Agronomia à Medicina, da Gestão de Cooperativas à Engenharia Florestal. Fato portador de futuro e pilar de um novo modelo de desenvolvimento que transforma a própria educação com a pedagogia da alternância e critérios de acesso da juventude rural à universidade.

Outros programas do INCRA tendem a ser portadores de futuro pela sua modernidade, especialmente aqueles voltados à agroindústria familiar e às cooperativas. Novas normas estão sendo preparadas para apoiar, a partir de 2016, três tipos de empreendimento: a micro e pequena agroindústria, com fomento e assistência técnica; a média agroindústria cooperativa com o crédito subsidiado pelo programa Terra Sol, que também apoia a comercialização; e a agroindústria cooperativa de maior porte será apoiada em parte pelo crédito subsidiado ou fundo de aval, e em outra parte pelo programa Terra Forte, mantido pelo BNDES e Banco do Brasil. Cada empreendimento receberá assistência técnica adequada e os cooperados deverão estudar gestão e engenharia de produção na rede através do PRONERA.

Nesse diapasão, os normativos do INCRA para a assistência técnica estão sendo reformulados para permitir que alunos e profissionais egressos do PRONERA trabalhem nos assentamentos da reforma agrária, num sistema de quotas. A presença de jovens oriundos do mesmo território onde a produção é assistida certamente criará maiores laços de confiança entre os beneficiados e o corpo técnico, facilitando a geração e difusão de inovações adaptadas aos territórios e seus arranjos produtivos.

Outros ativos hoje invisíveis na contabilidade e nos planos de desenvolvimento dos assentamentos são o sol, o vento e a água. A adoção de tecnologias de geração de energia de fontes limpas, de forma distribuída, estará viabilizando, a partir de 2016, a instalação de projetos de irrigação e agroindustrialização no semiárido nordestino. Fazendas de energia eólica e solar, ao longo da calha do Rio São Francisco, transformarão os assentamentos da reforma agrária num grande gerador de renda e impostos, ou seja, promotores do desenvolvimento, nos próximos dois anos. Além disso, manejo sustentável da água e recuperação da caatinga, matas ciliares e outras técnicas de “plantar água” serão utilizadas para segurança hídrica da região.



Finalmente, as compras de tecnologias para uso do próprio INCRA, especialmente no sensoriamento remoto para monitoramento, cadastro, fiscalização e planejamento territorial, alavancarão cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento do país e segurança da informação. Nesse campo estão produtos da engenharia aeroespacial, como VANTs (veículos aéreos não tripulados) e o satélite IncraSat, com redes seguras e totalmente brasileiras para geração e transmissão de imagens. São parcerias e contratos que estão sendo construídos e firmados a partir de 2016 com diversas universidades brasileiras e com a Visiona, subsidiária da Embraer, apoiada pela Agência Aeroespacial Brasileira.

Assim, a reforma agrária não pode mais ser apresentada à sociedade brasileira como política social compensatória, mas sim como o motor de um ciclo de formação bruta de capital e de atendimento ao mercado de bens de consumo dos trabalhadores, a qual pode ainda, em articulação com outras políticas setoriais, gerar inovação e preservar ativos ambientais hoje não precificados.

A questão da terra no Brasil precisa urgentemente ser elevada à condição de política estruturante do modelo de desenvolvimento moderno, socialmente justo, ambientalmente sustentável e estabilizador da nossa economia por seu papel na oferta de produtos básicos, controle da inflação, demanda de tecnologias e bens de capital, redução e substituição de importações, distribuição social e espacial da renda, melhoria da qualidade de vida nas cidades e nas periferias das grandes cidades.

Tal estratégia deverá agradar profundamente o “mercado”, principalmente ao capital nacional não subordinado às grandes cadeias globais de valor. Não seria essa uma importante vantagem comparativa da civilização brasileira, ao lado da ausência de conflitos religiosos, étnicos e fronteiriços? O Brasil pode oferecer ao mundo alimentos e tecnologias para enfrentar a fome e as migrações. A EMBRAPA já está se tornando multinacional, buscando integração com as cadeias globais de inovação nos países desenvolvidos, mas também assumindo protagonismo em tecnologias sustentáveis adaptadas à África, por exemplo. O INCRA, com a experiência de quase meio século com as questões fundiárias, pode, nessa direção, também ser protagonista na formulação de instrumentos de governança fundiária e de desenvolvimento territorial se abrindo para troca de experiências e serviços com outros países.

## CONCLUSÃO

Herdeiro de um aparato institucional tradicional especializado no trato com as questões fundiárias no país, o INCRA é hoje portador de novos valores relativos à questão do acesso à terra e está vivamente mergulhado na missão de aprofundar a reforma agrária, entendida não mais como uma política compensatória, mas sim como fator decisivo na montagem de um novo ciclo de desenvolvimento.

Com a experiência de quase meio século no trato com as questões fundiárias e de desigualdade social, a instituição, que realiza um dos maiores programas sociais do governo brasileiro, ingressa agora, aos 45 anos de sua existência, numa etapa qualitativamente diferenciada cuja síntese é o entendimento da reforma agrária como protagonista no desenvolvimento territorial e regional, com inovação tecnológica, conscientização ambiental e geração de renda e divisas.

Tal compreensão supõe a convergência das políticas agrícola e agrária, buscando-se objetivos estratégicos de preservação dos saberes locais, da biodiversidade, com o estabelecimento de cadeias curtas de agregação de valor, valorizando o ativo terra, as cidades médias, e promovendo a integração com a indústria de pequeno e médio porte, que, por estar disseminada pelo Brasil, é capaz de inovações adaptadas aos seus ambientes.

São inúmeros os efeitos positivos de tal política para a ocupação racional da terra, a segurança alimentar e a retomada do crescimento econômico sustentável, bem como seu papel no combate à inflação e redução dos gastos com saúde pública. Naturalmente, a implementação de tal estratégia supõe algumas pré-condições como a revisão dos marcos legais hoje prevalentes e a revisão da política de arrecadação de impostos rurais, injusta e inerte.

Vários programas em curso apontam para esse novo momento do INCRA, como o PRONERA, o PAV, o Terra Sol e o Terra Forte, sementes que são de um futuro que já começou como resultado do avanço da sociedade brasileira, do amadurecimento institucional da autarquia e da relação fecunda com os movimentos sociais. Quiçá o desenvolvimento sustentável do campo, superando a concepção puramente mercantil do agronegócio, venha a ocupar papel de destaque no crescimento do Brasil pós-crise econômica. Essa mudança qualitativa da estratégia da reforma agrária converge com o que há de mais avançado no mundo moderno e pode colocar essa política num lugar mais que especial no quadro de inovação da economia brasileira. Mas esse é assunto para um próximo momento de reflexão, quem sabe na comemoração dos 50 anos da nossa instituição.



A PARTIR DE 2016,  
A INSTALAÇÃO DE  
PROJETOS DE IRRIGAÇÃO E  
AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NO  
SEMIÁRIDO NORDESTINO  
E AS FAZENDAS DE  
ENERGIA EÓLICA E SOLAR  
AO LONGO DA CALHA  
DO RIO SÃO FRANCISCO,  
TRANSFORMARÃO OS  
ASSENTAMENTOS DA  
REFORMA AGRÁRIA NUM  
GRANDE GERADOR DE  
RENDA E IMPOSTOS.







DIREITO



A PROPRIEDADE  
DA TERRA



A CONSTITUIÇÃO DE 1988 DEU UM IMPORTANTE PASSO PARA ASSEGURAR AOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS O RECONHECIMENTO À PROPRIEDADE DE SUAS TERRAS E DETERMINOU AO ESTADO QUE LHESS EMITA OS RESPECTIVOS TÍTULOS. ISSO FOI UMA GRANDE CONQUISTA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS.

# JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

*Júnior Divino Fideles\**

*“O INCRA atua na promoção da justiça distributiva da terra, esse importante bem de vida, que não é apenas um simples bem de consumo ou de produção. A indispensabilidade da terra e o caráter distributivo da sua atuação explicam as enormes dificuldades enfrentadas nesses seus 45 anos de existência, e especialmente os ataques que recebe. Afinal, são muitos os que desejam que esse tipo de justiça não ocorra e que a terra continue concentrada, sem que a ela tenham acesso os camponeses e as populações.”*

A discussão sobre a função social da propriedade e da terra não é nova. Conforme adverte o professor Carlos Marés, é a terra que possui função social e não a propriedade, que apenas é uma forma que legitima a apropriação privada da terra.

Como concepção, os primeiros registros da função social remontam ao filósofo francês Leon Duguit (1859-1928) que sustentava a ideia de funcionalização da propriedade, segundo a qual, a propriedade não seria um direito, mas uma função. Nessa perspectiva, a apropriação privada de um bem somente se legitima pela destinação a ele conferida no interesse da coletividade, conforme as necessidades do momento histórico, e não pelo título de proprietário que possibilite o uso no exclusivo interesse privado do indivíduo.

Na concepção originária de propriedade, mesmo no âmbito do liberalismo, ela se vincula à ideia de proteção do indivíduo, assegurando-lhe a aquisição privada de bens necessários ou indispensáveis à sua sobrevivência com dignidade. A propriedade é condição para a liberdade e nesse aspecto se aproxima da ideia do direito à propriedade como direito fundamental a ter os bens mínimos necessários e indispensáveis à vida. E não do direito de propriedade como concebido pelo liberalismo, como direito absoluto e individual de usar, gozar e dispor da coisa como bem entender o indivíduo proprietário; o qual possibilitou e ainda possibilita uma desmedida apropriação privada da terra, sem qualquer espécie de limitação, determinando, por outro lado, que parte considerável da população não tenha acesso a ela.

\* Procurador-chefe da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INCRA.

Assim, a exigência do cumprimento da função social surge como reação à ideia da propriedade absoluta, para sustentar a necessidade de sua utilização em conformidade também com interesses da coletividade da época, produzindo alimentos, por exemplo, a despeito do domínio privado exercido.

No Brasil, a primeira constituição a positivar o princípio da função social, atribuindo-lhe expressamente um conteúdo, foi a de 1988. Antes dela, nenhuma outra constituição brasileira havia disposto expressamente sobre a função social da propriedade, muito menos lhe atribuído conteúdo.

Embora as Constituições de 1934, 1946, 1967, e a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, tenham feito algum tipo de referência maior ou menor ao exercício da propriedade em consonância com o interesse social ou mesmo com a ideia de função social, foi somente na Constituição Federal de 1988 que se atribuiu à função social a condição de garantia fundamental (art. 5º, XXIII) e princípio da ordem econômica (art. 170, III), estabelecendo o dever da propriedade de realizar uma função social, cujo conteúdo está, desde 1988, previsto no seu art. 186, em se tratando de imóvel rural, ou no art. 182, §2º, para os imóveis urbanos.

Interessante notar que embora a Constituição de 1946 tenha previsto a garantia ao direito de propriedade e não tenha tratado expressamente sobre função social, determinava que esse direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. E mais, seu art. 147 condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social, prevendo a possibilidade da justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Minha percepção é de que logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e ainda hoje, contendo ela em seu texto um comando direto e objetivo quanto ao dever da propriedade de cumprir uma função social (art. 5º, XXIII e 186), sob pena, no caso do imóvel rural, de ser ele desapropriado e destinado à reforma agrária (art. 184), surgiram enormes expectativas de uma efetiva modificação do *status* proprietário em relação à propriedade rural, alterando as relações de uso, posse e domínio das terras nacionais em direção a sua melhor distribuição e utilização em consonância com esse princípio.

Foram, e em certa medida ainda são, grandes as expectativas e esperanças por parte de trabalhadores rurais sem terras, populações tradicionais, ambientalistas e juristas, dentre outros ativistas da questão agrária brasileira, quanto à ocorrência de uma efetiva ruptura do individualismo proprietário em relação à terra. Toma conta desses grupos um forte sentimento de confiança no tocante à real necessidade e possibilidade de se conferir uma nova moldura para o direito de propriedade em relação à terra, a



partir de um uso que afaste a exploração exclusivamente econômica e passe a realizar os valores ambientais, trabalhistas e de bem-estar, estabelecidos como conteúdo da função social da terra.

Contudo, excluídas pequenas evoluções, a verdade é que pouco se avançou nesse campo. Ressalvadas as importantes exceções, que representam vitórias daqueles que acreditam e lutam pela efetivação da função social, nota-se um profundo desconhecimento, proposital certamente, do verdadeiro sentido da função social, o que tem levado à sua pouca efetividade.

Mesmo após a positivação do princípio da função social na Constituição de 1988, não se obteve consenso em torno da ideia desta como limitadora ou delimitadora do conteúdo da propriedade. Não bastassem as disputas ideológicas acerca do direito de propriedade, se compreendido como direito subjetivo absoluto, ou um direito limitado pela função social, uma grande contradição, proposital e fruto das disputas travadas no processo constituinte, é encontrada no próprio texto constitucional. O seu art. 185, II, afirma que não serão desapropriados imóveis produtivos.

Assim, se é verdade que o texto constitucional de 1988 corroborou com a ideia do direito de propriedade funcionalizado, exercido não exclusivamente em razão do interesse econômico do indivíduo proprietário, também é verdadeiro que, num tratamento de aparente contradição, a Carta Magna cuidou de assegurar alguns pilares do individualismo proprietário ao afirmar que é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII), ao tornar imune à desapropriação sanção por interesse social para fins de reforma agrária a propriedade produtiva (art. 185, II) e ao exigir para a efetivação da desapropriação o pagamento de prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV e 184).

Carlos Marés, em sua conhecida obra intitulada *Função Social da Terra*, alerta para o fato da existência dessas contradições ser proposital, inseridas no texto constitucional pelos ruralistas, com o inegável propósito de tornar ineficaz qualquer outro dispositivo que pretendesse ou possibilitasse modificar a estrutura de propriedade, posse e uso da terra. É o que ele chama de “vírus de ineficácia”. São muitos os “vírus de ineficácia” que foram introduzidos na Constituição Federal de 1988, como anticorpos a qualquer tentativa de modificação do status proprietário liberal. A imunidade à desapropriação conferida ao imóvel produtivo, certamente, é um deles.

Em face dessa previsão do art. 185, II, da Constituição, de ser insusceptível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, vários são os esforços hermenêuticos daqueles que defendem a função social como valor a ser perseguido, no sentido de sustentar a existência apenas de uma contradição aparente entre esse

dispositivo e o comando do art. 184, que determina a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel que não esteja cumprindo sua função social. Assim, pode-se afirmar que imóveis produtivos, mas não cumpridores da função social nos aspectos trabalhistas, social e de bem-estar também podem ser desapropriados, com o objetivo de conferir efetividade aos incisos, II, III e IV do art. 186 do mesmo texto constitucional – que define os requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social. Não só corroboro com essa interpretação como atualmente oriento a defesa dos processos de desapropriação do INCRA nesse sentido. Mas é forçoso reconhecer que não tem sido fácil essa disputa.

No âmbito do MDA e do INCRA, essa tese é sustentada, por exemplo, pelo Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ)<sup>1</sup>, da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CONJUR/MDA), que após examinar e sintetizar extensas teorias e a jurisprudência sobre o assunto sustenta a título de conclusão que, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, somente está imune à desapropriação sanção, a propriedade que, além de produtiva, demonstre o cumprimento dos demais elementos configuradores da função social. Esse também é o sentido que norteia a Instrução Normativa INCRA nº 83/2015, recentemente editada, mas que vem sofrendo uma série de ataques, por incorporar a ideia que possibilita a desapropriação por descumprimento da função social de imóvel rural onde for flagrado trabalhadores em condições análogas à de escravo, mesmo que eventualmente produtivo.

Buscando conferir efetividade ao princípio da função social, desapropriando imóveis rurais que apesar de produtivos não cumpriam ao menos um dos demais aspectos da função social, a partir de intensos debates, foram decretados o interesse social de alguns imóveis, a exemplo da fazenda Castanhal Cabaceira, em Marabá (PA), por descumprimento da função ambiental e trabalhista; fazenda Campo do Paiol, em Taió (SC), em razão do descumprimento da função ambiental; fazenda Nova Alegria, em Felisburgo (MG), por descumprimento da função de bem-estar e ambiental; fazenda Juliana ou Escalada do Norte, em Rio Maria (PA), devido ao descumprimento da função ambiental e fazenda Santa Elina, situada em Chupinguaia (RO), imóvel onde ocorreu o conflito conhecido como Massacre de Corumbiara, decretada de interesse social para

---

<sup>1</sup> Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ) "Desapropriação para fins de reforma agrária - produtividade obtida mediante infração ou abuso nos incisos II, III e IV do art. 186 da Constituição Federal de 1988" (CGAPJP - Coordenação Geral Agrária, de Processos Judiciais e de Pesquisas Jurídicas; CPALNP - Coordenação de Processos Agrários, Legislação, Normas e Pesquisas Jurídicas); de autoria do Procurador Federal Valdez Adriani Farias e do advogado da União, Joaquim Modesto Pinto Júnior.

fins de reforma agrária, por descumprimento da função social na sua dimensão ambiental.

Contudo, em nenhum desses casos existe ainda decisão judicial definitiva afirmando e reconhecendo a possibilidade de desapropriação de imóvel rural produtivo, mas descumpridor de outro aspecto da função social. Ao contrário, em alguns deles, apesar de terem sido proferidas decisões na primeira instância acolhendo essa tese e reconhecendo essa possibilidade, foram elas reformadas por instâncias superiores, a partir de uma interpretação literal e isolada do art. 185, II, da Constituição, quanto à vedação de desapropriação de imóveis produtivos, em qualquer hipótese, mesmo que essa produtividade tenha sido alcançada, por exemplo, com eventual uso de mão de obra escrava ou em desrespeito à legislação ambiental.

Veja-se o absurdo da decisão proferida no Agravo nº 0076333-08.2012.4.01.0000, em processo oriundo do estado de Goiás. Nela, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu de forma favorável aos interesses dos proprietários ameaçados de desapropriação em razão da constatação de trabalho escravo no imóvel, deliberando expressamente que *“comprovada a prática de trabalho humano degradante, em situação análoga à condição escrava, os proprietários estarão sujeitos às sanções de natureza criminal”*, mas não à desapropriação sanção do imóvel onde foi flagrado o trabalho escravo, pois *“não há lei que preveja a desapropriação como mais uma forma de penalizar o proprietário”*. Nesse caso, o mandamento constitucional não foi suficiente!

Decisões como essa são exemplificadoras da postura refratária do Judiciário à ideia de função social em sua plenitude, que reafirmando o liberalismo proprietário do Código Napoleônico do século XVII, inspirador no Brasil do Código Civil de 1916, opta por interpretar de forma literal e descontextualizada a vedação de desapropriação de imóveis produtivos, independentemente da forma como esse atributo foi alcançado.

De forma pragmática, decisões judiciais como essa que negam eficácia ao princípio constitucional da função social e vedam a desapropriação sanção de imóveis produtivos, mesmo que descumpridores da função social nos demais aspectos, num círculo vicioso a corroborar a ausência de efetividade nas normas constitucionais que impõem o cumprimento da função social pela propriedade rural, restam por induzir e reduzir a prática do INCRA a se restringir à fiscalização apenas dos níveis de produtividade dos imóveis, relegando a fiscalização da função social em todas as suas dimensões a um patamar inferior na escala de prioridades. Não havendo efetiva fiscalização da função social, mas tão somente da produtividade, não há um tensionamento judicial que busque e proporcione uma mudança da jurisprudência e, com isso, a prática

administrativa é reduzida à literalidade do art. 185, II, do texto constitucional, fiscalizando apenas a dimensão econômica da produtividade.

Segundo esse círculo vicioso da inefetividade constitucional, mesmo nos casos dos imóveis rurais onde for constatado pelos órgãos competentes o cometimento de crimes ambientais ou utilização de mão de obra escrava, em razão da imunidade conferida pelo “vírus de ineficácia” do art. 185, II, da Constituição Federal, não se aplica a penalidade prevista no art. 184 da mesma Carta para essas situações, que é a desapropriação sanção por interesse social para fins de reforma agrária. Tudo isso é muito lamentável. É preciso insistir no combate a esse equívoco e batalhar para a revisão desse entendimento.

Para fazer a reforma agrária avançar, do ponto de vista normativo, quer em relação às normas constitucionais ou legais, é necessário desativar os diversos “vírus da ineficácia”, ou seja, anular o efeito daquelas normas que impedem a efetividade da política. A primeira delas, sem dúvida, diz respeito à impossibilidade de desapropriar imóveis produtivos, conforme a literalidade do art. 185, II, da Constituição. A sugestão seria sua exclusão do texto constitucional. Mas se não for possível sua exclusão, a simples atualização dos índices de produtividade, ainda hoje referenciados pela produtividade que a agropecuária obtinha na década de 1970, já seria um avanço.

Outro impeditivo às desapropriações, que para o avanço da reforma agrária necessita revisão, é a norma contida no art. 2º, § 6º da Lei nº 8.629/1993, com redação dada pela MP nº 2.183/2001, que impede a desapropriação de imóveis objeto de ocupação coletiva por movimentos sociais. Por mais que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tenha flexibilizado sua aplicação, exigindo o nexo de causalidade entre a ocupação e a improdutividade que ensejaria a desapropriação, esse dispositivo tem se revelado um grande obstáculo aos processos de desapropriação.

Nossa Constituição determina que a desapropriação deve ocorrer mediante prévia e justa indenização. Segundo a Lei nº 8.629/1993, a justa indenização corresponde ao pagamento do imóvel pelo seu valor de mercado. Esse princípio da justa indenização é válido tanto para o proprietário expropriado, que não deve receber valor inferior ao de mercado, quanto para o ente expropriante, no nosso caso o INCRA, que não deve pagar mais que esse valor. Contudo, observamos atualmente que, em muitos casos, ao final do processo de desapropriação, o INCRA paga valores muito superiores ao que o imóvel desapropriado realmente alcançaria no mercado. Em algumas situações, paga-se verdadeiras fortunas pelos imóveis. Segundo nossos estudos, hoje, a principal causa dessas superindenizações é o pagamento de juros compensatórios. Assim, precisamos



alterar nossa legislação, mais especificamente o Decreto-Lei nº 3.365/1941, para vedar expressamente o pagamento de juros compensatórios na hipótese de desapropriação sanção para fins de reforma agrária, já que o imóvel está sendo desapropriado justamente porque não estava sendo utilizado, ou subutilizado já que fora constatada sua improdutividade, não havendo dano a ser reparado além do valor de mercado já devidamente pago. Anote-se que os juros compensatórios correspondem a um acréscimo de 12% ao ano, sobre a diferença apurada entre 80% do valor ofertado e o valor da indenização fixado em juízo. Isso é muito, especialmente em épocas de instabilidade financeira.

No que diz respeito às populações tradicionais, nossa Constituição Federal de 1988 deu um importante passo ao retirar da invisibilidade jurídica e assegurar aos remanescentes das comunidades dos quilombos o reconhecimento à propriedade de suas terras e determinar ao Estado brasileiro que lhe emita os respectivos títulos. Embora de forma tímida, já que consta apenas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 68, essa previsão foi uma grande conquista dessas populações tradicionais. Essa disposição resgata parcela da dívida histórica do Estado brasileiro para com as populações negras, que mesmo após o fim do regime escravagista em 1888 permaneceram excluídas, à margem do desenvolvimento social e econômico experimentado pelo país nos anos seguintes e, sobretudo, sem que lhes fosse garantido o direito às terras por elas ocupadas. O grande desafio atual, inclusive do INCRA, é o de dar efetividade a esse direito, assegurando de fato a regularização das terras dessas comunidades.

Na busca pela efetivação desse direito um grande marco foi a edição do Decreto nº 488/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, o que incorpora importantes e avançados conceitos, como o da autoatribuição, para se definir quem é ou não quilombola, a partir de sua própria trajetória e ancestralidade negra. Além disso, a regulamentação assegura a demarcação de território que compreenda a área tradicionalmente utilizada pela comunidade e aquela necessária à sua reprodução física, social, econômica e cultural. Isso significa que mesmo as populações desterritorializadas ou que perderam suas terras há mais tempo, possuem o direito de para elas retornarem.

Contudo, muitas e bem articuladas são as forças contrárias à efetivação desse direito. Uma grande disputa hoje travada nessa seara diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239, ajuizada em 2004, pelo então Partido da Frente Liberal

(PFL), hoje Democratas, sustentando a inconstitucionalidade do Decreto nº 488/2003, por uma série de fundamentos. O principal deles é o de que essa regulamentação somente poderia ser feita por lei, e não apenas por decreto presidencial, que não estaria autorizado a tratar dessa matéria de forma direta, sem a intermediação legislativa. A Advocacia Geral da União e vários outros entes habilitados na ação, inclusive o INCRA, sustentam o contrário, dizendo que o decreto é sim constitucional e que o presidente da República apenas disciplinou o procedimento, vez que o direito, de forma plena, já foi assegurado pela Constituição.

O julgamento foi iniciado em 2012, com voto favorável do relator, ministro Cesar Peluzo, pela inconstitucionalidade do decreto. Contudo, foi suspenso pelo pedido de vistas da ministra Rosa Weber, que, no início deste ano, votou pela constitucionalidade do decreto, julgando improcedente a ação. Atualmente, com um voto favorável à inconstitucionalidade e outro contrário, o julgamento encontra-se novamente suspenso em razão de pedido de vistas do ministro Roberto Barroso. Quando e como esse julgamento terminará é imprevisível. O que se sabe é que ele é decisivo para a continuidade da política de regularização, notadamente tendo em conta as dificuldades que um julgamento procedente, reconhecendo a necessidade de edição de lei pelo Congresso, poderia gerar.

De todo modo, e a despeito das dificuldades encontradas, o INCRA vem desenvolvendo um importante e primoroso trabalho de regularização desses territórios, tendo desenvolvido uma grande expertise nos processos de efetivação desse direito, sempre com muito diálogo com as comunidades envolvidas. É muito prazeroso trabalhar com o tema e com essa política.

O INCRA atua na promoção de justiça distributiva da terra, no sentido de possibilitar ou permitir que todos tenham acesso a esse importante bem de vida, que não é apenas um simples bem de consumo ou de produção. A indispensabilidade da terra e o caráter distributivo da atuação desta autarquia explicam, ao menos em parte, as enormes dificuldades enfrentadas nesses seus 45 anos de existência, e especialmente suas fragilidades e os ataques que recebe diuturnamente. Afinal, são muitos os que desejam que esse tipo de justiça não ocorra e que a terra continue concentrada, sem que a ela tenham acesso os camponeses e as populações tradicionais.

Mas, apesar de todas as suas dificuldades e fragilidades, o INCRA tem uma importante e indelével carta de serviços prestados à sociedade, na colonização, na reforma agrária e na gestão das terras públicas brasileiras. O trabalho confiado ao INCRA continua indispensável à Nação. As dificuldades vividas são superáveis e o INCRA tem uma

enorme capacidade de se reinventar, como já o fez em outras ocasiões, e certamente o fará nos próximos 45 anos. Como nos lembra Guimarães Rosa, “o correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquentada e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”. E coragem é o que não falta ao INCRA e aos seus servidores.



MASSACRE DE CORUMBIARA, OCORRIDO NA FAZENDA SANTA ELINA, SITUADA EM CHUPINGUAIA, RORAIMA. A FAZENDA FOI DESAPROPRIADA PARA FINALIDADE DE REFORMA AGRÁRIA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NA SUA DIMENSÃO AMBIENTAL.







CONQUISTA



O USO  
DA TERRA



A CASA E A PROPRIEDADE DA TERRA GARANTEM A DIGNIDADE DA FAMÍLIA ASSENTADA E REPRESENTA O RESULTADO MAIS IMPORTANTE DA LUTA DO TRABALHADOR DO CAMPO.

**E**m quase meio século de atividade, o INCRA assegurou a mais de um milhão de famílias brasileiras, em todos os estados do país, o acesso a um bem que é muito mais que um direito: é a condição indispensável de uma vida digna pelo que permite ao excluído a conquista de sua casa de morada, onde sua família passa a viver com segurança, sua terra para plantio e criação. Portanto, seu local de trabalho e sua fonte de renda e a certeza de um futuro seguro.

Um lote num assentamento significa para uma família de posseiros o fim da insegurança. Para um meeiro, a superação da dependência, da obrigação de entregar parte de sua produção ao dono da terra. Para o camponês, de forma geral, o meio de assegurar uma vida melhor para si e sua família.

A educação e a qualificação que se incorporam às ações regulares nos assentamentos abrem ainda mais as perspectivas desse novo horizonte levando aos pequenos produtores rurais, individual e coletivamente, as práticas sustentáveis e ambientalmente corretas. Esse fato, por si só, fortalece ainda mais a exploração agrícola uma vez que os agentes produtivos evitam por todos os meios ações que representem alguma espécie de hostilidade ou agressão ao meio ambiente.

Além disso, desde que os movimentos sociais inauguraram com os órgãos governamentais um diálogo mais fecundo, a reforma agrária deixou de ser simplesmente uma política de distribuição de terra ao incorporar novos valores, impondo, portanto, novas exigências à implantação de um assentamento, cuja base é a viabilidade econômica, a sustentabilidade e integração eficiente à cadeia produtiva da sua base territorial.

As cooperativas, associações e comunidades quilombolas irrompem nesse novo cenário como portadoras de uma cultura agrícola inovadora quase sempre conectada à agroindústria. Uma viva demonstração de que a pequena produção, além de suprir a demanda alimentar do país, passa a ocupar lugar de vanguarda no campo. Nesse ciclo novo onde avança a agroecologia, a produção orgânica e o agroextrativismo se multiplicam pelos assentamentos, agora dispondo de programas regulares de crédito, assistência técnica, obras de infraestrutura e apoio a moradia.

Tudo pode ser traduzido por uma única palavra: conquista!

As imagens falam por si e documentam simbolicamente o trabalho do INCRA em mais de 9 mil assentamentos, em todas as regiões agrícolas do Brasil, possibilitando a cada agricultor, a cada família, o direito a uma nova vida, a uma vida melhor, que é fruto de um esforço coletivo, ao qual o INCRA está totalmente integrado e à serviço.



















## REFERÊNCIAS

### RETROSPECTIVA

- AMADO, Jorge. *Cacau*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1941.
- \_\_\_\_\_. *Terras-do-Sem-Fim*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1943.
- \_\_\_\_\_. *São Jorge dos Ilhéus*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1944.
- ABREU, Capistrano de. *Capítulos da História Colonial, 1500-1800*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- CUNHA, Euclides. *Os Sertões*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2000.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, INCRA. *Memória 35 anos*. Brasília, 2006.
- NASCIMENTO, Francisco José. *Memória da Colonização Recente no Estado do Acre*. Rio de Janeiro: Câmara Brasileira de Jovens Escritores, 2015.
- REIS, Agostinho. *Gurgueia: o Vale da Esperança*. Brasília: INCRA, 1995.
- CARVALHO, Josué Tomazi de & outros. *Direito Agrário*. Salvador: Editora Podium, 2015.
- RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 1977.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil ( 1964-1984 )*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1984.
- BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República*, v. 2 e 3, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2000.
- FERNANDES, Bernardo Mançano & outros (org.). *Lutas Camponesas Contemporâneas – condições, dilemas e conquistas – O campesinato como sujeito político nas décadas de 50 a 80*, v. 1. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.
- LLOSA, Mário Vargas. *A Guerra do Fim do Mundo*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1981.
- STÉDILE, João Pedro (org.). *A Questão Agrária no Brasil, debate na esquerda, 1960-1980*, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- \_\_\_\_\_, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.
- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala, formação da sociedade brasileira sob o regime da economia patriarcal*, Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1975.
- JÚNIOR, Caio Prado. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- GORENDER, Jacob. *O Escravismo Colonial*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2000.

### ANÁLISE

- AMIN, Samir. *A economia política do Século XX* in Anais do Seminário Internacional Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste. Recife: SUDENE, 2000, p. 133-153.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN FASE, 2000.
- CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J.A.; PAULUS, G. *Agroecologia: Matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável*. In: CONTI, I.L.; PIES, M.; CECCONELLO, R. (Org.). *Agricultura Familiar: caminhos e transições*. v. 01. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 174-208.

BARBOSA, Nelson. Apresentação “*Modelo de Desenvolvimento do Brasil: Oportunidades e Desafios*”, 28/11/2011. Site do Ministério da Fazenda.

BRESSER PEREIRA, LC. Por que o Brasil cresce menos do que poderia. Palestra à FIESP, 10/05/2010 in [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)

CANUTO, Otaviano. Brasil e Coreia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia. São Paulo: Nobel, 1994.

COUTINHO, Luciano. “A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira”. In: ALEM, A. C. O. BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 17-38.

DELFIN NETTO, A. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, Boletim n. 46, Cadeira XXV. 1966. 298 p.

\_\_\_\_\_. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Estudo ANPES, n. 5, 1969. 152 p.

DELGADO, G. C. *Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária*. In: Estudos Avançados, vol.15, nº. 43, set/dez 2001, p. 157-172.

FALCÓN, M. L. de O. *A Rede de Cidades e o Ordenamento Territorial*, textos para discussão, 111/ março de 2015. Rio de Janeiro: BNDES.

FERRANTE, V. L. S. B. O estatuto do trabalhador rural e o Funrural: ideologia e realidade. In: Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 1. São Paulo: 1976. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1490/1194>>.

FIORI, J. L. *Para ler a vitória de Lula*. In: Princípios. Ed. 67, nov/dez/jan, 2002-2003, p.16-18. Disponível em <[http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo\\_50\\_170.pdf](http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_50_170.pdf)>

FIORI, J. L. Em busca do dissenso perdido. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. In: Revista de Economia Política, v. 24, n. 4 (96), São Paulo: Centro de Economia Política, outubro/dezembro 2004, p. 483-486.

GUANZIROLI, C. E. *Agrarian Reform in a globalized economy: the case of Brazil*. In: Land Reform Land Settlement And Cooperatives. FAO ONU, Roma, Itália, v. 1998, n.1, p. 37-54, 1998.

LASTRES, H. M. M, Cristina Lemos, Maria Lúcia Falcón, José Eduardo Pessoa de Andrade, Walsey Magalhães e Marcelo Machado da Silva, *O Apoio ao Desenvolvimento Regional: a experiência do BNDES e as oportunidades para avanços*. <http://www.bndes.gov.br/biblioteca/digital>.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. *Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas*. In: RER, v. 45, n. 3, jul./set. Rio de Janeiro: 2007a, p. 777-805.

MELLOR, J.W.; JOHNSTON, B.F. *The role of agriculture in economic development*. In: The American Economic Review, v. 51, n. 4, set. 1961, p. 566-593.

PRADO JÚNIOR, C. A questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RANGEL, I. Obras reunidas, v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto - Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012. p.15-161

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. “Desenvolvimento: de modelo em crise no fim do século XX a ideia forte para o século XXI”. In: Anais do Seminário Internacional Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste. Recife: SUDENE, 2000. Pp155-160

\_\_\_\_\_. *Brasil rural: da redescoberta à invenção*. In: Estudos Avançados. [online]., v.15, n.43, 2001. p. 75-82. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 de jul. 2008.

SILVA, J. G. O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro e a Reforma Agrária. In: A questão agrária hoje. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 70-140.

TOMBINI, Alexandre. Apresentação à AMCHAM, 26/03/2012 in [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

VEIGA, J. E. O que é reforma agrária? 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.



**NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA** É UMA PUBLICAÇÃO DO  
INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA.

DESIGN E COORDENAÇÃO EDITORIAL  
2DESIGNERS.

AS FOTOS PUBLICADAS NESTE LIVRO FORAM CEDIDAS PELO INCRA  
E PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.  
TAMBÉM FORAM USADAS IMAGENS CAPTURADAS EM SITES DE DOMÍNIO  
PÚBLICO.

NESTA PUBLICAÇÃO COM FORMATO VERTICAL E DIMENSÕES 23 X 28 CM  
FORAM UTILIZADAS TIPOGRAFIAS DIN E CAECILIA.







Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

