

# A REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO LIMIAR DO ANO 2000

Fotos: Daniel R. Garcia



*Engenheiro-agrônomo e fazendeiro, José Gomes da Silva sempre esteve ligado direta ou indiretamente ao debate da Reforma Agrária no Brasil. Participou da equipe que formulou o Plano de Revisão Agrária do Estado de São Paulo (1959 a 63); colaborou com o marechal Humberto Castello Branco na elaboração do Estatuto da Terra. No governo Montoro (1982/85), como secretário da Agricultura de São Paulo, implantou o Instituto de Assuntos Fundiários. José Gomes dirigiu o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), fundou a Associação Brasileira de Reforma Agrária e foi presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Neste artigo ele mostra que houve, pelo menos, seis momentos históricos em que o Brasil perdeu a oportunidade de criar uma base democrática de apropriação da terra. Ele demonstra que o atual governo conseguiria assentar 200 mil famílias com R\$ 1,98 bilhão. Essa importância é bem menor que o rombo do Banco Econômico e equivale à metade da contribuição federal para salvar o Nacional.*

**E**m primeiro lugar é preciso indagar se o Brasil precisa ainda, no limiar do novo século, realizar uma mudança na sua estrutura de posse e uso da terra, quando se sabe que os países desenvolvidos já realizaram essas reformas há longa data e a própria FAO – organismo que cuida da matéria em nível mundial – reconhece que tem havido nas últimas décadas um arrefecimento dos movimentos nessa área.

Explicando, cabe esclarecer que as ações de Reforma Agrária (a lei brasileira, o Estatuto da Terra, nas suas disposições ainda em vigor, escreve a expressão com iniciais maiúsculas) desenvolvidas no passado, naqueles países, por diferentes maneiras e em diferentes etapas de sua história, constituem o maior argumento para que o Brasil também implante esse processo, embora tardiamente. Mesmo porque ainda subsistem entre nós as razões que levaram os Estados Unidos, o Japão, a Itália, a Coréia do Sul e outros países a realizar suas reformas agrárias, bem-sucedidas, e que tiveram nessas mudanças um dos pilares para a decolagem do desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e política.

### Histórico

Houve pelo menos seis importantes momentos históricos em que o Brasil perdeu a oportunidade de criar uma base democrática de apropriação dos seus imensos recursos em terras agrícolas. Como se sabe, a partir desse fator de produção físico, equanimemente distribuído, as nações

modernas construíram o edifício democrático sobre o qual passou a existir a cidadania. Inclusive dos seus camponeses.

O primeiro desses momentos aconteceu no início do povoamento, quando o rei de Portugal, ao invés de abrir o imenso território descoberto, pertencente à Coroa, para todos os seus súditos, resolveu aplicar aqui, com as Capitânicas Hereditárias, um sistema de ocupação existente no minúsculo Arquipélago de Açores. Essas imensas áreas, depois divididas em sesmarias, deram origem ao latifúndio legalmente rotulado de “propriedade improdutiva”.

*A libertação dos escravos não foi acompanhada da oferta de uma oportunidade de terem também a terra própria, como queriam alguns abolicionistas da época. Esse equívoco obrigou os negros libertos a buscar sua terra própria, por seus próprios meios - tal como fazem hoje os sem-terra.*

Mais tarde, na abolição, a libertação dos escravos não foi acompanhada da oferta de uma oportunidade de terem também a terra própria, como queriam alguns abolicionistas. Esse equívoco obrigou os negros libertos a buscar sua terra própria, por seus próprios meios - tal como fazem hoje os sem-terra. Com suas ocupações criaram os quilombos que celebrizaram Zumbi e sua luta heróica. Registre-se de passagem que um estudo recente mostrou, somente no Maranhão e no Pará, estados onde a pesquisa foi concluída, a existência de 1 milhão de hectares de “terra de preto”, como essas áreas são popularmente conhecidas.

Já neste século, a Coluna Preses e a Revolução de 30 perderam a grande oportunidade de levantar também as massas camponesas e buscar, derrubando a República Velha, um lugar no novo Brasil que pretendiam inaugurar.

Por fim, na história mais recente, outros episódios retornaram à questão, como as Reformas de Base de João Goulart (1962/1964), o Estatuto da Terra (novembro de 1964) e o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, (1985).

Todos sabemos em quê deram as reformas de Jango, das quais a Reforma Agrária é unanimemente reconhecida, junto com a quebra da hierarquia militar, como as duas principais causas da sua queda e da instauração do longo período da ditadura militar.

O Estatuto da Terra e a Emenda Constitucional nº 10, ambos de novembro de 1964, abriram o caminho para o desencadeamento de uma Reforma Agrária de verdade, permitindo, pela primeira vez, o pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública e editando uma lei específica sobre a matéria. Posteriormente, Costa e Silva, com o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969, operacionalizou aqueles dois diplomas, estabelecendo o rito sumário (que hoje Fernando Henrique tenta restabelecer) para agilizar o processo e evitar a retomada da terra desapropriada pelos latifundiários.

Infelizmente, a tentativa militar caiu também no vazio, seja pela pressão do conservadorismo (que impingiu o Imposto Territorial Rural em lugar das desapropriações), seja porque Castello Branco, que havia anunciado ter tomado uma “decisão política” em favor da Reforma Agrária

(tal como FHC, hoje), acabou sendo atropelado pelos “duros” de Costa e Silva e não pôde (ou àquela altura já não queria) dedicar à Reforma Agrária o acompanhamento necessário à real implementação de qualquer decisão política.

Por derradeiro, em 1985, Sarney, dizendo honrar compromissos públicos de Tancredo Neves com a Reforma Agrária, cria o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), entregando sua direção a Nélson Ribeiro, homem sereno e confiável, indicado pela Igreja Católica, à época seriamente engajada nos movimentos sociais pela Reforma Agrária.

Foi então elaborado um ambicioso Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que pretendia assentar 1,4 milhão de famílias em quatro anos.

Essa meta e a firmeza que a então direção do INCRA mostrava em pretender executá-la apavoraram os donos-de-terra, que se organizaram em torno da extinta União Democrática Ruralista (UDR), fizeram leilões de gado para arrecadar fundos, armaram-se e partiram para o confronto. Sarney, é claro, recuou e passou a buscar um pretexto para a capitulação, conforme descrito no livro *“Caindo por Terra”*, de minha autoria. O episódio de Londrina, que se constitui numa grotesca falta de entendimento processual, suficiente para fazer o frágil Executivo recuar, colocar-se na defensiva e entregar a reforma à sanha da UDR, veio a calhar e bastou para arquivar a Reforma Agrária e o PNRA com as desculpas de praxe.

Posteriormente, na Constituinte de 1988, a Reforma Agrária sofre novo revés com a retirada do latifúndio do texto constitucional, a criação da falácia da “propriedade produtiva” e o retorno da obrigatoriedade do prévio pagamento das indenizações por interesse social para fins de

Reforma Agrária, exigência que bloqueava o processo (tal como hoje acontece) e que havia sido retirada pela Constituição de 1967. No livro *“Buraco Negro - A Reforma Agrária na Constituinte”* são narrados os lances dramáticos desse e outros episódios relativos à questão agrária na atual Constituição brasileira.

Com isso chegamos a este ano da graça de 1995, com FHC e suas propostas a serem discutidas mais adiante.

### O que é a Reforma Agrária?

Uma das primeiras reações daqueles que se opõem a mudanças na estrutura agrária brasileira (e a quaisquer outras alterações que afetem os seus privilégios), consiste em mencionar o fracasso dos assentamentos realizados até agora pelo governo.

Esse filme – já rodado em outras ocasiões, conforme vimos – é exibido de novo, com o recrudescimento do movimento pela Reforma Agrária. As cenas, in-

clusive, são sempre as mesmas, mostrando as “favelas” rurais, parceiros empobrecidos, crianças na miséria.

Há uma preliminar decisiva em tudo isso: nunca houve Reforma Agrária no Brasil, tal como aconteceu em numerosos países do mundo desenvolvido.

Reforma Agrária, por definição, é um processo amplo (massivo), imediato e drástico, de redistribuição dos direitos de propriedade da terra agrícola. Decuplando o conceito: amplo para guardar relação com a magnitude do problema agrário do país onde é executada; imediato para poder beneficiar a atual geração dos sem-terra, como os acampados na beira das estradas; e drástico (no sentido de “diferente”, não de “violento”) para garantir que a nova relação homem/terra, baseada na propriedade privada de um bem comum, mostre-se bastante diferente do antigo sistema latifundiário, ou seja, a agricultura “reformada” precisa apresentar ca-



racterísticas estruturais totalmente diferentes do “status quo” por ela modificado.

Neste contexto, os atuais assentamentos constituem ilhas isoladas e dispersas no imenso espaço nacional de terras ociosas, cercados de adversários por todos os lados.

Instalados, no mais das vezes, como providência emergencial, traduzem também a má vontade dos governantes conservadores que têm ocupado o Ministério da Agricultura e a direção do INCRA. A terra nem sempre possui fertilidade que permita uma exploração sustentável e os serviços (crédito, assistência técnica, armazenamento, saúde, educação, etc.) raramente têm vindo a tempo de assegurar o êxito desses empreendimentos. A falta de escala que dê aos assentamentos o caráter de massividade deixa também os assentados entregues à sua própria sorte, carecendo de estruturas modernas de transporte, comercialização e processamento.

A despeito de todas essas dificuldades – naturais ou fabricadas – muitos assentamentos conseguem sobreviver. No Paraná e no Rio Grande do Sul, eles já começam a se organizar em cooperativas de grau superior com agroindústrias incipientes que aumentam o valor agregado dos produtos que geram dentro e fora dos projetos.

Por outro lado, estudos realizados por entidades independentes, como a FAO e a Universidade de Santa Maria (RS), têm mostrado que a renda média dos assentamentos pode alcançar níveis satisfatórios e muito superiores aos que possuíam antes de receber terra própria. Não é outro, aliás, o motivo pelo qual diversos prefeitos – reconhecendo os benefícios que os assentamentos estão trazendo para as suas comunas, inclusive em arrecadação de impostos – passaram a apoiar esses movimentos.

E os fracassos, perguntarão os críticos? As vendas de lotes há pouco denunciadas no Pontal do Paranapanema?

A resposta é simples e válida para qualquer situação em que as exceções não podem ser esgrimidas como média. De fato, os insucessos dos assentamentos podem representar um êxito retumbante se comparados aos 87.781 imóveis rurais “improdutivos” (ocupando 115.054.000 hectares!), com áreas acima de 15 módulos fiscais, definidos pela legislação agrária em vigor.

Por último, muito embora reformas não devam se transformar em artigos de importação, cabe uma referência aos países que já fizeram suas reformas agrárias. A da Itália, por diversos motivos, é a que mais se aproxima daquela que deveria ser feita no Brasil. Ali, a redistribuição de terras aconteceu em grandes espaços - administrados pela “Ente di riforma” -, tal como poderia ser feito aqui, nos 350.000 hectares do Pontal, nas usinas decadentes da Zona da Mata de Pernambuco, no semi-árido e nos vales de rios perenes do Nordeste, na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e, massivamente, em algumas outras regiões do país.

### Como fazer a Reforma Agrária

Em todo curso sobre Reforma Agrária ensinam-se as condições básicas para desencadeá-la: decisão política, legislação adequada, recursos (financeiros, humanos, terra), organismo executor e participação dos beneficiários.

**Decisão política** - FHC anunciou em São Paulo, tratando do assunto, que “o que vale é a vontade política do governo”. A afirmação foi repetida pelo ex-presidente do INCRA, porta-voz autorizado de FHC, que, em linguagem mais simples, afirma: “a Reforma Agrária é uma prioridade ‘pra valer’”.

Qualquer especialista que acompanhe a questão, desde a época das reformas de base, em 1963, pode dizer com ceticismo, que já ouviu as mesmas frases de Jango, Castello, Sarney e subordinados respectivos.

Desconfianças à parte, acreditamos – uma vez mais – que se deva dar um crédito ao atual governo. Em primeiro lugar, como dizia o próprio Lula, “Fernando Henrique não é Collor”. Digo porque:

Um dos momentos decisivos do debate da questão agrária nos anos recentes aconteceu durante a histórica sessão da Constituinte de 1988 quando apareceu o único “buraco negro” (impasse não regimental) nos diversos meses que a nova Carta consumiu. Tratava-se de decidir sobre a crucial questão da “propriedade produtiva”, a curiosa figura que os conservadores propunham para substituir o latifúndio tipificado pelo Estatuto da Terra. Para encaminhar a votação decisiva, o líder Mário Covas designou o então senador Fernando Henrique Cardoso para encaminhar a votação da proposta que derrubava aquele obstáculo legal para a concretização da reforma. E, do lado oposto, defendendo a posição do chamado Centrão, atuava o também senador Jarbas Passarinho.

A luta de gigantes que se travou, na oratória e no manejo legislativo, foi um dos momentos marcantes da última Constituinte e selou um compromisso do senador paulista com a Reforma Agrária, que certamente seria resgatado em qualquer oportunidade que viesse a se apresentar. Que melhor ocasião senão em que o professor progressista, o senador da reforma e o tomador de decisão estão juntos na mesma pessoa do Presidente da República?

Alguém já disse que um político realmente estadista depois de chegar à presidência, começa a se preocupar com a imagem

que passará à história. Essa a explicação que ouvi a respeito do fato de a decisão de Castello Branco, no bojo de um governo conservador, haver mudado a Constituição em nove artigos para permitir o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública, editar o Estatuto da Terra e abrir caminho para a Reforma Agrária. Isso tudo contrariando amigos, correligionários e até participantes ativos do movimento militar que o levou ao poder e que teve na Reforma Agrária, como se sabe, uma das principais motivações.

Acontece que a decisão política não significa apenas fazer declarações públicas e anunciar planos e metas. Decisão política, em nível presidencial, significa acompanhamento constante, cobrança de providências, vigilância sobre subordinados menos convictos, liberação de recursos, empenho pessoal. Se Kennedy tivesse simplesmente anunciado o Projeto Apolo, sem acionar constantemente o pessoal de Cabo Canaveral, o homem jamais teria chegado à lua. Da mesma forma, se Gorbachev não tivesse ido às fábricas, nunca teria implementado a perestroika e o muro ainda estaria por lá.

No nosso caso, os dias conturbados que se seguiram à promulgação do Estatuto da Terra (30 de novembro de 1964) não permitiram a Castello passar à história como o general da reforma, assim como seus colegas Douglas McArthur, no Japão, Nasser, no Egito, e Chen Cheng, na Coreia.

Contudo, FHC não tem duros no seu encaço, parece contar no caso da Reforma Agrária com apoio popular e militar e está abraçado a um problema cuja solução não pode mais ser adiada.

**Legislação adequada** - A Constituição de 1988 foi madrasada para os sem-terra, como já vimos. As três leis que regulamentaram os contraditórios artigos 185 e 186 (a chamada Lei Agrária, a Lei do Rito Sumário e a Lei do Imposto Territorial Rural) só fizeram aumentar o arancel processo que entorpece o processo.

Felizmente, o novo governo já se deu conta dessas dificuldades - mesmo se apenas para cumprir a modesta meta de 280 mil assentamento de famílias durante o mandato de FHC - e já encaminhou

---

***A decisão política não significa apenas  
fazer declarações públicas e anunciar  
planos e metas. Decisão política, em nível  
presidencial, significa acompanhamento  
constante, cobrança de providências,  
vigilância sobre subordinados,  
liberação de recursos e empenho pessoal.***

---

ao Congresso Nacional projeto de lei que permitirá agilizar os processos de desapropriação e as emissões de posse respectivas.

Além do projeto-de-lei destinado a agilizar o Rito Sumário (se fosse sumário precisaria ser agilizado?), o Executivo promete enviar também ao Congresso Nacional uma outra modificação igualmente importante: a criação da figura jurídica do “conflito coletivo”, destinada especificamente a orientar os Juizes de Direito no tratamento dos conflitos envolvendo um grande número de pessoas.

Como se sabe, essa atual limitação do velho Código do Processo Civil tem acobertado latifundiários e levado inocentes para a cadeia, alguns ilegalmente almeados, como aconteceu há pou-

co no civilizado Estado de São Paulo com Diolinda Alves de Souza, esposa do líder sem-terra José Rainha Júnior.

De qualquer forma, nossa opinião é de que, no atual regime presidencialista, o Poder Executivo, mesmo com as atuais limitações na legislação, é capaz se não de implantar uma Reforma Agrária de verdade, pelo menos de desencadear o processo, torná-lo irreversível e abrir o caminho para a ampliação da redistribuição de terras em um próximo mandato.

**Há dinheiro?** - A tabela, na página ao lado, mostra várias estimativas de custos do assentamento de uma família, realizada em diferentes épocas, por diferentes autores. Sempre que possível foi efetuada a devida correção dos valores, inclusive em dólares, de modo a permitir uma melhor comparação.

Como se vê, a dispersão varia entre US\$ 7,13 mil a US\$ 16,10 mil, com a média de US\$ 9,55 mil.

Uma estimativa dos recursos necessários para assentar um número de famílias compatível com a dimensão da questão agrária brasileira implica um exercício baseado nas seguintes premissas:

a) A Reforma Agrária deve ser um processo de decisão política geral, isto é, todos querem (Presidente, Partidos Coligados) inclusive os sem-terra. Aqui, a colaboração que destes se espera, além da renúncia ao paternalismo que tem imperado em alguns projetos tradicionais, consiste no aporte de mão-de-obra, deslocamento para os projetos (que eles já fazem, por sua conta, nas operações de ocupação), participação na organização dos beneficiários (experiência que eles têm em alta dose, numa rica história de lutas) etc;

b) Os custos a cargo do Organismo Executor da Reforma Agrária referem-se apenas aos investimentos intrinsecamente ligados ao assentamento;

c) Obras de infra-estrutura, como estradas vicinais, eletricidade, armazéns, escolas, centros de saúde, pequenas agroindústrias, etc., serão custeadas pelos órgãos governamentais próprios (Ministério do Transporte, Ministério da Educação, Saúde, Banco do Brasil, etc.).

“No PNRA os custos dos Serviços de Apoio não serão inerentes ao processo de Reforma Agrária e representam a aplicação dos instrumentos de ação institucional nas áreas prioritárias, normalmente proporcionados pelo Poder Público”;

d) O Crédito Agrícola será fornecido pelo Banco do Brasil e BNSES. Não são imputados nem juros nem o principal desses financiamentos. Os juros a taxas privilegiadas serão cobertos pelos saldos obtidos pelos dois bancos com operações a taxas de mercado e o principal, sempre devolvido pelos beneficiários, não é considerado como custo;

e) Para permitir alguma participação local e levar em conta as implicações regionais, os Serviços

***Para assentar 200 mil famílias iniciais, seria preciso cerca de US\$ 1,98 bilhão. Essa importância é bem menor que o rombo do Banco Econômico e equivale à metade da contribuição federal para salvar o Banco Nacional.***

de Assistência Técnica e Extensão Rural serão fornecidos, mediante convênio, pelos Estados, Municípios e ONGs que assumirem os projetos;

f) Os indicadores adotados foram os do PNRA (outubro de 1985), atualizados, informações de campo, do MST, experiência pes-

soal dos autores e outras fontes.

Tampouco foram consideradas as despesas para o custeio, consolidação e/ou emancipação dos atuais assentamentos.

Na preparação da tabela evitamos equívoco muito freqüente neste tipo de análise: a falta de correção dos valores expressos em US\$ de anos anteriores e a não-apropriação das parcelas havidas em pagamento do custo dos lotes, a serem feitas pelos beneficiários.

A primeira omissão explica os baixos valores em US\$ de algumas projeções, já que de 1985 a 1994, por exemplo, a inflação norte-americana atingiu 32%. No segundo caso, aparece a necessidade de aclarar a natureza de venda a prazo dos lotes, cotas em cooperativas, quinhões condominiais, participação societária ou qualquer outro sistema organizacional que venha a ser adotado numa Reforma Agrária capitalista.

Com isso substitui-se de vez a expressão *dar terra* por *proporcionar oportunidade* na alusão à posse e propriedade da terra em projetos de assentamento.

Como produto final desta elaboração, conclui-se que para assentar 200 mil famílias iniciais, seria preciso cerca de US\$ 1,98 bilhão.

### Estimativa de custos para assentamento de uma família em projetos de Reforma Agrária

Ano	Proposta	US\$/Família	Observações
1985	Proposta PNRA	7.134,56 *	Inclui TDAs e recursos orçamentários. Valor da terra calculado na base de 60% do valor de mercado. Total de investimentos em 4 anos.
1985	PNRA	8.119,00	Refere-se apenas ao custo de implantação dos projetos (terra nua, indenização de beneficiários, ações de redistribuição. Os serviços de apoio: saúde, educação, infra-estrutura básica, estrada de desvio, armazenagens, etc., assistência técnica, crédito) custavam mais US\$ 6.554,07*. Segundo o PNRA, estes custos não são inerentes ao processo de RA e representam a aplicação dos instrumentos de ação institucional nas áreas prioritárias, normalmente proporcionadas pelo Poder Público (p.44).
1991	Governo Paralelo	7.728,00 **	Investimento de US\$2.500,00; 1.500,00; 1.000 e 2.000, nos 1º, 2º e 3º anos de implantação.
1993	INCRA, Plano	10.028,00 **	Incluídos US\$2.000,00 do Procepa para crédito de investimentos e US\$ 500,00 para custeio.
1993	Sérgio Leite	8.224,00 ***	Baseado em custos de projetos no Estado de São Paulo envolvendo preparação da área, edifícios do núcleo urbano e infra-estrutura (eletrificação, saneamento, etc.) + arrecadação da gleba. Ver Leite, S. Reforma Agrária: Combate à Exclusão e Geração de Empregos, RJ, CNRA, 1993.
1994	FAO	16.100,00	Informação preliminar, 1994. Inclui valor da terra, do crédito rural e até custos administrativos com a manutenção do Organismo Executor da Reforma Agrária.

\* Dólar de 1985 corrigido para junho de 1994 (x 1,376) \*\* Dólar de 1985 corrigido para junho de 1994 (x 1,376) \*\*\* Dólar de 1985 corrigido para junho de 1994 (x 1,376)

Essa importância, como se vê, é bem menor que o rombo do Banco Econômico e equivale à metade da contribuição federal para salvar o Banco Nacional.

**Há recursos humanos?** - Um projeto com as dimensões de uma Reforma Agrária para o Brasil, exige um número elevado de especialistas cujo recrutamento viria em boa hora, já que o país enfrenta grave crise de desemprego, constituindo mais uma vantagem, dentro de uma formulação geral de desenvolvimento. Planejadores, engenheiros de produção, arquitetos com experiência em organização espacial, agrônomos, veterinários, zootécnicos e outros profissionais de agricultura de nível médio ou superior, economistas, estatísticos, assistentes sociais, sociólogos e antropólogos, geógrafos, educadores, sanitaristas, médicos, advogados conhecedores do Direito Agrário, etc., teriam hora e vez nessa imensa empreitada.

**Organismo executor** - Muitos países que fizeram a Reforma Agrária trataram de criar um organismo executor completamente novo e descomprometido com as velhas estruturas que o processo pretendia eliminar. Essa foi também a decisão de Castello Branco que, no Estatuto da Terra, tratou de criar não apenas um, mas dois institutos inteiramente novos: o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), dedicado unicamente à Reforma Agrária, e o INDA (Instituto de Desenvolvimento Agrário), para cuidar dos assuntos pertinentes aos já proprietários (colonização, assistência técnica, crédito rural, etc.).

Em outros casos – o da Itália é o mais sugestivo – onde a decisão política se sobrepunha ao corporativismo, a Reforma Agrária foi conduzida pelo próprio Ministério da Agricultura, também engajado na Reforma Agrária, criando-se novas estru-

Áreas e proprietários rurais atingidos pela Reforma Agrária		
Área (ha)	Proprietários*	
	nº	%
115.054.000**	57.188	2,82

\*Admitindo a média de 1,5 imóvel rural por proprietário.  
\*\* Imóveis Rurais Improdutivos acima de 15 módulos fiscais (área da propriedade considerada "grande")

turas apenas em nível regional (as famosas “Enti di Riforma”, na Itália).

Além da indicação de uma autoridade de confiança do Presidente da República para dirigir o processo, seria necessário reciclar o pessoal do INCRA, alijando os servidores que tradicionalmente têm se mostrado adversários da Reforma Agrária e dando força aos vocacionados para atuar num trabalho como esse, de marcante dimensão social.

**Papel dos beneficiários** - Qualquer plano de Reforma Agrária, ensina Leonilde Medeiros, especialista da Universidade Federal do RJ, deve se basear na premissa de que o processo será implementado com os trabalhadores e não apenas para os trabalhadores.

A participação popular é a chave e o objetivo de toda ação do governo. Compreende-se que dificilmente essas ações terão sucesso junto à população rural se forem um ato de cima para baixo ou simplesmente um ato administrativo. Portanto, a participação será a garantia do caráter democrático e popular de toda a ação governamental. E compreende-se que a participação popular é a essência do processo de desenvolvimento social e cultural do homem. Que é o objetivo final da própria Reforma Agrária.

Finalmente, compreende-se a Reforma Agrária como um processo permanente e com ampla mobilização dos seus interessados. Por isso, o plano de Reforma Agrária deve não só compreender a participação massiva dos beneficiários, mas também ensiná-la e respeitá-la.

**Quantos donos-de-terra poderão ser desapropriados.**

Esse exercício foi efetuado a partir da atual legislação que regulamenta as desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, tomando os dados das Estatísticas Cadastrais do INCRA relativas a 1992 e divulgadas no ano passado.

A tabela acima, resultante da simulação mostra algumas novidades: em primeiro lugar, surpreende o reduzido número de proprietários de imóveis rurais a ser eventualmente afetado, menos de 3% de um universo de mais de 3,5 milhões de pessoas. Esse número (57.188 donos-de-terra) constituirá pois o público-alvo.

A sociedade brasileira sonha há séculos com uma reforma que venha a corrigir a herança das Capitâneas Hereditárias, das Sesmarias, da Lei de Terras de 1850 e da “propriedade produtiva” da Constituição de 1988.

Outro destaque é a imensa área que o Poder Público (quero referir-me também ao Judiciário) tem à sua disposição para realizar a reforma. São mais de 115 milhões de hectares, ou seja, quase cinco vezes a área do Estado de São Paulo e 3,4 vezes a superfície da Itália.

É claro que nem todas essas “propriedades improdutivas” se prestam para uso agrícola, mas se tomarmos a média de 43% de terras aproveitáveis estimada para o Brasil como um todo, ainda sobrarão quase 50 milhões de hectares para abrigar assentamentos de quase dois milhões de famílias sem-terra em módulos de 30 hectares. Esse contingente

equivale a 6,78 vezes a meta de 280 mil famílias programada para o quadriênio do atual governo.

Essas cifras mostram claramente que na atual situação de penúria de recursos, a terra é uma das poucas coisas que o Brasil ainda tem para redistribuir.

### **Desmobilizar e esperar pelo governo?**

A Reforma Agrária teria voltado à pauta das discussões nacionais, depois das derrotas do PNRA e da Constituinte de 1988, caso tivesse continuado apenas como um tema dos debates dos intelectuais e dos discursos de parlamentares?

A experiência de 1985, quando o MST mostrou alguns sinais de cooptação pelo governo da época, valeria para hoje?

Horácio Martins de Carvalho, analisando as causas da frustração do PNRA, escreve na revista da ABRA de agosto/novembro de 1989.

“Com a implantação do governo da Nova República e a ocupação funcional do INCRA por um grupo de intelectuais de esquerda, criou-se um clima de confiabilidade na sociedade política por parte das direções orgânicas das classes subalternas. Tal confiabilidade permitiu o estabelecimento de negociações políticas que culminaram com a cooptação de amplos setores da intelectualidade da esquerda, vinculada com a reforma agrária por parte das cúpulas tecnoburocráticas da Nova República. A partir da entrega à apreciação da opinião pública do projeto do 1º PNRA pelo MIRAD/INCRA em maio de 1985, desencadearam-se dois movimentos distintos, porém articulados entre si:

- As direções orgânicas das mais relevantes organizações políticas das classes subalternas aceitaram um pacto com o Governo Federal no sentido de não intrigar a mobilização popular

para ações diretas à reforma agrária, dando um voto de confiança às intenções no Governo da Nova República. Isso implicou, por parte dos movimentos e organizações populares no campo, a perda da iniciativa, a qual passou pela crescente cooptação dos dirigentes de parte significativa das organizações das classes subalternas a ser privilégio da sociedade política (em face de transformismo em relação aos intelectuais);

- Uma ofensiva tática por parte das classes dominantes contra a reforma agrária de baixo para cima (posteriormente contra qualquer tipo de reforma agrária exigindo do Governo da Nova República a sua tutela sobre qualquer iniciativa de redistribuição das terras – momento da restauração)”.

Embora a situação de hoje (novembro de 1995) possa apresentar algumas semelhanças com aquela que o autor descreve, é preciso destacar, contudo, várias diferenças marcantes.

Em primeiro lugar, a atual “ocupação funcional do INCRA” não é de esquerda. A começar pelo chefe supremo, o Presidente FHC, e outros personagens que há muito abandonaram carteirinhas e convicções, pedindo, inclusive: “Esqueçam o que escrevi”. Isto já fez Figueiredo com ele mesmo. Ademais o voto de confiança, como veremos adiante, ainda não foi dado explicitamente.

Quanto ao segundo tópico, este sim está se repetindo hoje com o mesmo determinismo histórico: as classes dominantes contra a reforma agrária voltam a se mobilizar, desta feita, ao que parece, ainda com mais competência. Afora as armas já exibidas até pela Rede Globo, articula-se uma similar da UDR, agora organizando uma ação estratégica em pinça, tendo numa das pontas a tradicional Sociedade Rural Brasileira (SRB) e,

na outra, o Sindicato Nacional dos Pecuaristas de Gado de Corte (Sindipec).

Os dirigentes dessas duas ofensivas, mais bem preparados que os de 1985, não repetem a truculência de Ronaldo Caiado, mas procuram insinuar argumentos econômicos nesta época de embriaguez neoliberal. Produção e produtividade são os motes da Sociedade Rural Brasileira para melhorar a imagem dos pecuaristas.

Examinando o que acontece do outro lado, aparecem também alguns fatos relevantes.

Mesmo a CONTAG, cujo presidente é militante do partido do governo, o PSDB, tem vindo a público para estimular a mobilização, cobrar promessas e até, em alguns casos, cometer exageros como na proposta de saque para conter a fome.

Na área do MST, passada a fase da lua-de-mel com o ex-presidente do INCRA, suas lideranças estão partindo para a ofensiva, repetindo até os excessos do presidente da CONTAG.

O Boletim do DESER – entidade mantida por um grupo de sindicatos de trabalhadores rurais, à semelhança do DIEESE – publica, por sua vez, em sua edição de 17 de outubro de 1995, matéria que pelo seu título, “Reforma Agrária no Governo FHC: falsa ou real?”, dá bem idéia das dúvidas que perseguem os trabalhadores rurais. De fato, depois de enumerar as contradições no tocante aos cortes de verbas para a Reforma Agrária, as vacilações em impedir matança de trabalhadores rurais, a modéstia das metas de assentamentos e a falta de uma política agrícola que impeça a expulsão dos pequenos agricultores-proprietários, o DESER pergunta:

“Depois de 10 anos de sucessivos governos ‘democráticos’ falando em dar prioridade para a Reforma Agrária, os movimentos e organizações a favor de



uma política de redistribuição de terras já não se iludem com a retórica do governo. Hoje, mais do que nunca, é preciso que o governo FHC tome iniciativas mais ousadas e demonstre o seu real interesse de iniciar um processo de modificação da realidade agrária. Do contrário, não passará de mais uma tentativa de enganar os agricultores com ilusões e falsas promessas”.

### **A Reforma Agrária será feita desta vez?**

Fiel à nossa velha hipótese (“a Reforma Agrária no Brasil sairá por via lotérica, isto é, por um caminho imprevisível”), eterno otimista, achamos que o processo, desta vez, poderá avançar, para ultimar-se no médio prazo, já que existem atualmente as seguintes condições favoráveis:

**Decisão política** - Afora a verbalização (registrada também em casos anteriores) esta pré-condição, hoje, parece traduzir-se em alguns atos concretos: a) o reconhecimento do MST como interlocutor; b) a nomeação de um presidente do INCRA do circuito pessoal do Presidente da República; c) a avocação do problema para a área presidencial, alijando dessa forma, a eventual influência negativa do Ministro da Agricultura, adversário confesso da Reforma Agrária; d) a constituição de um poderoso bloco de trabalhadores rurais conseguido com a filiação da CONTAG à CUT, o que dobrou o número de sindicatos ligados a esta central; e e) a iniciativa da Reforma Agrária, desta vez, não é do governo, mas dos próprios sem-terra, o que torna o processo muito mais autêntico e vigoroso.

**Recursos** - O novo presidente do INCRA, que acaba de se demitir, já declarou em público, certamente com respaldo, que “dinheiro para fazer a Reforma Agrária não é problema”.

Em contrapartida, a longa es-

pera pela Reforma Agrária, citada em tópicos anteriores, teve pelo menos esta vantagem: preparar recursos humanos para o momento em que a ordem de partida for autorizada.

No tocante ao recurso da terra, igualmente, não haverá dificuldades, pois o país dispõe de um enorme estoque de áreas ociosas à espera de redistribuição.

**Legislação** - Enquanto se aguarda a modificação na atual legislação, os poderes do Executivo (imensos quando se quer fazer alguma coisa, como no caso do rolo compressor utilizado nas privatizações e na ajuda aos bancos quebrados), no âmbito do sistema presidencialista são suficientes para desencadear a Reforma Agrária. Concretizá-la, modificando a estrutura agrária brasileira, democratizando, de vez, o acesso à propriedade e uso da terra agrícola e lançando as bases da almejada “nova sociedade”, será tarefa a ser amparada por novos diplomas legais.

**Órgão executor** - O dilema “flexibilidade e a autonomia administrativa X imediatismo” no desencadeamento da Reforma Agrária foi inteligentemente resolvido pelo governo FHC ao compensar o organograma pelo personograma. O secretário particular do Presidente foi colocado na Presidência do INCRA e, pronto, o órgão da Reforma Agrária ficou diretamente ligado ao planalto como sempre quiseram os reformistas e como pleiteava há pouco o MST. Resta esperar que a crise do SIVAM não venha a acarretar novo atraso na Reforma com a queda do homem de confiança de FHC, encarregado de executá-la.

**Opinião pública** - A julgar pelo noticiário da mídia, este ano da graça de 1995 está muito mais favorável à Reforma Agrária. As manchetes dos grandes jornais conservadores chegam até a se trair e falam, às vezes, em ocupação, em lugar de invasão. A pode-

rosa Rede Globo, a par de chamadas maliciosas e sensacionalistas em contrário (favelamento dos assentamentos, venda de lotes no Pontal, etc.), não é parcial, desta feita, a ponto de esconder as armas pesadas dos donos de terra do Pontal do Paranapanema. Há ainda a aceitação popular. Recente pesquisa realizada pela ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária) em dez pontos de ônibus de Campinas, mostrou que 90,6% dos campineiros entrevistados são favoráveis à Reforma Agrária; 85,5% acreditam que ela pode contribuir para a melhoria das condições de vida nas cidades; 63,9% acham que o governo federal não está realizando-a; 51,5% são favoráveis às ocupações de terras improdutivas; 45,1% apontam fazendeiros e latifundiários como responsáveis pela morosidade da Reforma Agrária; 17,4% acham que a responsabilidade é dos políticos; 11,4% do governo e 8,5% dos ricos e poderosos; 21,8% acreditam que FHC conseguirá cumprir algum programa de Reforma Agrária até o final de seu governo.

O apoio militar, que não existia no tempo de Jango e de Sarney (apenas com Castello Branco ele foi claro e ostensivo), tem se manifestado agora com franqueza em pronunciamentos de credenciados representantes da cúpula militar.

Para concluir, prefeitos de cidades onde existem assentamentos passaram a apoiar a reforma, seja pelo salto que os novos agricultores propiciaram à arrecadação dos municípios, seja pelo dinamismo que os novos personagens estão trazendo para a economia decadente dessas localidades.

Oxalá, portanto, que nenhum acidente de percurso (projeto SIVAM?) venha a tirar de FHC e de seu governo a determinação e a tranqüilidade necessárias para conduzir um processo com a dimensão e a importância da Reforma Agrária para o futuro de nosso país.