

**CAPÍTULO FINAL – A política de contra-reforma  
agrária do Banco Mundial**

O Brasil da segunda metade do século XX esteve marcado por antagonismos sociais no campo, identificados em lutas pela terra travadas no seio da sociedade capitalista e na questão da realização ou não de uma reforma agrária. A existência de uma onda de revoluções camponesas no mundo<sup>1</sup>, refletiu na manifestação de movimentos camponeses e conseqüentemente na constituição de um Estado autoritário no país.

A partir da década de 1950, a temática da reforma agrária entrou definitivamente na agenda da política brasileira, não porque os políticos e intelectuais o quisessem. Ela entrou na agenda nacional porque os camponeses brasileiros tomaram para si a tarefa de fazer sua inserção no mundo da política. Não é demais lembrar que os camponeses brasileiros na história do Brasil, nunca tiveram acesso à terra. A famosa Lei de Terras de 1850 fechou esta possibilidade, que foi sendo rompida nas muitas lutas camponesas pela terra. O movimento das Ligas Camponesas colocou de forma definitiva a luta dos camponeses sem terra do Nordeste na agenda política nacional. Com ela, a luta de todos os camponeses em todo território brasileiro<sup>2</sup>.

Conforme **Ianni**<sup>3</sup>, foi a partir da década de 1960 que a questão da reforma agrária ganhou um considerável impulso. Nesse período, ela esteve atrelada aos conflitos sociais pela terra desencadeados como um reflexo da decisão dos camponeses em lutar por melhores condições de vida. A resposta oficial veio em forma de projetos de lei e representações de órgãos administrativos como a Comissão Nacional de Política Agrária. Entre 1961-64, intensificou-se a sindicalização rural, multiplicaram-se as Ligas Camponesas em outras regiões e surgiram outras organizações políticas e sociais no campo e na cidade. Com isso, a burguesia agrária se engajou profundamente na organização e realização do golpe militar de 1964.

Durante o governo de João Goulart (1961–64), as desigualdades e os antagonismos sociais no campo estavam inspirando uma reforma agrária que poderia ser democrática; entre outras razões porque o movimento pela reforma se apoiava na organização e mobilização política de camponeses e assalariados do campo. Com o Golpe de Estado de 1964, o governo do Marechal Castello Branco

---

<sup>1</sup> A exemplo da revolução chinesa em 1949 e a revolução cubana em 1959 entre outras. Para saber mais ver OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Revoluções agrárias**. São Paulo: [s.n.], 2004b.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1999.

<sup>3</sup> IANNI, Otávio. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979a.

(1964-66) teve a missão de cortar pela raiz a possibilidade de concretização de uma reforma agrária democrática. Para isso, realizou uma emenda na Constituição de 1946, estabelecendo os princípios da desapropriação mediante pagamento da propriedade em títulos de dívida agrária e o reconhecimento da posse em terras devolutas. Esses princípios tiveram complementação na Mensagem n. 33 de 1964 que foi inspirada na Carta de Punta del Este de 1961 e apresentou como anexo o anteprojeto de lei que deu origem ao Estatuto da Terra<sup>4</sup>.

A Carta de Punta del Este foi formulada como uma reação à vitória da revolução socialista em Cuba, em 1959-60. Tratava-se de um documento contra-revolucionário, proposto pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de evitar o surgimento de outras vitórias do socialismo na América Latina e nas Antilhas.

Para Ianni<sup>5</sup>, a Mensagem n. 33 chamou atenção, dentre outros pontos, especialmente para dois, a urgência de encontrar uma nova forma de regulamentação da questão da terra devido a ampliação dos conflitos no campo e para a importância de o poder estatal encaminhar a resolução e o controle desses problemas tendo em vista as exigências do desenvolvimento do capitalismo que a ditadura procurou impulsionar no país. Tratava-se de propiciar a aceleração da acumulação capitalista por meio de medidas que acelerassem a incorporação e a subordinação da agropecuária ao capital industrial. Esse foi o contexto social, político e econômico no qual a Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 foi aprovada criando o Estatuto da Terra.

Com o Estatuto da Terra de 1964 pôde a elite brasileira repactuar o não acesso à terra aos camponeses e com ele nasceu o pacto que tornou os capitalistas industriais, banqueiros e de outros setores da economia nacional e internacional, nos maiores latifundiários que a história da humanidade já registrou<sup>6</sup>. A política de incentivos fiscais da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) na Amazônia foi o instrumento jurídico e os acordos financeiros do governo brasileiro com Instituições Financeiras Multilaterais (IFM's) como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> IANNI, Otávio. **Ditadura e Agricultura**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979b. e OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. **Integrar para (não) entregar**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1988.

Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) foram os instrumentos financeiros indispensáveis na acumulação primitiva do capital ocorrida na segunda metade do século XX no Brasil.

Os planos governamentais dos governos militares foram construídos sob a lógica da internacionalização dos recursos naturais minerais da Amazônia e do Brasil, e esse processo foi iniciado com a “operação Amazônia”. Essa operação baseou-se principalmente na criação, ou reformulação, de incentivos fiscais e creditícios destinados a atrair “empresários e empreendedores”, além dos já estabelecidos para investir na Amazônia<sup>7</sup>.

Com a criação da SUDAM e do Banco da Amazônia (BASA), em 1966, houve uma reformulação mais ampla e dinâmica das políticas governamentais para a Amazônia, ou melhor, foram a SUDAM e o Basa, nos termos em que foram criados e na forma pela qual passaram a ser dinamizados desde essa data (1966), que realizaram uma real e dinâmica articulação das políticas governamentais para a Amazônia com as exigências do modelo de capitalismo dependente; modelo esse econômica e politicamente agressivo e repressivo, adotado desde o golpe de Estado de 1964<sup>8</sup>.

Além da rearticulação dos objetivos da Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia (SPVEA) transformada em SUDAM e da reestruturação do Basa, o Estado criou o Fundo para Investimentos Privados do Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM). Portanto, a política de incentivos fiscais do sistema SUDAM – FIDAM – BASA foi a contra parte do governo militar para que o empresariado nacional e estrangeiro aderisse a “operação Amazônia”.

Segundo **Oliveira**<sup>9</sup>, o empresariado aderiu à operação e dessa adesão nasceram os processos de expropriação das terras indígenas, das terras dos posseiros, das florestas, dos recursos minerais, enfim, da Amazônia como um todo. Foi, portanto, com esta adesão do empresariado nacional, sobretudo do Centro-Sul, e estrangeiro ao acesso à terra na Amazônia, que se constituiu uma espécie de “contra-reforma agrária” dos governos militares em contraponto com o movimento histórico deflagrado pelas “Ligas Camponesas” na luta pela efetiva reforma agrária no Brasil.

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

<sup>8</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit. 1979b.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

Para **Ianni**,

“a idéia de ‘economia aberta’ que fundamentou o chamado ‘modelo econômico’ brasileiro desde 1964, foi inspirada e alimentada pelos interesses da grande empresa imperialista. (...) Foi de tal vulto o interesse de estrangeiros pelas terras, riquezas ou potencialidades da Amazônia, que em 1968 a Câmara Federal foi levada a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para apurar a venda de terras a estrangeiros”<sup>10</sup>.

Os escândalos da venda de terras a estrangeiros e o endurecimento do regime militar vieram revestidos de um “novo” programa governamental baseado no “nacionalismo” – o Programa de Integração Nacional (PIN).

Em junho de 1970, o governo militar lançou o Programa de Integração Nacional – PIN. Nesse programa houve decisões importantes a serem ressaltadas, a construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém, a implantação, em uma faixa de terra de 10 km de cada lado das novas rodovias, de um projeto de “colonização e reforma agrária” e o início da primeira fase do plano de irrigação do Nordeste<sup>11</sup>.

Com tais medidas, o governo pretendia: primeiro, promover a ocupação efetiva, a organização agrícola e a exploração mineral de amplas áreas da Amazônia, a fim de incorporá-las ao espaço econômico-social brasileiro, e segundo, orientar e fomentar, por um lado, a migração de nordestinos para a Amazônia, e, por outro, fixar agricultores no próprio Nordeste, em lavouras irrigadas. Buscava-se, assim, com o mesmo programa, resolver o problema agrário das duas regiões<sup>12</sup>.

De acordo com **Oliveira**,

“Com o PIN o governo do General Médici iniciou campanha ufanista atravessada pelo ‘falso nacionalismo’ de que era necessário ‘integrar a Amazônia para não entregá-la aos estrangeiros’. (...) Por estes caminhos, o general Médici começou a colocar em prática o chamado processo de integração da Amazônia ao restante do país que, na realidade, constituiu o processo de integração para melhor permitir a entrega dos recursos nacionais da região aos grupos multinacionais”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit. 1979b. p. 100.

<sup>11</sup> VALVERDE, Orlando. (Coord.). **A organização do espaço na faixa da Transamazônica**. Vol. 1. Convênio IBGE/INCRA, Rio de Janeiro, 1979 e OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

<sup>12</sup> VALVERDE, Orlando. (Coord.). Op. Cit., 1979.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Amazônia**. Campinas, SP: Papyrus, 1990b. p. 64.

Para o autor o lema que norteou a política do governo militar “integrar para não entregar” é um bom exemplo para explicar o “falso nacionalismo” contido na ideologia de segurança nacional gestada na Escola Superior de Guerra. Porque, na realidade, a palavra “integrar” significou abrir caminhos, criar condições para que fosse possível a exploração dos recursos naturais pelos grandes monopólios multinacionais. “É por isso que esclarecemos a interpretação do lema do Projeto Rondon de forma oposta: ‘integrar para entregar’”<sup>14</sup>.

Nas relações Brasil - Estados Unidos e o processo internacionalização da economia brasileira, a concessão de recursos internacionais obtidos junto as IFM's vinha atrelada à necessidade de o governo brasileiro promover a reforma agrária como uma forma de aliviar os focos de tensão no campo e eliminar de vez a possibilidade de uma insurreição camponesa no Brasil.

O envolvimento dos órgãos coordenadores da reforma agrária Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) no episódio de venda de terras a estrangeiros, levou a Food Agricultural Organization (FAO), em visita ao Brasil, a sugerir a fusão do IBRA e do INDA em um único organismo que passou a ser denominado Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Conforme **Cardoso e Müller**<sup>15</sup>, o INCRA nasceu tanto de uma necessidade de simplificação administrativa quanto de uma reformulação de políticas de colonização no Brasil ocorridas no governo Médici.

Com a criação do INCRA, segundo **Oliveira**<sup>16</sup>, estava sendo arquitetada uma outra parte do plano para a Amazônia. Era preciso levar trabalhadores para que fosse possível implementar os planos da “operação Amazônia”, pois de nada adiantaria grandes projetos agrominerais e agropecuários em uma região onde faltava força de trabalho. A alternativa foi a mesma empregada de há muito em território brasileiro para suprir a falta de trabalhadores. A região nordestina com uma estrutura fundiária concentrada, era foco permanente de tensão social, mas os interesses em jogo e no poder do Estado não permitiam qualquer alternativa a reforma agrária. Era necessário então ‘fazer a reforma agrária do Nordeste na

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988. p. 32.

<sup>15</sup> CARDOSO, Fernando Henrique e MÜLLER, Geraldo. **Amazônia**. São Paulo: Ed. Brasiliense/Cebrap, 1977.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

Amazônia’ ou como preferia dizer o General Médici (1969-1974), ‘vamos levar os homens sem terra do Nordeste para as terras sem homens da Amazônia’”.

Para começar o desafio de Médici, nada melhor que uma grande obra como a Transamazônica. Em recente entrevista<sup>17</sup> a decisão de construir a rodovia foi relatada pelo ex-ministro Delfim Netto: “aconteceu numa viagem de avião. Eu e o presidente Médici estávamos voando de Manaus para Recife. Àquela altura, havia uma seca brutal no Nordeste. Médici viu a mata de cima, virou-se para mim e disse: ‘temos de fazer alguma coisa – quero abrir uma estrada para aliviar as pressões sociais’”. Conforme a entrevista, o ex-ministro disse que agiu imediatamente: “sem consultar ninguém, nem mesmo os governadores da região, cortou metade dos subsídios dados à Sudene e à SUDAM”.

Delfim acrescentou, ainda, que na definição da obra, como em muitas outras vezes no modelo econômico da época, prevaleceu a vontade dos generais sobre a questão técnica. E reconheceu que o projeto foi iniciado sem que estudos sobre seu impacto na região fosse sequer realizado: “ninguém sabia as conseqüências da ocupação. A fórmula se mostrou absolutamente inconveniente. Ninguém investigou cientificamente o que se podia fazer lá”. Mas, como observou o entrevistador, o Delfim Netto de hoje, “lava as mãos”. “Eu cumpri a minha obrigação, arrumei o dinheiro”. Ou seja, o “‘grande mago’ da filosofia de internacionalização da economia brasileira”<sup>18</sup>, conseguiu nada mais nada menos do que a quantia de US\$ 12 bilhões de dólares.

De acordo com **Pinto**<sup>19</sup>, o mais grave nessas declarações do ex-ministro Delfim Netto, é que

“o dinheiro das grandes obras de impacto do regime militar não saiu da insuficiente poupança nacional. Foi obtido através de empréstimos internacionais. Tomados desmedidamente. Às vezes com irresponsabilidade criminosa, esses financiamentos nos colocaram no topo dos países mais endividados do planeta, sócios poderosos, pelo inverso critério do endividamento, do FMI, enquanto uns poucos privilegiados enriqueceram como marajás. O “milagre econômico” dos anos 70, do qual Delfim foi o grande mago, produziu-se através da sangria financeira nacional. À base de taxas de juros extorsivos e condições contratuais leoninas. Leoninas contra nós, é claro. Papel escritural em cima de papel escritural, com pouco papel-moeda. E muita drenagem clandestina”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> DAMIANI, Marco. e GRINBAUM, Ricardo. Os arquivos de Delfim Netto. **Revista Isto é Dinheiro**, [s.l.], n.325, 19 de nov. de 2003.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1990. p. 15.

<sup>19</sup> PINTO, Lúcio Flávio. **Transamazônica custou 12 bilhões de dólares!!!** – 25/07/2005 Disponível em: <amazonia.org.br>

<sup>20</sup> Ibid. p. 2/3.

Nesse jogo político, o PIN e o INCRA foram peças chaves na constituição do projeto fundiário militar.

Logo no início da década de 1970, conforme **Almeida**<sup>21</sup>, com o grande impulso da Transamazônica, o INCRA tentou implantar um modelo complexo de colonização, o Projeto Integrado de Colonização (PIC). Nesse projeto haveria uma organização espacial idealizada e rígida e processos burocráticos excessivamente alongados e ambiciosos. Além dos PIC`s, na busca de superar as dificuldades enfrentadas na colonização oficial, vários outros projetos foram testados pelo INCRA como os projetos de assentamento dirigido e os projetos de assentamento rápido, entre outros.

O projeto de colonização dirigida que ficou mais conhecido na Transamazônica foi o PIC Altamira, implantado como “experiência pioneira”. Ele continha a rodovia Transamazônica como espinha dorsal e um conjunto de estradas vicinais abertas a cada 5 km de distância com uma extensão de 10 a 12 km. Este projeto previu a distribuição de 2. 973 lotes rurais aglutinados em 60 agrovilas e 6 agrópolis<sup>22</sup>.

Os projetos de colonização implementados, sobretudo na Transamazônica, pelo INCRA na faixa de 10 km ao longo das rodovias nasceram da estratégia geopolítica de ocupação / exploração da Amazônia com a chamada contra-reforma agrária do Estado autoritário, já que se passaram a chamar de reforma agrária os projetos de colonização implementados na Transamazônica pelo INCRA<sup>23</sup>.

Em meados da década de 1970, segundo **Almeida**<sup>24</sup>, o suposto “fracasso” da colonização oficial incentivou outro grupo de projetos, desenvolvido por empresas privadas, impulsionadas pelo crédito fundiário subsidiado pelo Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - Proterra.

O Proterra foi instituído com o objetivo de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da Sudene.

---

<sup>21</sup> ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de. **Colonização dirigida na Amazônia**. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.

<sup>22</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit. 1979a e OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

<sup>23</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit. 1979a.

<sup>24</sup> ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de. Op. Cit., 1992.

No Nordeste, para participar do Proterra os grandes proprietários tiveram que apresentar um projeto de venda e aproveitamento de uma parcela de suas terras – parcela que variava conforme o seu tamanho – escolhendo as parcelas que seriam cedidas e as pessoas que poderiam aproveitá-las.

No caso do Ceará, conforme **Alencar**<sup>25</sup>, o Proterra foi um dos primeiros programas fundiários, sendo implementado no período de 1973 a 1985, com recursos oriundos das dotações orçamentárias dos planos anuais, plurianuais, recursos do PIN e do sistema de incentivos fiscais. Os resultados da atuação do Proterra no Ceará, durante doze anos, por meio do instrumento de compra e venda de terra, foram a compra de 265 imóveis rurais, compreendendo uma área de 235.060 ha divididos em 2.183 parcelas, abrangendo 33 municípios do estado.

Embora o Proterra tenha funcionado no Ceará de 1973 a 1985, em 1979, por acordo entre governo estadual, com vistas a colaborar e atuar em parceria com o governo federal na questão agrária do Estado, foi assinado um convênio entre o INCRA e o governo do Ceará com o intuito de compra e venda de terra. Posteriormente, foram assinados vários aditivos, e todas as ações referentes ao território rural no Ceará ficaram subordinadas ao Plano de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) do Ceará ou Polonordeste<sup>26</sup>.

Na região Norte o Proterra subsidiou as empresas privadas. Estas empresas tinham, legalmente, obrigação de colonizar 20% das glebas adquiridas. Na colonização particular, cada empresa desenvolveu um projeto diferente, havendo grande diversidade de modelos entre os mais variados projetos implantados nos anos setenta<sup>27</sup>.

Conforme **Oliveira**<sup>28</sup> e **Almeida**<sup>29</sup>, a grande maioria dos projetos de colonização particulares está localizada no Estado do Mato Grosso. Entre os quais destacou-se: Nova Xavantina - colonizado pela Conagro do “pastor Norberto Schwuantes”, em meados dos anos 70; em território Xavante, hoje na terra indígena Areões e / ou São Marcos ou Sangradouro, Sorriso – da Colonizadora Sorriso, localizado no município de Sorriso, desmembrado de Nobres, no eixo da Cuiabá-Santarém e Sinop e Vera – da Colonizadora Sinop,

---

<sup>25</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. **Uma geografia das políticas fundiárias no Estado do Ceará**. Fortaleza: CH/DCSF/UFC, 2005.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de. Op. Cit., 1992.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1990b.

<sup>29</sup> ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de. Op. Cit. 1992.

localizados nos municípios de Sinop e Vera (entre os mais antigos projetos do estado), sendo Sinop hoje uma das principais cidades do norte do Mato Grosso.

Estes foram alguns dos principais projetos de colonização privada ocorridos simultaneamente com a oficial, no Mato Grosso. Com eles houve um maior dinamismo nos assentamentos de colonos através de programas estabelecidos e controlados pelo Estado em parceria com a empresa privada<sup>30</sup>.

A existência de IFM's como o BID e o Banco Mundial atuando no setor financeiro e técnico da política agrária brasileira foi fundamental para a expansão, nos anos 70, dos programas de colonização e titulação de terras ocorridos no campo brasileiro, concebidos como reforma agrária, porém executados segundo **Ianni**<sup>31</sup>, “como política de contra-reforma agrária dos governos militares feita para barrar, reorientar, dirigir a reforma agrária espontânea, ou de fato, que os trabalhadores rurais e as suas famílias estavam realizando por seus meios”.

Com relação ao envolvimento do Banco Mundial nos assuntos fundiários no campo brasileiro, de acordo com **Falloux**<sup>32</sup>, em meados dos anos de 1970, o Banco Mundial passou a se envolver em assuntos fundiários, principalmente em reformas agrárias, consideradas até então, como um processo excessivamente político e prolongado, pouco adaptável ao tipo de financiamento fornecido pelo Banco. Os financiamentos concentravam-se mais nos projetos de desenvolvimento agrícola, tais como técnicas de irrigação, desenvolvimento de plantações de árvores produtivas, agroindústria e crédito. Os assuntos relacionados à terra somente eram considerados durante a preparação do projeto, para certificar-se de que a área escolhida estivesse livre de problemas nesse sentido. Admitindo-se que durante a preparação do projeto fosse identificado um impasse relativo à terra, ele ou tinha que ser solucionado ou, algumas vezes, o projeto tinha que ser removido para uma outra área procurando evitar negociações com questões de terras.

Diante da complexidade da estrutura fundiária do Brasil e da necessidade de eficiência econômica nos projetos financiados, o papel desempenhado pelo Banco Mundial foi cada vez mais deixando de ser o de instituição com função

---

<sup>30</sup> Para saber mais sobre a colonização privada no Mato Grosso ver CARDOSO, Fernando Henrique e MÜLLER, Geraldo. Op. Cit., 1977; VALVERDE, Orlando. (Coord.). Op. Cit., 1979. IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a, e OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit. 1988.

<sup>31</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a.

<sup>32</sup> FALLOUX, François. Financiamento internacional para programas de titulação de terras rurais. In: **Simpósio Internacional de Experiência Fundiária**. Salvador, Bahia. Anais, Brasília, INCRA, 1984.

meramente financeira para se configurar em uma “inteligência auxiliar<sup>33</sup>”, através de assistência técnica aos governos na elaboração de políticas, programas e projetos.

Desde 1974 e em escala cada vez mais acentuada nos anos seguintes, o Estado em parceria com as IFM's passou a incentivar a colonização particular, deixando em segundo plano a oficial. Entretanto, a colonização particular já estava definida e regulamentada pela legislação relativa à colonização e reforma agrária presente no Estatuto da Terra.

Conforme **Ianni**<sup>34</sup>, com a modificação substantiva na política de colonização, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), incorporou a colonização dirigida, sob a forma de empresa, ou cooperativa, de colonização, como elemento integrado no programa de desenvolvimento do capitalismo na Amazônia.

Ao INCRA, coube o papel de favorecer ainda mais a incorporação de novas terras no desenrolar do processo de expansão do capitalismo no campo. Primeiro, reforçando e generalizando a política de colonização dirigida, ou seja, controlada, com projetos destinados a realizar assentamentos de colonos, isto é trabalhadores rurais, segundo programas estabelecidos e controlados pelo poder público e a empresa privada. Segundo ao combinar colonização oficial e particular o governo imprimiu um ritmo mais dinâmico às atividades de ocupação e exploração econômica de terras públicas.

Com esse objetivo o Estado procurou intensificar o processo de demarcação de terras e regularização fundiária. Isso significa que o INCRA em combinação com a FUNAI, a SUDAM e outros órgãos relacionados com os problemas de terra, passaram a atuar de modo cada vez mais intenso e integrado, no sentido de acelerar a demarcação e a regularização das terras. Nessa orientação, foram e continuam a ser preferencialmente favorecidos os interesses dos grandes grileiros, latifundiários, fazendeiros ou empresários, em detrimento dos interesses dos indígenas e posseiros. A aliança entre o capital privado, nacional e internacional, com o poder estatal é, ao mesmo tempo, produto e condição da forma pela qual ocorreu na Amazônia o desenvolvimento

---

<sup>33</sup> BARROS, Flávia. Bancando o desafio. In: SCHWARTZMAN, SAUER e BARROS. (orgs.). **Banco Mundial**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

<sup>34</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a.

extensivo do capitalismo<sup>35</sup> e os projetos fundiários são parte constitutiva desse processo.

O programa de política fundiária conduzido pelo INCRA e financiado pelas IFM's ganhou maior ênfase a partir de meados da década de 1970, quando, simultaneamente, a atitude do Banco Mundial em relação à terra no país mudou.

De acordo com **Falloux**<sup>36</sup>,

“essa mudança foi parcialmente induzida pela nova política do Banco sobre o desenvolvimento orientado para a pobreza rural e refletiu uma necessidade de cuidar das questões relacionadas à terra, em virtude das conseqüências muitas vezes prejudiciais sobre centenas de milhares de agricultores pobres. Nessa política, o Banco anunciava seu irrestrito apoio às atividades de ‘reforma agrária’”.

Mesmo com o compromisso de apoiar a reforma agrária e os projetos relacionados à terra, titulação e cadastro rural, os projetos de desenvolvimento agrícola e rural aprovados centraram-se na colonização de terras com ênfase na criação de infra-estrutura e na titulação de terra e serviços cadastrais. A questão social decorrente dessa política fundiária - expulsão de posseiros, invasão de terras indígenas, mortes, empobrecimento e expropriação no campo - permaneceu praticamente intocada.

A concepção de desenvolvimento aceita pelos responsáveis pela política brasileira e pela “inteligência auxiliar” nos anos entre 1960 e 1970 era a de que diante do inevitável processo de expansão do capitalismo na Amazônia, que levaria ao estabelecimento de relações de mercado e acumulação, haveria um processo de modernização dos latifundiários e dos camponeses ricos, e os camponeses pobres seriam transformados em trabalhadores assalariados na cidade ou no campo.

No processo de modernização no campo, para **Drummond**<sup>37</sup>, os programas de titulação de terras apoiados pelo Banco Mundial dentre outras Instituições Financeiras Multilaterais seriam um passo na direção da valorização do recurso terra assegurando o direito à propriedade.

Os projetos fundiários INCRA/ Banco Mundial estiveram baseados em uma política de intervenção seletiva ocorrida gradualmente em regiões específicas. Os

---

<sup>35</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979b.

<sup>36</sup> FALLOUX, François. Op. Cit. 1984. p. 68.

<sup>37</sup> DRUMMOND, H. Evan. Financiamento Internacional para programas de titulação de terras rurais. In: **Simpósio Internacional de Experiência Fundiária**. Salvador, Bahia. Anais, Brasília, INCRA, 1984.

projetos ditos como programas de reforma agrária, deram ênfase à titulação de terra e ao estabelecimento de cadastros confiáveis, considerados ferramentas básicas para outros programas fundiários, como aquisição e redistribuição, consolidação e tributação de terra<sup>38</sup>.

Entre os projetos fundiários, destaca-se o projeto de desenvolvimento rural do Piauí (empréstimo n.2015 BR) que visou adquirir cerca de 300.000 ha e redistribuí-los a 5.000 agricultores, regularizar posse da terra em aproximadamente 900.000 ha, e estabelecer e reforçar instituições estatais relacionadas à terra com serviços cadastrais adequados e um sistema de atualização eficiente. Projetos semelhantes foram aprovados nos Estados do Maranhão e da Bahia.

No caso do Ceará, conforme **Alencar**<sup>39</sup>, o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) também ficou conhecido como Polonordeste ou Projeto Ceará, funcionou entre o final dos anos 70 até meados dos anos 80, com recursos oriundos do Proterra, PIN-Social, Banco Mundial e Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Esse projeto teve como objetivo principal “realizar uma melhor distribuição da terra aos pequenos produtores rurais, através de modificações no seu regime de posse e uso, assim como de medidas para efetivação de regularização fundiária<sup>40</sup>”.

No governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985), foi instituído o Programa Nacional de Política Fundiária, o qual teve a finalidade de unificar a implantação dos projetos fundiários, assegurando o cumprimento das metas na regularização fundiária e garantindo a aplicação do Estatuto da Terra. Na implementação desse programa, coube ao INCRA a aplicação dessa política.

No final do governo Figueiredo, o INCRA organizou com apoio do BID e do Banco Mundial um Simpósio Internacional de Experiência Fundiária<sup>41</sup>. Ao término do Simpósio foi criado o Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), que teve como objetivos: fortalecer os órgãos estaduais de terras, esclarecer a situação fundiária existente; aperfeiçoar o entendimento dos governos federal e estaduais sobre as condições de posse e uso de terras; propor

---

<sup>38</sup> FALLOUX, François. Op. Cit. 1984.

<sup>39</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit., 2005.

<sup>40</sup> CEARÁ. Gov. do Estado, Cepa, 1980, v. 2, tomo 2, p.33. apud ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit., 2005. p. 138.

<sup>41</sup> **Simpósio Internacional de Experiência Fundiária**. Salvador, Bahia. Anais, Brasília, INCRA, 1984.

medidas legais e administrativas para melhorar as condições de posse e uso de terra; e melhorar o acesso à terra para pequenos agricultores.

De acordo com **Alencar**<sup>42</sup>, no período de implementação do PDSFN estava em execução, no Nordeste brasileiro, o Projeto Nordeste – Programa Regional de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp), planejado para ser executado em quinze anos e com vistas a integrar programas de saúde, educação, irrigação de pequeno porte, produção de pesca e suprimento de água, pesquisa, extensão rural, crédito agrícola, apoio às pequenas comunidades rurais e financiamento de pequena infra-estrutura.

O Papp foi implementado por meio de convênios entre a Sudene e os governos estaduais. Aos Estados cabia identificar e definir as áreas prioritárias para implantação do programa. No Ceará, o Papp foi coordenado pela Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (Cepa) (Acordo de empréstimo 2761 – BR), com recursos do Banco Mundial, do Fida e do Proterra. No processo de unificação dos projetos o seguimento fundiário do Papp foi o PDSFN, considerado prioritário e estratégico para os estado do Nordeste brasileiro.

Com exceção da criação do Instituto de terras do Ceará (Iterce) todos os outros resultados alcançados com o PDRI foram bastante modestos. Para **Alencar**<sup>43</sup>, as metas planejadas para o início da década de 1980, ficaram bem aquém do previsto, por exemplo, até dezembro de 1983: das 119.439 ha da área arrecadada e matriculada em nome do Estado, 5.118 ha foram demarcados, ou seja, 17%; 6.940 títulos provisórios foram expedidos, isto é, 73%; e somente dez títulos definitivos foram outorgados. Junta-se a este baixo desempenho, as ações realizadas que estiveram permeadas de falhas operacionais, a saber: títulos provisórios outorgados aos posseiros não foram demarcados, por tratar-se de áreas de concentração de posseiros; as ações discriminatórias completas foram somente duas em áreas consideradas piloto.

Nesse contexto, concluiu o autor, “embora, o governo do Estado tenha decidido pela mudança do nome do Polonordeste/PDRI para Projeto Ceará, com vistas a unificar, articular as ações para o campo este fato não ocorreu com

---

<sup>42</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit., 2005.

<sup>43</sup> Ibid.

relação ao segmento fundiário, em virtude das divergências metodológicas entre os órgãos do Estado, no caso a Cepa, e o INCRA-CE”<sup>44</sup>.

Com relação ao PDSFN, segundo **Alencar**<sup>45</sup>, apenas a fase da operação cadastral foi realizada, as demais fases do programa não se concretizaram. De acordo com **Brandão**, a não execução das metas prevista no programa decorreu de vários fatores, entre eles, os repasses financeiros, os quais, além de atrasados, sempre foram inferiores ao programado, e a não informatização dos dados da operação cadastral, que inviabilizou os diagnósticos fundiários e as demais fases de execução do programa, de tal modo que as informações obtidas no cadastramento provavelmente se perderão ou se tornarão obsoletas. Todavia, “nada ou quase nada do previsto no PDSFN foi executado (o Ceará não detém exclusividade) tendo sido prorrogado o contrato, sem alteração de metas, para o ano de 1990, o Iterce também não se preparou devidamente para executá-lo”<sup>46</sup>.

Quanto à titulação de terras, **Alencar**<sup>47</sup> enfatizou que esta não foi uma prioridade perseguida, pois embora houvesse a possibilidade de ser executada de forma ampla nas regiões trabalhadas, apenas 15% dos imóveis identificados como posse foram devidamente titulados. Com relação a desapropriação, nenhuma área indicada na operação cadastral (foram indicadas 28 propriedades) do PDSFN foi desapropriada para efeito de assentamento rural no Ceará, ou seja, não ocorreu uma relação direta entre o cadastramento e a reestruturação fundiária nas áreas trabalhadas.

Assim, concluiu esse autor, “os programas de intervenção fundiária implantados foram pautados na incoerência das políticas públicas, em virtude, principalmente, do fato dos governos federal e estadual não terem considerado como prioritário o segmento de ação fundiária, ou nem a existência de uma questão agrária no território rural do Ceará”<sup>48</sup>.

A continuidade dos financiamentos interamericanos aos programas de titulação de terras no Brasil foi decidida ao final do Simpósio Internacional de

---

<sup>44</sup> Ibid. p. 164.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> CEARÁ. Gov. do Estado, Iterce, 1987, p.2 apud ALENCAR. Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit., 2005. p. 165.

<sup>47</sup> ALENCAR. Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit., 2005.

<sup>48</sup> Ibid. p. 166.

Experiências Fundiárias em Salvador-BA, dentre outros motivos, porque, segundo **Strasma**<sup>49</sup>,

“O impacto da titulação sobre o mercado fundiário é também muito importante. Esses títulos garantidos fazem com que aumente o valor venal da terra. um programa de titulação torna o acesso à terra mais difícil para os filhos dos atuais camponeses, que precisam adquirir terras. No entanto, se criarmos também um bom sistema fiscal fundiário, que oriente os preços de mercado da terra para baixo, então a titulação mais o imposto territorial, (...), farão uma boa combinação, tornando a terra mais acessível aos jovens que se iniciam na agricultura”.

Na realidade, o impacto da titulação de terra sobre o mercado fundiário foi pontual e enérgico. Os títulos expedidos contribuíram para o aumento do preço da terra, tornando o acesso à terra mais difícil para os filhos dos camponeses. As falhas na realização da política e a inexistência de um mecanismo de controle do mercado revelou o efeito oposto da política, porque inflacionou os preços da terra onde o programa foi instalado, conseqüentemente, novas frentes de sem terra, os filhos, foram se organizando na luta pela terra manifestada no “silêncio” do regime militar. Nesse sentido e de acordo com **Ianni**<sup>50</sup>, ao tentar regular a mobilidade e a liberdade dos camponeses e ao submeter a colonização espontânea à colonização dirigida, o Estado brasileiro em parceria com o Banco Mundial e outras IFM's adotou uma política de contra-reforma agrária.

A participação do Banco Mundial na política agrária brasileira, ocorreu no período militar primeiro como uma instituição de financiamento associada as demais IFM's como BID e o Fida e em seguida como uma instituição financeira e técnica com projetos próprios ligados diretamente ao INCRA, como o Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (Polonoroeste).

O Programa de desenvolvimento integrado do noroeste do Brasil (Polonoroeste), foi criado pelo governo federal e financiado pelo Banco Mundial entre o final da década de 1970 e início da década de 1980. Ele teve como objetivo principal o asfaltamento de 1.500 km da rodovia BR – 364 entre Cuiabá – MT e Porto Velho – RO, uma das rodovias de integração construídas nos anos sessenta. No decorrer das negociações entre o Banco Mundial e o governo federal, medidas como a consolidação de projetos existentes de colonização, a

---

<sup>49</sup> STRASMA, John. Financiamento Interamericano dos programas de titulação de terras rurais. In: **Simpósio Internacional de Experiência Fundiária**. Salvador, Bahia. Anais, Brasília, INCRA, 1984. p. 305.

<sup>50</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a e 1979b.

criação de novos assentamentos, proteção ambiental e apoio a comunidades indígenas foram incorporadas ao programa, visando promover o desenvolvimento sócio-econômico ordenado na região de abrangência da BR – 364<sup>51</sup>.

Em 1984, a pavimentação da BR – 364 foi inaugurada pelo então Presidente João Figueiredo. No entanto, já era evidente nessa época que a execução do Polonoroeste estava sendo acompanhada por uma série de problemas, incluindo um grande aumento no fluxo de imigrantes em busca de terras e emprego em Rondônia, taxas alarmantes de desmatamentos, desistência de colonos em projetos de colonização, associados à concentração fundiária e expansão da pecuária como uso predominante da terra, exploração predatória de madeira, invasão de áreas indígenas e outras unidades de conservação, crescimento desordenado de garimpos e áreas urbanas entre outros.

**Oliveira**<sup>52</sup> apresentou algumas questões importantes resultantes da política fundiária INCRA/Banco Mundial em Rondônia. Conforme esse autor, o Estado de Rondônia recebeu, entre os anos de 1973 e 1985, mais de 110 mil famílias de migrantes candidatos a parceiros nos projetos de colonização do INCRA. Entretanto, desse total apenas 30 mil conseguiram chegar ao lote de terra.

Outra questão importante que decorre da estratégia de expansão rápida da colonização em Rondônia está relacionada às nações indígenas. A colonização na zona de fronteira tem custado contatos conflituosos com os povos indígenas, que tem seu território invadido/ ocupado por colonos com o apoio do INCRA, quando não é este que implanta projeto em terra indígena. Assim, os povos indígenas: Suruí, Paká-Nova, Oro – Uari, Uru–eu-wau-wau, Cinta Larga, entre outros têm resistido a essa estratégia geopolítica de destruição das nações indígenas em nome do acesso à terra pelos colonos, que deveriam ter este acesso à terra em seus estados de origem.

Além da questão indígena, Rondônia conheceu também, em função desses projetos de colonização, um rápido processo de derrubada da vegetação natural, expresso na aceleração das derrubadas que praticamente triplicaram de 1975 a 1978 (de 121.650 ha para 418.450 ha) dobrando de 1978 a 1980 (de 418.450 ha

---

<sup>51</sup> MILLIKAN, Brent H. O painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFLORO. In: SCHWARTZMAN, SAUER e BARROS. (orgs.). **Banco Mundial**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

<sup>52</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Op. Cit., 1990b.

para 757.927 ha) e quadruplicando entre 1980 e 1985 (de 757.927 para 2.700.000 ha) de área alterada, respectivamente.

De acordo com **Oliveira**<sup>53</sup>, no processo de internacionalização dos recursos minerais da Amazônia e do Brasil, o acesso à província estanhífera de Rondônia, uma das maiores do mundo, sem dúvida alguma, foi o móvel principal da decisão do Banco Mundial de financiar o Polonoroeste, que, de forma incrivelmente absurda, destinou dólares para proteção à ecologia e para demarcar as áreas indígenas, tornando os povos livres da América prisioneiros dos territórios cercados sob a forma de parques ou reservas (as atuais terras indígenas).

As constantes denúncias da sociedade civil sobre os problemas sócio-ambientais decorrentes em Rondônia, contribuíram para que em meados dos anos de 1980, o Polonoroeste se tornasse o foco de uma campanha entre Organizações Não Governamentais (ONG's) nacionais e internacionais, visando reformas nos procedimentos dos bancos multilaterais de desenvolvimento, no que se refere a impactos sociais e ambientais de projetos financiados nos países em desenvolvimento. Em 1985, após uma avaliação de meio-termo do programa e envolta de pressões de ONG's e parlamentares de vários países, o Banco Mundial decidiu suspender temporariamente os desembolsos para o Polonoroeste<sup>54</sup>.

Um ano depois (1986), o governo de Rondônia, com apoio técnico de consultores do Banco Mundial, iniciou a elaboração do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo), justificado pela necessidade de corrigir desvios ocorridos na execução do Polonoroeste.

Conforme **Millikan**<sup>55</sup>, para o governo estadual, o principal interesse no novo projeto era a manutenção do fluxo de recursos externos do Banco Mundial após o encerramento do Polonoroeste. Para o Banco, um novo projeto em Rondônia representava a oportunidade de reverter problemas sócio-ambientais que acompanharam a execução do Polonoroeste e, ao mesmo tempo, reparar à sua imagem pública a nível internacional.

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> MILLIKAN, Brent H. Op. Cit., 2001.

<sup>55</sup> Ibid.

Após três anos de negociação entre o governo de Rondônia e o Banco Mundial, chegou-se a uma versão final do Planaflo. O projeto teria como objetivo geral “conservar a biodiversidade de Rondônia, criando, ao mesmo tempo, uma base para a utilização sustentável de seus recursos naturais renováveis, visando benefícios econômicos diretos para a população local<sup>56</sup>”.

Dessa forma, a política alternativa do Banco Mundial para o desenvolvimento regional e agrícola do país, esteve o tempo todo articulada com a proposta de reforma agrária defendida pelo Estado militar em parceria com a burguesia nacional e os grupos econômicos estrangeiros e que foi apresentada através do Estatuto da Terra.

Os governos militares em parceria com as IFM's atuaram no sentido de construir uma idéia de reforma agrária tópica, de caráter emergencial, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se tornasse tenso, oferecendo riscos políticos.

Conforme **Martins**<sup>57</sup>, o Estatuto da Terra estabeleceu como ponto essencial da redefinição fundiária a colonização de áreas novas, mediante remoção e assentamento de lavradores desalojados pela concentração da propriedade ou removidos de áreas de tensão. A grande extensão disponível seria justamente a da região Amazônica e partes do Centro-Oeste, sobretudo Mato Grosso. Essa única válvula de reforma agrária, no entanto, foi rapidamente, em grande parte fechada, quando o governo federal estabeleceu uma política de subsídios para estimular a implantação de empresas industriais e agropecuárias na região Amazônica em detrimento dos camponeses sem terra que migravam para essas áreas.

Ao fazer uma análise dessas medidas políticas, **Martins**<sup>58</sup> afirmou que seus efeitos foram rápidos e drásticos. Conforme o autor, pode-se constatá-los comparando como foram distribuídas, em vários anos, as terras novas, das zonas pioneiras, no conjunto do país. Entre 1950 e 1960, 84,6% dessas terras foram ocupadas por estabelecimentos agrícolas que tinham no máximo 100 ha e apenas 15,4% foram-no por estabelecimentos com mais de 100 ha. Entre 1960 e 1970, 35,3% dessas terras foram incorporadas por estabelecimentos com menos de 100 ha e 64,7 por estabelecimentos com mais de 100 ha. Finalmente, em 1975,

---

<sup>56</sup> Ibid. p.84.

<sup>57</sup> MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

apenas 0,2% das terras novas foram para estabelecimentos com menos de 100 ha, enquanto que 99,8% foram para estabelecimentos com mais de 100 ha (sendo que 75% dessa terra foi ocupada por estabelecimentos com mais de 1.000 ha. Esses dados retratam o caráter concentracionista da política fundiária do governo militar.

Ainda, conforme **Martins**,

“a solução da burguesia para o problema fundiário, definida no Estatuto da Terra, encontrou barreiras nas próprias contradições da política econômica do governo militar e, sobretudo, na própria tentativa de alijamento do campesinato do debate político e do pacto político. A burguesia com o Estatuto e o concentracionismo fundiário definiu a questão agrária não como questão política, mas como questão acessória do desenvolvimento econômico. Ao fazê-lo e ao fazer-se beneficiária da política de concentração fundiária e de formação de empresas no campo, não resolveu, mas simplesmente mudou os termos do problema dos agricultores sem terra. Agravou, assim, o problema que já vinha se acentuando desde o período da Segunda Guerra Mundial. Em 1950, 80,8% dos estabelecimento rurais do país eram de proprietários de terras e 19,2% eram de não-proprietários (arrendatários, parceiros e posseiros); em 1975, os estabelecimentos de proprietários havia sido reduzido a 61,9% do total e os de não-proprietários havia subido para 38,1. Enquanto em 1950 havia 4,2 proprietários para 1,0 não-proprietário, em 1975 essa relação havia sido substancialmente alterada na proporção de 1,6 para 1,0. No caso de pequenos estabelecimentos agrícolas a proporção, em 1975, era de 1,0 para 1,3<sup>59</sup>.

Os dados coletados nos *Censos Agrícolas*<sup>60</sup> reafirmam, portanto, que, a forma pela qual os governos brasileiros encaminharam a questão agrária, no período de 1964 a 1984, se configurou em uma contra-reforma agrária. Tudo o que se realizou, em termos de colonização dirigida e de expansão da empresa privada agropecuária tem redundado numa ampla e intensa ocupação e apropriação de terra por grandes empresas e latifundiários, nacionais e estrangeiros. Nesse processo, as terras devolutas, indígenas ou ocupadas por posseiros da Amazônia tornaram-se alvo de interesse e da apropriação de empresas e latifúndios. Apenas pequenas parcelas dessas terras foram ou estão sendo entregues a indígenas e posseiros<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid. p.98.

<sup>60</sup> Conforme MARTINS, José de Souza. Op. Cit., 1995, os dados foram coletados no IBGE, censo agrícola de 1950; IBGE, censo agrícola de 1960, Fundação IBGE, censo agropecuário de 1970, Fundação IBGE, censo agropecuário de 1975.

<sup>61</sup> IANNI, Otávio. Op. Cit., 1979a .

Para **Martins**<sup>62</sup>, as alterações cadastrais estão profundamente influenciadas pelo crescimento do número de posseiros, agricultores sem título de propriedade que ocupam terras devolutas ou aparentemente sem donos e que, sobretudo na década de 1970, deslocaram-se para a região amazônica e do Centro-Oeste. Não só ali, mas praticamente em todos os Estados do país eclodiram conflitos e lutas pela terra envolvendo camponeses, de um lado e grandes empresas, grileiros e latifundiários, de outro lado. Os conflitos fundiários tornaram-se tantos e tão intensos e violentos, que a rigor, por meio deles, o campesinato impôs ao governo militar uma alteração na sua estratégia fundiária. A amplitude da ocupação de terras constituiu e constitui ainda neste momento um desafio claro à tentativa governamental de subjugar o campesinato e suas reivindicações às diretrizes econômicas da burguesia. Nela, aliás, vê o governo, em manifestações recentes, e no limite, o perigo da guerrilha rural, da insurreição camponesa.

De acordo com **Martins**<sup>63</sup>, as lutas camponesas ocorridas no final dos anos 70 e início dos anos 80, forçaram o governo a fazer uso freqüente do dispositivo do Estatuto da Terra que prevê a desapropriação por interesse social em caso de tensões sociais, pois as tensões tornaram-se diárias. No Estatuto, o normal seria “por ordem” na estrutura fundiária lentamente, através do mecanismo de tributação e da colonização. Só excepcionalmente através da desapropriação. Entretanto, só nos primeiros onze meses de 1980, o presidente da República assinou 30 decretos declarando propriedades territoriais de utilidade pública para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Praticamente em todas as áreas abrangidas por tais decretos havia conflitos entre camponeses e proprietários de terras. À concepção da propriedade empresarial da terra, elaborada pela burguesia e consagrada pelo governo militar no Estatuto, os camponeses estão opondo nesse momento a concepção de propriedade camponesa, forçando o Estado a reconhecer as situação de fato criadas pelas ocupações de terras. A própria Igreja manifestando-se sobre o assunto no começo de 1980, produziu um documento<sup>64</sup> em que firmou uma posição de apoio ao campesinato e aos povos indígenas, defendendo a legitimidade da

---

<sup>62</sup> MARTINS, José de Souza. Op. Cit., 1995.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Igreja e problemas da Terra. In: Santuário de Aparecida, Ano 80, n. 3943, Aparecida, 9 de março de 1980, p. 3-11. Apud MARTINS, José de Souza. Op. Cit., 1995.

propriedade camponesa e da propriedade tribal, como formas alternativas para a propriedade empresarial que o regime militar vem tentando impor.

Os governos militares trataram de encaminhar a resolução dos conflitos no campo com a política de colonização na Amazônia, por vezes, financiada pelo Banco Mundial<sup>65</sup>. Apresentada como uma política de reforma agrária, a colonização dirigida na prática, conforme Ianni<sup>66</sup>, se configurou como uma autêntica contra-reforma agrária. Primeiro, porque tal política orientou-se de modo a favorecer, ou intensificar a migração de populações rurais desempregadas, subempregadas ou superexploradas do Nordeste para a Amazônia. Segundo, a colonização dirigida, principalmente particular, apoiou-se na mobilização de trabalhadores rurais do Sul do país, e terceiro, toda política de colonização, oficial e particular, nos anos de 1964-78, é uma política de contra-reforma agrária no sentido de que ela visou bloquear, suprimir ou reduzir às mínimas proporções a reforma agrária espontânea que os trabalhadores rurais estavam realizando.

Assim, as organizações camponesas foram cassadas pela ditadura militar. Porém, as lutas pela terra continuaram acontecendo, contando, muitas vezes, com o apoio da Igreja Católica em sua vertente baseada nos princípios da Teologia da Libertação. Esse vertente da Igreja contribuiu para a criação de importantes organismos como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) na década de 1960, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) na década de 1970 e o próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na década de 1980. Todos esses organismos se constituíram em espaços para os trabalhadores rurais se organizarem e lutarem contra as injustiças e por seus direitos.

A luta pela terra desse, bem nomeado, Movimento Camponês Rebelde<sup>67</sup> foi decisiva para que a partir de meados dos anos de 1980 o governo federal e os estaduais, através dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária, implementassem uma política de intervenção fundiária no campo brasileiro priorizando a desapropriação de terras para fins de reforma agrária e a criação de projetos de assentamentos.

---

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1999.

<sup>66</sup> IANNI, Octavio. Op. Cit., 1979a.

<sup>67</sup> FELICIANO, Carlos Alberto. **O movimento camponês rebelde**. São Paulo: FFLCH/DG/USP, 2003.

Com a redemocratização do Brasil a partir de 1985 as mobilizações e manifestações camponesas ressurgiram com vigor, se ampliaram em número e extensão com novas frentes de lutas, novos segmentos camponeses e em novas regiões. A rearticulação dos movimentos sociais favoreceu a implementação em 1983 da primeira “Campanha Nacional pela Reforma Agrária” que contou com a participação da CONTAG, CPT, CNBB, ABRA, IBASE e CIMI. Todos unidos em uma ampla campanha nas cidades, buscando atrair o apoio dos trabalhadores urbanos, dos movimentos de moradores, dos estudantes e dos intelectuais à luta pela reforma agrária<sup>68</sup>.

A “Nova República” colocou como um de seus projetos prioritários a reforma agrária anunciada durante o Congresso nacional dos trabalhadores rurais, realizado em Brasília pela CONTAG em 1985. Começava então as articulações para a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária no governo José Sarney.

Em maio de 1985, o grupo coordenado por José Gomes da Silva entregou às lideranças políticas o Plano Nacional de Reforma Agrária. O objetivo do plano era agilizar a aplicabilidade do Estatuto da Terra e viabilizar a reforma agrária no governo Sarney, assentando 1,4 milhão de famílias.

A reação dos grandes proprietários de terras foi imediata através da então criada União Democrática Ruralista (UDR). Esta logo passou a obter a confiança dos latifundiários e a apoiar campanhas políticas de candidatos à Câmara e ao Senado para compor o Congresso Nacional Constituinte de 1987/88 e assim, impor emendas constitucionais para impedir a realização da reforma agrária.

O resultado dessas investidas da UDR foi tido como “bem-sucedido”. Em 1989, no final do governo José Sarney, haviam sido assentados 6% (82.690) das famílias previstas no Plano Nacional.

Para **Oliveira**<sup>69</sup>, o recuo progressivo dos governos civis – Sarney (1985-89, Collor/Itamar Franco (1990-94) e Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-2002) - na implementação da reforma agrária no Brasil, desencadeou o seu oposto. Os trabalhadores cada vez mais organizados política e socialmente, passaram a deflagrar diferentes formas de luta para conquistarem o acesso à

---

<sup>68</sup> CADERNOS do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro, N. 94 – outubro – 1986.

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Op. Cit., 1999.

terra. Assim, a estratégia da ocupação cada vez mais massiva “reinventada” pelo MST, gradativamente foi se alastrando por todo o país.

Dessa forma, a resposta oficial à organização política dos camponeses veio com a implementação do programa “novo mundo rural” e a constituição de frentes de ação com os objetivos de criminalizar as lideranças do MST; criar Medida provisória contrária a ação de ocupação da terra, e favorecer, em parceria com o Banco Mundial, a implementação de projetos de crédito fundiário para a compra de terra, com a denominada “reforma agrária de mercado”, visando desarticular a luta pela terra e pela reforma agrária organizada pelos movimentos sociais. Nesse contexto, a ação política dos camponeses foi, uma vez mais, parcialmente reprimida.

A exemplo do período da ditadura militar (1964-85), os governos brasileiros em parceria com as IFM's, nos dias atuais, em especial o Banco Mundial, continuam encaminhando a resolução da questão agrária de modo bastante contraditório. O Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1988 são os instrumentos da política de reforma agrária no país. Mas, assim como nos anos da ditadura, na prática, nos dias atuais, a reforma agrária não tem se realizado. O que ocorre é que uma política de crédito fundiário foi apresentada como política de reforma agrária. Sendo que essa política de compra e venda de terras se desdobra em apropriação, por parte dos proprietários de terra rentistas, da renda capitalizada da terra e expropriação dos camponeses da renda camponesa a partir do endividamento financeiro.

Simultaneamente, ao longo dos anos de 1995 a 2002, o Estado procurou enquadrar toda e qualquer regularização de posses, reconhecimento de terras remanescentes de quilombos, assentamentos extrativistas, assentamentos de reforma agrária, projetos de crédito fundiário e programas de inscrição nos correios nos quadros da chamada política de reforma agrária governamental. Mas, regularização fundiária, titulação de terras, programa de inscrição nos correios, programas de compra e venda de terras não são reforma agrária. Conforme já dito, a palavra reforma agrária, remete a uma estrutura fundiária existente e a uma relação da sociedade capitalista com ela. E sua realização está ligada a um processo de desapropriação de terras por interesse social.

O modelo de reforma agrária vigente no Brasil, baseado na desapropriação por interesse social de áreas consideradas improdutivas e acima de 15 módulos

fiscais, para **Buainain, Silveira e Teófilo**<sup>70</sup>, baseia-se na idéia de que a redistribuição de terras tem um caráter necessariamente conflitivo e, portanto, o instrumento da desapropriação constitui a forma de realizar transferências forçadas dos latifundiários para os trabalhadores rurais sem terra. Nessa leitura, a utilização predominante do modelo citado levou às seguintes conseqüências: a) maior custo nas transações, b) maior tempo entre a identificação da terra e o assentamento das famílias, c) maior burocracia e d) maior possibilidades de estímulos á conflitos no campo, dentre outros problemas de ordem jurídica e social.

Para esses autores, o capitalismo está transformando rapidamente a estrutura agrária, a economia agrícola e o mundo rural. Isto se faz na esteira de um processo de modernização tecnológica e de mudança dos paradigmas do negócio agrícola, perfeitamente ajustado aos movimentos dos capitais e dos mercados no mundo globalizado. Se não há uma questão agrária, não há porque fazer uma reforma agrária<sup>71</sup>.

Conforme **Sampaio**<sup>72</sup>, a visão otimista dos economistas da elite, confronta-se com a dura realidade: a extrema miséria da população rural. Frequentemente, em períodos de seca, o governo precisa recorrer aos estoques reguladores de grãos para montar operações de resgate da população faminta. Portanto, fome, analfabetismo, mortalidade infantil elevada, doenças endêmicas são a marca da população rural, numa demonstração inquestionável de que, para o problema da miséria, a modernização galopante não trouxe resposta.

Assim, na leitura da elite dirigente do programa político do país, para acabar com essa miséria, que é um resíduo do passado, seria preciso acelerar a redistribuição da terra de forma a reduzir os custos e possibilitar maior eficiência na redução da desigualdade social e no fim da pobreza rural. Para isso, o governo lançou mão de uma política de crédito fundiário, considerada alternativa e promovida com o apoio intelectual, técnico e financeiro do Banco Mundial, cuja a concepção se baseia na chamada “reforma agrária assistida pelo mercado”<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> BUAINAIN. Antônio Márcio, SILVEIRA. José Maria da e TEÓFILO. Edson, O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação. In: LEITE, P. Sisnando et al. (orgs.) **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Nead/MDA, 2000.

<sup>71</sup> SAMPAIO, Plínio Arruda. Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira. **REA**, 11 (31), São Paulo: USP, 1997.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> BINSWANGER, Hans. **A reforma agrária assistida pelo mercado**. [s.n.t.] [1996?].

Essa política alternativa foi implementada com o intuito de ser complementar ao processo de desapropriação, base para o alívio da pobreza rural e exemplo de uma política de descentralização da reforma agrária no país.

A teoria aceita sobre a política de crédito fundiário para a compra de terras no mercado, é a de que a compra da terra pelos próprios camponeses daria a eles maior autonomia no processo de escolha e negociação com o proprietário, segurança da propriedade da terra e maior incentivo com o crédito inicial para os investimentos que em geral melhoraria a utilização do solo e a qualidade de vida dos camponeses pobres e sem terra.

A propriedade da terra lhes possibilitaria maior garantia para a obtenção de novos créditos e melhores empreendimentos rurais, adaptando-os ao novo mundo rural, no qual se revelaria a “eficiência” camponesa.

Nessa fórmula: compra de terra no mercado mais “eficiência” camponesa igual a bem estar social, o resultado seria a maior produção por área para aqueles que se sintam mais autônomos e seguros, juridicamente, na terra. Com isso, o Estado estaria dando condições para o desenvolvimento da autonomia entre os camponeses, estabelecendo uma melhor distribuição de terras e garantindo o bem estar social, portanto, realizando, em parte, a reforma agrária.

Um dos principais problemas com essa teoria é de que é difícil comprová-la. Existe uma quantidade considerável de evidências que demonstram o seu fracasso.

Na realidade as coisas funcionaram bem diferente. O acesso à terra através do crédito fundiário pelos camponeses, envolveu esses em uma dívida a ser paga em até 20 anos, e premiou os proprietários de terra rentistas com o pagamento à vista do imóvel. Muitas das associações formadas para a compra da terra foram organizadas pelos proprietários de terras que, com o programa, supervalorizaram suas terras e as venderam aos camponeses.

Os assentamentos como frações do território conquistadas se constituíram com base na propriedade familiar que é uma forma de propriedade diferente da propriedade privada capitalista. O que dá sentido à terra é o seu uso, seja através da produção de alimentos seja no cotidiano da reprodução familiar. O título da terra não tem a menor importância para a maioria dos grupos assentados. A apropriação familiar e o desenvolvimento de formas de trabalho como o individual

familiar, a prática de ajuda mútua, o uso comum da terra e o trabalho coletivo, nos assentamentos da “reforma agrária de mercado”, revela a ocorrência de formas alternativas para a propriedade privada imposta pelo Estado. Existe, portanto, um sério conflito entre o regime de propriedade privada implementado sob a lógica de mercado do Estado e a concepção de propriedade familiar reproduzida pelos camponeses e legitimada com o apoio de alguns intelectuais, dos movimentos sociais e das entidades camponesas em luta pela reforma agrária no país.

O trabalho coletivo foi estabelecido pelos técnicos como um trabalho compulsório, direcionado para confirmar a “eficiência” camponesa que se daria com o pagamento da terra. Na grande maioria dos assentamentos o trabalho coletivo não vingou. E, nos assentamentos, onde o trabalho coletivo se manteve, a renda gerada não tem sido suficiente para o pagamento das parcelas do financiamento.

Os motivos para a “insuficiência” na produção de renda no coletivo são muitos e variados. Falta de crédito, baixa qualidade das terras, variação dos preços dos produtos agrícolas, carestia no preço pago pela água e os fertilizantes, falta de energia, de entendimento entre os assentados e perda da produção entre outras.

Desse modo, ao fazer a relação entre forma de acesso à terra, reprodução na terra e remuneração da terra comprada fica notória a situação, já apontada, da incapacidade dos camponeses de conseguir pagar a terra.

Sobre a questão do pagamento da terra nos assentamentos do crédito fundiário implementados no Ceará, **Alencar**<sup>74</sup>, ao entrevistar técnicos de órgãos públicos, dirigentes dos STR's de Canindé e Quixaramobim e camponeses, revelou que para a maioria absoluta de seus entrevistados os camponeses não têm como pagar a terra e tampouco de sobreviver da terra. Com cultivos de subsistência não há condições de viabilizar renda para o pagamento da terra como releva o depoimento que segue.

“A história do agricultor é essa, planta um pouco de tudo. O que tem plantado ali é milho, feijão, batata-doce e capim para forragem. Mas, plantando milho e feijão não tem condições nem agora nem depois de pagar essa terra. A gente fica porque na agricultura não se pode perder as esperanças” (sr. Francisco, 72a. Feijão, 2001).

---

<sup>74</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit. 2005.

A falta de crédito e assistência técnica tem inviabilizado completamente as atividades agrícolas voltadas para a comercialização nos assentamentos. Os cultivos que se mantêm são os produzidos no “inverno” voltados praticamente para o consumo da família, quando esses acabam o que ocorre é a permanência absoluta da pobreza entre muitos dos assentados, como revela o depoimento que se segue.

“Lá no Jordão eles estão de um jeito que até o carnaubal estão cortando para vender. Tira a palha, faz a lenha e vende a madeira para conseguir dinheiro. Eu penso que do jeito que está lá, eles não têm condições de pagar a terra de jeito nenhum. O que tem lá é só o que o governo patrocinou a fundo perdido, as casas. Quando chove todo mundo planta. O problema não é o de plantar milho e feijão no ‘inverno’. O problema é que quando chega no ‘verão’, eles não plantam nada e cada dia que passa está se acabando cada vez mais as plantas que tinham” (Sr. Betim, ex-assentado do Campos do Jordão, 43a. 2004).

A situação de pobreza entre os camponeses se acentua com a falta de trabalho e alimentos para o consumo familiar, conseqüência da condição de limite a qual encontram-se expostos. Porém, mesmo diante das dificuldades que são decorrentes da inexistência de uma política fundiária voltada para os pobres do campo, há a continuidade dos camponeses na terra.

Essa não desistência deles tem o apoio de movimentos sociais e entidades camponesas como os STR’s, o MST e a CPT e isso tem contribuído para revelar o fracasso da “reforma agrária de mercado” e impor mudanças no programa de crédito fundiário junto às instituições financeiras, como a moratória nos prazos das parcelas e necessidade imediata de anulação do pagamento da terra.

No processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção no campo cearense, a política “reforma agrária de mercado”, foi um instrumento para a expansão de relações especificamente capitalistas como a compra e venda de terras no mercado, porém, no interior desse processo desenvolve-se sua negação manifestada na reprodução do trabalho familiar que se refaz em meio a um processo de expropriação camponesa estabelecido a partir da obrigatoriedade do pagamento da terra.

Os camponeses que resistem a esse processo são os antigos moradores de condição, rendeiros, parceiros e migrantes temporários que possuem uma relação com a terra que vai para além da lógica da “eficiência” econômica camponesa, a terra para eles é instrumento do trabalho familiar, na qual é

possível a reprodução de uma moral camponesa. A falta de apoio técnico e financeiro para a continuidade dos camponeses nos assentamentos é uma forma de expulsá-los da terra rumo às cidades. Essa situação de pobreza, exclusão e expropriação, a qual estão postos, os iguala a uma massa de migrantes, pobres, excluídos e desterrados que chamamos de camponeses. E são esses sujeitos sociais que vem reconstruindo com lutas muitas vezes sangrentas a história que marca a Longa Marcha<sup>75</sup> do campesinato brasileiro. Conforme **Sampaio**<sup>76</sup>, essa é a base, e é para atender a essa demanda que deveríamos fazer uma reforma agrária.

De acordo com **Rezende e Mendonça**<sup>77</sup>, em diversos países, a política do Banco Mundial têm apresentado problemas econômicos, sociais e ambientais. Entretanto, os projetos permanecem como parte estratégica de um projeto maior de garantia das bases para a expansão do neoliberalismo.

No Brasil, para **Alencar**<sup>78</sup>, “as formas agrárias foram mantidas em virtude dos programas de contra-reforma agrária implementados pelo Estado” em todo o período que vai desde os governos militares até os dias atuais. Programas de titulação de terras, tributação progressiva, colonização e compra e venda de terras são mecanismos utilizados para realizar pequenas mudanças, para não mudar nada.

De maneira geral, os governos do Brasil em parceria com o Banco Mundial continuam encaminhando a questão da reforma agrária como uma política de contra-reforma agrária. O que se realizou em termos de política agrária, a partir de 1996 (Projeto “reforma agrária solidária”, Projetos Cédula da Terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário e Combate à Pobreza rural, e Programa Nacional de Crédito Fundiário), teve como resultado uma ampla e intensa apropriação da renda capitalizada da terra por proprietários rentistas mediante o endividamento dos camponeses assentados.

No Nordeste, as terras devolutas, indígenas e comunais têm sido alvo de interesse e da apropriação por parte de grileiros, empresários e proprietários

---

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro. **REA** 15 (43), 2001.

<sup>76</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. A reforma agrária que nós esperamos do governo Lula. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de e MARQUES, Marta Inez M. (orgs.). **O campo no século XXI**. São Paulo: Paz e Terra e Casa Amarela, 2004.

<sup>77</sup> REZENDE, Marcelo e MENDONÇA, Maria Luisa. A contra-reforma agrária no Brasil. In: MÔNICA, Martins. (org.). **O Banco Mundial e a terra**. São Paulo: Viamundo, 2004.

<sup>78</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de. Op. Cit. 2005.

rentistas e apenas uma pequena porção dessas terras estão sendo, a duras penas, apropriadas pelos camponeses. Nos anos recentes, o apoio da elite agrária à nova política de contra-reforma agrária implementada pelos governos (estadual e federal) em parceria com o Banco Mundial, ocorre porque com a política de crédito fundiário ou “reforma agrária de mercado” foram adotadas medidas legais de proteção absoluta do direito de propriedade, sobretudo dos latifundiários. Assim, existiu a possibilidade de postergação das ocupações de terra e dos conflitos fundiários e houve a garantia da apropriação, por parte dos proprietários rentistas, da renda capitalizada da terra.

Por fim, pode-se reafirmar com segurança que a política de “reforma agrária de mercado” que o Estado brasileiro em parceria com o Banco Mundial adotou nos anos entre 1996 e 2004 foi uma contra-reforma agrária. Essa política distorceu e reprimiu a reforma agrária realizada pelos camponeses<sup>79</sup>, com o apoio de entidades e movimentos sociais envolvidos na luta pela terra e pela reforma agrária. Isso ocorreu, primeiro, pelo fato de que, para não realizar a reforma agrária no país, o governo delegou ao mercado a decisão sobre o acesso à terra. Segundo, por manter o pacto com a elite agrária, os proprietários de terra rentistas foram convidados a vender suas terras a preços de mercado. Terceiro por ter reprimido a ação política dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária.

Em síntese, com a política de crédito fundiário, o Estado brasileiro continua a ser levado a não realizar a reforma agrária no país, pois, ao longo dos anos de 1996–2004, tem optado por comprar terras para não ter que desapropriá-las e também por reprimir a reforma agrária que os camponeses com apoio dos movimentos sociais e entidades de representação estão, realizando por seus próprios meios. No campo, a contrapartida do apoio dado pelo Banco Mundial ao processo de desenvolvimento econômico do Brasil no período recente tem sido a “reforma agrária de mercado”, apresentada e executada como uma verdadeira política de contra-reforma agrária.

---

<sup>79</sup> “A iniciativa do que vemos hoje realizado como reforma agrária coube, em justiça às organizações dos trabalhadores, seja por intermédio dos sindicatos, seja das articulações dos sem terra. E o instrumento principal desta heróica realização foram as ocupações de terra e ainda com o apoio da Igreja. Houve, sim, reforma agrária, talvez a maior havida até hoje, mas desencadeada pelos sem terra”. BALDUÍNO, D. Tomás. **A ação da Igreja Católica e o desenvolvimento rural**. REA 15 (43). São Paulo: USP, 2001. p.18.