® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

Reforma agrária na atualidade e perspectivas

José Vaz Parente *

I – Considerações Gerais

O Brasil, país de dimensão continental, com uma população de mais ou menos 170 milhões de habitantes, sem os problemas geográficos, comuns a outras regiões, que impeçam o aproveitamento mais pleno de seu vasto território, de 8,5 milhões de km², tem paradoxalmente convivido, há mais de cinco séculos, com o binômio riqueza e miséria, provocado pela adoção de modelos excludentes – concentradores da renda e da propriedade.

Por achar-se entre as maiores economias do mundo, salta aos olhos o fato de o Brasil ainda não ter equacionado suas fortes contradições sociais, em especial as relacionadas a sua realidade agrária. É indiscutível que a crescente e continuada concentração da propriedade rural, numa agricultura que se moderniza, através de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, se faz acompanhar inexoravelmente de um intenso fluxo migratório campo-cidade.

Além dos inchaços populacionais que tornam inabitáveis os grandes centros urbanos, uma das conseqüências mais sérias desse processo é o imenso contingente humano de mais de 50 milhões de brasileiros, que era de 36 milhões há 10 anos atrás, que hoje se encontra abaixo do nível de pobreza absoluta, subsistindo com uma renda anual inferior a 275 dólares[1] por pessoa, contrastando com uma renda média per capita de 5 mil dólares, relativa a um produto interno bruto próximo a 850 bilhões de dólares. Enfim, é a história de um pobre País rico, onde 50% de sua população vive apenas com 10% de toda riqueza

[1] **Valor é atribuído pela ONU, como referência para os casos de extrema pobreza.**

gerada, contrastando com os 10% mais ricos que concentram 50% dessa monumental riqueza.

Dados do IBGE e do INCRA apontam o nosso país como possuidor de uma das maiores concentrações de terra do mundo. Em 1985, dos 4,4 milhões de imóveis rurais cadastrados pelo INCRA, 2% detinham 58% dos 595 milhões de hectares reservados à produção agropecuária, enquanto 55% desses imóveis incorporavam, somente, 4% do total dessa área aproveitável. O Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96 sinaliza para um aumento significativo dessa concentração, em razão do desaparecimento de quase um milhão de pequenos estabelecimentos rurais, entre 85 e 1995, sendo 683 mil com menos de 10 hectares e 250 mil, aproximadamente, com área entre 10 e 100 hectares.

As Estatísticas Cadastrais do INCRA de 1998, por sua vez, revelam que dos 3,5 milhões de imóveis cadastrados, perfazendo 415,57 milhões de hectares, 89,33%, com áreas de até 100 hectares, ocupam apenas 16,52% dessa área total. No outro extremo, tem-se somente 1,61% desses imóveis, com áreas acima de 1000 hectares, ocupando 52,90% dessa mesma área. Como agravante, esses levantamentos afirmam que 40% da área total dos imóveis cadastrados, média nacional, é mantida na forma improdutiva, certamente, como reserva de valor. Registre-se que esses são dados declarados, o que significa a possibilidade de superestimação de áreas exploradas, em razão da cobrança do imposto territorial rural, cujo valor decai com o aumento da área utilizada com atividades agropecuárias.

Corroborando com esses dados, Ronaldo Coutinho Garcia[2], afirma que "*estudos recentes estimam que mais de 4 milhões de habitantes rurais emigraram para as cidades entre 1990 e 1995, não havendo razões para imaginar que tal fluxo tenha arrefecido na segunda metade da década, o que elevaria para algo entre 8 e 9 milhões a população que teria abondonado o campo nos anos 90"*. Reitera em seu texto a expressividade numérica absoluta que ainda tem a população rural brasileira, beirando os 34 milhões em 1996. O referido autor, chama atenção ainda para o fato de essa população, na sua grande maioria, viver em condições bastante precárias, com diferenças para pior, quando

---

[2] **A Reforma Agrária *au fin-de-siècle,* setembro de 2000.**

comparadas às condições de vida da população urbana. O estranho, questiona, é que tudo isso acontece diante de uma enorme extensão de áreas agricultáveis não exploradas, e de um ativo movimento social reivindicando a democratização do acesso a terra, lutando e morrendo por isso, como algo inusitado no mundo contemporâneo.

Acresce-se a esse quadro avassalador, numa relação causa-efeito, comprometendo o futuro de toda uma nação, a elevada taxa de mortalidade infantil, o desemprego, o trabalho escravo ou mal remunerado, o analfabetismo e a prostituição, a delinqüência de menores e o abandono de idosos, entre outras modalidades de violência, como o próprio genocídio humano, presente no dia–a–dia das nossas grandes metrópoles, em escala não menos preocupante.

As explicações para esses casos têm inexoravelmente a ver com os sucessivos desgovernos que, através das suas ações em nome do social, mal conseguem tangenciar as causas que estariam a alimentar e a perpetuar no tempo tamanha tragédia humana. Isto não é fruto do acaso, mas, sobretudo de um sistema ou modelo econômico perverso, que reduz e amesquinha o papel do Estado, tornando-o prejudicial ou mesmo omisso em relação às suas obrigações constitucionais, aos interesses e clamores de seu povo.

II - A Reforma Agrária e o Novo Mundo Rural

A) Fundamentação ou Pretexto

A reforma agrária, desde que entendida como parte integrante e essencial a qualquer modelo de desenvolvimento político-econômico a ser instituído, com certeza cumprirá com o seu papel de instrumento de desconcentração da propriedade, de democratização do acesso a terra, disseminação e consolidação das unidades de produção familiar, enfim de combate à exclusão social e promoção da cidadania aos camponeses.

Contudo, o modelo de desenvolvimento adotado pelo atual Governo, de essência neoliberal, tem reduzido essa reforma agrária a um programa de natureza meramente compensatória. A coexistência do latifúndio com a pequena e média propriedade, em proporções que se agravam a cada dia, como demonstram os dados censitários do IBGE ou cadastrais do INCRA, são provas irrefutáveis de que as intervenções

do Governo no campo, exortadas como a maior reforma agrária da história, traduzem-se em resultados pífios que em nada alteraram ou alteram o perfil dessa perversa realidade fundiária que possui o País.

A pretexto de que o modelo estabelecido pelo Estatuto da Terra estaria esgotado, o Governo adotou *O Novo Mundo Rural*, enquanto parte integrante de seu programa *"Avança Brasil"*, instituído para o período 1999/2002. O *Novo Mundo Rural* apresenta como elementos nucleares a serem trabalhados a desconcentração da base produtiva (terra, crédito, educação etc) e a dinamização da vida econômica política e social dos espaços rurais, enquanto pilares do desenvolvimento local e regional sustentado. Embora externando o espírito de uma verdadeira reforma agrária, a rigor as intenções contidas no *Novo Mundo Rural*, não encontram sustentação ou ressonância nas atitudes desse mesmo Governo, que mais recentemente, por ocasião do seu primeiro mandato, 1995/98, quase leva o setor agrário brasileiro a uma situação de insolubilidade com o fechamento de estabelecimentos agrícolas e a supressão de postos de trabalho, contribuindo para que o número de famílias evadidas do campo suplantasse em muito ao de famílias assentadas, caracterizando a sua reforma agrária como coisa inócua ou sem expressão.

O *Novo Mundo Rural* anuncia ainda, como uma de suas principais âncoras, o Banco da Terra, posteriormente criado pela Lei Complementar 93/98 e regulamentado pelo Decreto 3.027 de 13 de abril de 1998, com o objetivo fundamental, determinado antecipadamente pela proposta *"Avança Brasil"*, de substituir as desapropriações, realizadas pelo poder público, pela concessão de crédito fundiário e recursos complementares, o que de fato tem ocorrido em escala assustadora, contribuindo para elevação dos preços da terra e a inviabilização da desapropriação por interesse social, principalmente em se tratando das regiões tradicionais do País.

Isto, aliado a histórica resistência das oligarquias rurais, tem reduzido sobremaneira as possibilidades da efetivação de uma reforma agrária, mesmo de cunho conservador. A chamada reforma agrária de mercado, ora em curso, além de uma imposição da globalização econômica, é, nessa mesma medida, um retrato fiel da baixa capacidade e da falta de autonomia do Estado em resolver os seus problemas estruturais, pelos métodos convencionais, reafirmadores de sua soberania, como a desapropriação por interesse social.

Esta mesma afirmativa acha-se também presente no livro *A ESTRATÉGIA DOS BANCOS MULTILATERAIS PARA O BRASIL,* editado pela Rede Brasil, em março de 1998, onde os relatos acerca das determinações do Banco Mundial para o campo brasileiro, reduzem a reforma agrária, do atual Governo, a um simples programa compensatório de alívio à pobreza, com os recursos orientados tão somente para as áreas adquiridas através da compra e venda, pois o Banco Mundial não financia atividades em áreas conflitivas objeto de desapropriação.

Gérson Teixeira[3] afirma existir toda uma semelhança de concepção e objetivos entre o Plano de Ações para o Desenvolvimento Rural na América Latina e Caribe, de autoria do Banco Mundial, e o programa *Novo Mundo Rural* do Governo FHC. Ambos propugnam pela redução da pobreza no campo, ampliada pelo processo de globalização, representando, na sua essência, uma mesma iniciativa, fundada *"numa visão holística das áreas rurais da região, que contempla, além do enfoque agrícola, as potencialidades da economia rural não agrícola, afora a promoção do manejo sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento do capital humano"*.

Nota-se que *o Novo Mundo Rural*, a princípio genuinamente brasileiro, não passa de uma aproximação talvez piorada das orientações do Banco Mundial, apresentado como solução mágica para todos os males do campo, prometendo erradicar a pobreza, redistribuir a renda e a terra, bem como implementar o desenvolvimento local e regional sustentado. Trata-se de uma intenção exageradamente ambiciosa e enganosa, para uma realidade secularmente regulada por regras de mercado, onde o Estado, sob o domínio de elites tacanhas, tem invariavelmente descumprido com as suas obrigações básicas de promover, garantir e proteger os direitos fundamentais dos trabalhadores rurais.

B) Contradições Diversas

Diferentemente do que anuncia *o Novo Mundo Rural,* o que se constata são iniciativas governamentais voltadas para a desestabilização das entidades e movimentos representativos dos trabalhadores rurais, objetivando afetar a atuação dos mesmos junto a

[3] **O Novo Mundo Rural: Base das Estratégias do Bird para América Latina e Caribe, julho de 2001.**

processos organizativos de suas bases e comprometer a sua legitimidade perante à sociedade e à opinião pública, através de ações conspirativas que os isolam e os criminalizam, por agirem em defesa de seus interesse vitais, de obter terra para trabalhar e produzir.

Horácio Martins de Carvalho[4] revela que o Governo Federal e setores das classes dominantes preferem transformar os pequenos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra em lumpesinatos a permitir, político-ideologicamente, que estes se consolidem como movimento hegemônico das classes populares do campo e da cidade, seja através de conquistas nas reivindicações de melhoria das políticas agrícolas para essas frações de classe social, seja consolidando os assentamentos de reforma agrária a partir da luta de ação direta pela terra. Essa regra, observada a diferença de intensidade, não se aplica apenas ao MST, mas a todas as organizações representativas dos trabalhadores em geral que aspiram agir com autonomia, em defesa dos direitos e interesses de seus representados, na contramão do que determina o modelo de desenvolvimento excludente instituído.

Redução orçamentária - contradição que nega possíveis boas intenções

Nessa linha, porém com um outro enfoque, que também nega as premissas básicas do *Novo Mundo Rural,* é de se registrar, sobre as duas gestões do Governo FHC, 1995/2001, a absurda redução no orçamento para reforma agrária, que saiu de 1,5 bilhão, em 1995, para apenas 1,28 bilhão em 2001, em valores não corrigidos, inobstante a acentuada queda no custo do imóvel por família, em média acima de 40%, o que permitiria manter o patamar inicial dos recursos, intensificar consideravalmente as desapropriações e aumentar as metas de assentamento, de modo a compensar o grande déficit existente, agravado pela continuada expulsão de trabalhadores do campo.

Metas físicas desconectadas da disponibilização de recursos orçamentários

[4] **A Crise de Identidade dos Pequenos Produtores Rurais Familiares: Possibilidades de Superação, Curitiba, 3 de setembro de 2000**

Contrariamente ao orçamento, que permanece sendo reduzido ano a ano, haja vista o Plano Plurianual – PPA, para o período 2000/2003, o anunciado número de famílias assentadas e a serem assentadas no período de 1995 a 2001, salta de 181 mil para aproximadamente 671 mil, mais que triplicando o quantitativo de famílias existentes, num evidente abandono institucional das necessidades básicas dos trabalhadores, encerrando uma situação paradoxal, onde o aumento vertiginoso das demandas por serviços é negado pela redução drástica dos recursos indispensáveis ao seu atendimento.

Reafirmando as contradições - no campo orçamentário e das metas físicas

Para 2002, a Proposta Orçamentária apresentada pela União, em termos de recursos para reforma agrária, em analogia com o atual orçamento, atendo-se apenas às principais funções e/ou programas, mostra-se mais preocupante ainda, como demonstram os dados a seguir[5] :

a) - ***A Função Organização Agrária***, reservada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, que compreende todos os programas e ações relacionadas à reforma agrária, **teve um corte real de 26%, caindo dos R$ 108.972.019,00, constantes da Lei Orçamentária – LO/2001, para R$ 80.310.653,00 conforme a proposta da LO/2002;**

b) – ***Programa Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos,*** referente a implantação de infra-estrutura nos assentamentos, **teve um corte real de 36,7%, ou seja, os recursos passaram de R$ 89.784.146,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 56.834.000,00 previstos pela LO/2002;**

c) – ***Programa de Educação de Jovens e Adultos em Projetos de Reforma Agrária,*** os recursos **tiveram uma queda real de 67,5%, ou seja, caíram de R$ 23.473.300,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 7.691.000,00 previsto pela LO/2002;**

d) **–** ***Programa Novo Mundo Rural - obtenção de terras, contrariamente a ampliação de meta sugerida,*** **teve um corte real de 6,00%, ou seja, os recursos caíram de**

---

[5] **Gérson Teixeira, A reforma Agrária na Proposta Orçamentária da União para 2002 e a Execução das Dotações Programadas para 2001, setembro de 2001**

R$ 386.754.000,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 362.600,00 previstos pela LO/2002;

e) **- *Programa Novo Mundo Rural - crédito-instalação às famílias assentadas,* teve uma redução real 22 %, que se fez acompanhar da redução de metas, com os recursos saindo de R$ 185.430.000,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 144.300.000,00 previsto pela LO/2202;**

f) **- *Programa Novo Mundo Rural – assistência às famílias acampadas,* mesmo sem alterar a meta de famílias assistidas, os recursos sofreram um corte real de 33%, ou seja, caíram de R$ 1.081.209,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 723.000,00 previstos pela LO/2002;**

g) **- *Programa Novo Mundo Rural – consolidação de assentamentos,* teve um corte real de 22%, os recursos foram reduzidos de R$ 148.998.494,00 aprovados pela LO/2001, para R$ 115.550.000,00 previstos pela LO/2002.**

h)

Para não dizer que houve corte em tudo, O **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF,** que compreende assistência financeira às prefeituras, para execução de projetos de infra-estrutura e serviços municipais, foram ampliados, deste para o próximo ano, de R$ 226.361.288,00 para R$ 532.805.000,00, perfazendo um aumento real de 135%, certamente motivado pela aproximação das eleições gerais no País. O mesmo ocorreu com o ***Programa Comunicação Social do Governo,*** atividades de publicidade, que tiveram os seus recursos ampliados em 74,3% no âmbito do MDA, e 17 % em relação ao INCRA, não deixando dúvidas quanto as intenções governamentais em compensar seus poucos feitos com campanhas publicitárias arrojadas.

Já em relação ao Banco Da Terra, que opera basicamente com dois programas, *Assentamento de Famílias e Consolidação dos Assentamentos,* os recursos caíram de R$ 339.072.000,00 em 2001 para R$ 332.780.000,00 em 2002, com uma redução de apenas 2%, que além de desprezível é significativamente compensada pela Lei Complementar 93/98 que, ao instituir o programa, permite que este se utilize dos Títulos da Dívida Agrária -TDA para compra e venda de terras, até então reservados à desapropriação por interesse social. Ao fim, o Banco da Terra, ou a compra e venda de

imóveis, termina por dispor de muito mais recursos do que a desapropriação, pois o seu orçamento, em moeda, se soma aos TDA disponibilizados para reforma agrária.

C) O Banco da Terra e a Desapropriação

Fica evidenciado, portanto, que a desapropriação é relegada a um segundo plano em favor do Banco da Terra, que cumpre a função de reaquecer o mercado imobiliário e preservar o regime de propriedade. Contrariamente ao que impõe a desapropriação, enquanto dispositivo de força a reafirmar a soberania do Estado na regulação da ocupação e utilização da propriedade rural, dentro do que representa a sua finalidade social, o Banco da Terra, por ser um processo de compra e venda regulado pelo mercado, além de concorrer para elevação dos preços do bem imóvel, reduzindo-o a uma simples mercadoria, tem a sua eficácia distributiva condicionada a manifestação de vontade das partes, donde se conclui que compra quem pode e vende quem quer.

Por outro lado, em razão das vantagens comparativas apresentadas, como os preços de mercado "acordado entre as partes" e as facilidades de pagamento em moeda corrente etc., sob a ótica de quem vende, no caso o proprietário, o Banco da Terra deixa de ser um programa de aplicação restrita às áreas insuscetíveis de desapropriação, para concorrer e mesmo substituir esse instrumento na aquisição de latifúndios improdutivos para fins de reforma agrária, que, por sua vez, passam a redobrar suas resistências ao processo expropriatório, criando dificuldades diversas para forçar a compra e venda.

Acerca dessas vantagens comparativas, ensaios preliminares realizados por setores do INCRA, têm demonstrado, a grosso modo, que os preços médios dos imóveis adquiridos, por unidade de área(hectare), praticados pelo o Banco da Terra nos Estados onde este opera, têm ultrapassado, em até cinco vezes, os preços médios pagos pelo INCRA, nesses mesmos Estados, pela via expropriatória. A título ilustrativo, cumpre mencionar apenas cinco unidades federativas, em que essas análises foram feitas, evidenciando uma discrepância bastante acentuada, principalmente por tratar-se de valores médios, senão vejamos:

a) Estado do Piauí, a média de preço praticada pelo INCRA é de R$29,63 o hectare, enquanto a do Banco da Terra é de R$147,00, ou seja aproximadamente 5 vezes maior;

b) Paraíba, o valor médio pago pelo INCRA é de R$267,08 o hectare, enquanto o Banco da Terra paga R$521,12, quase 2 vezes a mais;
c) Sergipe, o INCRA paga em média R$285,49 o hectare, enquanto o Banco da Terra paga R$710,00 ou quase 3 vezes a mais;
d) Mato Grosso, o INCRA paga em média R$304,28 o hectare, enquanto o Banco da Terra desembolsa R$600,00 ou aproximadamente 2 vezes acima;
e) Enfim, o Estado de Goiás, onde o INCRA tem pago em média R$699,62 o hectare, enquanto o Banco da Terra paga R$845,00, ou seja 21% a mais.

A despeito de qualquer argumentação sobre a qualidade diferenciada dos imóveis adquiridos, por um ou outro processo, para justificar tais disparidades, o certo é que os valores aqui mencionados são valores médios, traduzindo por consequência a média da qualidade desses imóveis, pois presume-se, para ambos os casos, o que é natural, a aquisição de áreas com potenciais também diferenciados, face a heterogeneidade dos solos existentes e as circunstâncias que determinam as demandas dos trabalhadores rurais, por terras para viver e produzir. Isso, contudo, não afasta o entendimento, resultantes de pesquisas[6], que afirmam ser o valor de mercado, para os imóveis rurais, significativamente superior ao valor da terra quando avaliado como ativo produtivo. Consequentemente, se a desapropriação, enquanto instrumento de justiça social, quando aplicada incorretamente não reduz o valor da terra, com certeza a compra e venda o eleva de forma significativa.

Outrossim, como apontam os trabalhos recentes realizados pelo INCRA[7], a considerar a baixa consistência dos títulos de domínio no Brasil, que se agrava com a ostensiva prática da grilagem de terras públicas, indígenas e de remanescentes de quilombos etc., é de se admitir, com a velocidade que o Banco da Terra vem imprimindo aos seus negócios, sem as cautelas comuns aos processos expropriatórios, que esteja havendo, por força dessas transações, a obtenção de terras em situação absolutamente irregular. Se o próprio Estado, não raro, adquiri "gato por lebre", com todos os cuidados que assume em levantar a cadeia dominial dos imóveis expropriáveis, o que dirá o particular em condições menos apropriadas.

---

[6] **Bstiaann Philip Reydon e outros, Intervenção Estatal no Mercado de Terras, Estudos NEAD 3, ANO 2000.**
[7] **0 Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil, MDA/INCRA, julho de 2000.**

Como diz Sérgio Sauer[8], "*a reforma agrária de mercado, não difere da reforma agrária convencional apenas porque explicitamente reconhece a necessidade da oferta e procura, mas especialmente porque é não-coercitiva, ou seja, a questão agrária passa a ser resolvida através da oferta de terras, portanto, pela boa vontade de seus proprietários. O Estado deixa de ter um papel central na democratização da propriedade fundiária porque não determina quais as propriedades que deverão ser desapropriadas"*. Por conseqüência, pode-se dizer que o Banco da Terra é apenas um crédito direto ao consumidor, concedido na forma individual ou associativa, e não um instrumento de reforma agrária. Como adverte Edélcio Vigna, na publicação ARGUMENTO do INESC, novembro de 1999, o que difere o Banco da Terra da Reforma Agrária, é que o primeiro pode ser um instrumento de uma política governamental, enquanto que o segundo é a política, em si mesma, da transformação efetiva do espaço agrário.

D) O Desmonte do INCRA

Registre-se também, numa outra dimensão dessa desmistificação do "Novo Mundo Rural", o desmonte do INCRA, pela não recomposição de sua força de trabalho, que atualmente compreende a metade do que possuía a organização a 20 anos atrás, inobstante o incremento de atribuições ocorrido nessas duas últimas décadas. Como arremate dessa morte por inanição, têm-se a terceirização, a privatização e a descentralização das ações de reforma agrária através dos contratos ou convênios firmados com a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Correios etc., ou mesmo com os Organismos Internacionais, PNUD, FAO e IICA, que invariavelmente contratam consultores, por períodos superiores a 4 ou mais anos, para executarem atividades de caráter permanente da Instituição, portanto, legalmente reservadas ao seu pessoal efetivo.

---

[8] **Proposta de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial no Brasil, abril de 200.**

Essas medidas não têm resolvido, mas simplesmente aprofundado os problemas com os quais convive o INCRA em termos operativos. A prova disto é o baixo desempenho apresentado pela Instituição[9], após sua falaciosa modernização, em relação as modestas metas físicas e financeira programadas para o exercício. Mesmo admitido os insuficientes recursos orçamentários para este ano, da ordem 1,29 bilhão de reais, faltando tão somente um mês para o término do exercício, apenas 44,5 % do orçamento reservado ao Novo Mundo Rural para assentamento de trabalhadores foi efetivamente utilizado. Ressalte-se que este é o principal dos 14 programas sob a alçada do INCRA, que absorve 562,69 milhões de reais ou 44% do orçamento reservado a Instituição, com destaque para à ação Obtenção de Terras, que detém 65% desse valor ou seja 365,00 milhões de reais, sendo que apenas 28% desses recursos, foram efetivamente gastos até a presente data.

Com relação às atividades de consolidação e emancipação desses projetos de assentamento, a situação também não foi muito diferente, pois a média alcançada não chegou a 24,6% do orçamento disponibilizado, evidenciando um desempenho muito abaixo da crítica. Na melhor das hipóteses, o INCRA só dispõe de tempo para empenhar os recursos aprovados sem qualquer perspectiva de executar o que fora programado em termos de metas físicas, ficando também prejudicada a execução físico-financeira para o próximo exercício, podendo, mais uma vez, importar na devolução dos ínfimos recursos da reforma agrária ao Tesouro Nacional.

Tudo isto tem decepcionado e causado indignação junto aos servidores, aos trabalhadores rurais em geral e aos setores da sociedade que lutam pela realização da reforma agrária e que sabem, perfeitamente, que o Governo, auxiliado pela mídia, tem distorcido a realidade se fazendo passar por um grande realizador, cujos feitos, quando constatados, negam todo o seu discurso.

As fantasias e os discursos engenhosos sobre a "maior reforma agrária da história do País", não mais conseguem esconder o fracasso proposital de uma política de distribuição de trabalhadores rurais em áreas de intervenção, os quais são entregues a sua

[9] **Execução Financeira – Global(Brasil), da Reforma Agrária, dados do INCRA, 16 de novembro de 2001**

própria sorte, pois os recursos que lhes chegam longe estão de atender as suas necessidades básicas e, mais ainda, àquelas exigidas para implantação e consolidação dos planos de desenvolvimentos dos assentamentos, que, em última instância, respondem pelo êxito dos empreendimentos e pela fixação de mulheres e homens à terra, dando as ações de reforma agrária um caráter irreversível.

E) A Descentralização ou Estadualização das Ações de Reforma Agrária

A descentralização das ações de reforma agrária já existe, na medida em que o INCRA, seu órgão executor, é uma autarquia, portanto uma instituição descentralizada criada para implementar atividades típicas do Estado, em parceria, evidentemente, com as demais unidades federativas, como já determina o Estatuto da Terra – Lei 4.504/64.

A descentralização a que se refere o Projeto de Lei Complementar Nº 135/00, em tramitação no Congresso Nacional, que transfere para os Estados e Distrito Federal competência para legislar, desapropriar, vistoriar imóveis, distribuir terras, selecionar e assentar famílias, além de realizar atividades de fiscalização e arrecadação de ITR, é, na realidade, uma estadualização ou desfederalização da reforma agrária.

Traduzido em miúdo, o Governo da União, ao mesmo tempo em que se desobriga de seu dever constitucional, desmonta o INCRA, transfere para os Estados e Municípios as custas políticas e financeiras das ações de reforma agrária, eleva o grau de dificuldade à sua realização e, com isso, busca criar as condições subjetivas à implementação do Banco da Terra, com o esvaziamento e isolamento das organizações dos trabalhadores rurais que se opõem à reforma agrária de mercado e ao modelo de desenvolvimento instituído no País.

Mais que um gesto inusitado de um governo da União, em matérias desse gênero, o Projeto de Lei Complementar 135/00, se constitui num complicador a mais à implementação de políticas públicas que, de forma conjugada, equacionem e promovam o desenvolvimento rural sustentado das unidades federativas do País, em termos de

superação dos problemas agrários existentes. Diferentemente, a reforma agrária, na sua acepção abrangente e diversificada, que leva em conta as peculiaridades regionais e locais, compreendendo um conjunto de ações planejadas e integradas entre si, quando colocada em prática, enquanto um programa nacional, certamente os seus efeitos, ao contrário do seria o somatório de ações conduzidas pelos Estados em separado, se farão reproduzir através de um desenvolvimento integrado e harmônico envolvendo essas unidades federativas em termos político, social e econômico.

O constituinte quando conferiu à União competência exclusiva para legislar sobre questões agrárias e executar o Plano Nacional de Reforma Agrária em parceria com os Estados e os Municípios, procurou, sobretudo garantir essa integridade geopolítica que encerra o Estado Brasileiro, preservando-o dos conflitos e interesses de classe, que pudessem colocar em risco a eficácia de um programa como a reforma agrária, que mexe de forma profunda nas relações políticas, econômicas e sociais reinantes em cada localidade.

Inexistem registros sobre qualquer reforma agrária realizada no mundo, que não tenha ocorrido sob o comando do poder público federal, com regras bem claras para todo um território. O Projeto de Lei Complementar 135/00, da iniciativa do governo, nega essas premissas, para tentar impor exigências de um mercado que rejeita o poder intervencionista de um Estado autônomo e soberano, instituído para agir em defesa dos interesses públicos e coletivos, segundo uma ordem social que assegure o bem-estar de todos.

Contrariamente ao que sugere, o referido Projeto de Lei Complementar compromete a missão do Estado em resgatar a sua histórica dívida social para com seu povo, ao criar embaraços institucionais e legais que dificultam ou mesmo impedem a realização de uma reforma agrária ampla e massiva a nível nacional. Com a aprovação desse projeto de lei, as unidades estaduais, individualmente, terão liberdade plena para definir, segundo as correlações de forças políticas locais, as ações agrárias que lhes convêm, as quais certamente ficarão descontextualizadas de outras experiências do gênero,

levadas a cabo no País, ocasionando ou mesmo aprofundando todo um desequilíbrio regional, que uma reforma agrária de âmbito nacional, a rigor, visa corrigir.

Entre as possíveis conseqüências desse processo de desfederalização da reforma agrária, a ser estabelecido pelas as novas regras, com certeza acha-se presente a preservação do regime de propriedade e a manutenção do fluxo migratório das regiões de expulsão, onde o latifúndio encontra-se consolidado e fortemente protegido, para as áreas de menor resistência às intervenções do Estado. Isto retrata fielmente o que já sucede nos dias de hoje, com a concentração de ações de distribuição de terras e de assentamentos votadas para as localidades com baixa densidade demográfica, particularmente nas regiões norte, centro-oeste e meio-norte, acrescidas de algumas outras intervenções pontuais nas áreas tradicionais, que se dão mais em razão das pressão exercidas por frações organizadas dos trabalhadores rurais, do que propriamente por iniciativa voluntária do Estado.

O Projeto de Lei Complementar 135/00, representa portanto, um golpe fatal e antidemocrático desfechado pelo Governo, objetivando intensificar as ações do Banco da Terra e manter inalterada a realidade agrária brasileira, num momento em que os trabalhadores rurais avançam em seu processo organizativo a nível nacional, depositando todas as suas fichas nas possibilidades de uma reforma agrária expressiva, envolvendo e integrando todas as unidades federativas do País.

Dentro do preestabelecido pelo mercado, de produzir o máximo com mínimo, secundarizando as questões social e ambiental, objetivando o lucro pelo lucro como alternativa única de viabilização econômica das atividades agropecuárias, a estrutura fundiária existente já responde satisfatoriamente às suas exigências, pela via do rendimento, ou seja, do incremento da produção por unidade de área, sem necessariamente implicar em expansão do espaço cultivado, o que, em tese, dispensa a modificação da estrutura agrária vigente e descarta a realização de uma reforma agrária expressiva. Nesse sentido torna-se compreensível a substituição da desapropriação pelo Banco da Terra, indiscutivelmente um instrumento ajustado às regras de mercado.

III - A Reforma Agrária como Instrumento de Desenvolvimento Social e Econômico

À luz do exposto, mantidas as atuais políticas orientadas para o meio rural, conforme as regras estabelecidas pelo modelo de desenvolvimento instituído para o País, tornar-se-á inevitável o aprofundamento da exclusão social e a redução das possibilidades das/os camponesas/es conquistarem a sua cidadania, restando a estes, que se vêem mais uma vez ameaçados em relação aos seus interesses e direitos, diante da mais absoluta falta de perspectiva, apenas a faculdade de continuar lutando por dignidade ou ceder ao fascínio da glória-reflexa, que lhe reserva a classe dominante, enquanto essência de coexistência passiva da miséria com a opulência.

Nesse contexto, a reforma agrária, na sua acepção verdadeira, sem negar a importância de políticas conseqüentes nas áreas de saúde, educação e moradia etc., se sobressai como instrumento contundente de desconcentração da propriedade, bem assim de combate as desigualdades sociais, mediante a geração de emprego e renda, a custos comparativamente ínfimos. Suas ações, como comprovam os inúmeros estudos realizados, atingem sobremodo as camadas sociais mais carentes, que guardam vínculo com a terra e que não possuem a menor condição de serem absorvidas por um mercado de trabalho que passa por transformações tecnológicas eminentemente liberadoras de mão-de-obra.

Reformar a estrutura fundiária brasileira é promover a função social da terra, com a democratização do seu acesso, o incremento da produção e a conseqüente criação de novos postos de trabalho, dentro e fora do setor agrícola, seguido da contenção do fluxo migratório campo-cidade. A reforma agrária tem contribuído, independentemente de regime econômico, para o desenvolvimento das nações onde fora implementada, destacando-se como um dos raros programas de eficácia inquestionável no combate as desigualdades sociais e econômicas reinantes nesses Países.

O próprio capitalismo lógico, numa linguagem configurativa, para diferençar da lógica do capitalismo - que é de natureza perversa, condena a subutilização ou o uso da terra como mera reserva de valor, em prejuízo do econômico e social, fato corriqueiro no

Brasil. Contudo, como lembra Gerson Teixeira[8] *"a reforma agrária não pode ser resumida a uma mera política isolada e celular de distribuição de terras e, muito menos ainda, sob o controle do latifúndio, conforme determina a reforma agrária de mercado, posta em prática pelo atual Governo"*. Também, como de regra acontece nos países capitalistas, a reforma agrária não pode ficar com sua finalidade voltada apenas para os aspectos eminentemente econômicos, de caráter reducionista, com a terra transformada numa simples mercadoria, utilizada, na melhor das hipóteses, como mero fator de produção**.** *A reforma agrária verdadeira repousa no trinômio homem/mulher, terra e meio ambiente. Seu objetivo maior é promover a interação harmônica entre esses fatores***,** de modo a prevalecer a função social sobre o direito de propriedade, concomitante à quebra do monopólio e a democratização plena do acesso à terra.

Para que essa reforma agrária alcance seus reais objetivos de instrumento propulsor do bem-estar social e econômico no campo, alicerçado na democratização do acesso à terra, na consolidação da unidade de produção familiar, enfim, no cumprimento da função social que tem a propriedade, é necessário que ela esteja acoplada e harmonizada a um modelo de desenvolvimento econômico bem definido, que realmente contemple os direitos fundamentais do povo de um País. Caso contrário, como tem acontecido no Brasil, ela apenas cumprirá o seu papel de política compensatória, deixando de atacar, na essência, as causas da fome e da miséria, que respondem pela exclusão social de parcela significativa da população nacional.

Mesmo com todas essas restrições, conforme pesquisa encomendada pelo Governo à FAO/PNUD[9], em março de 1991, a reforma agrária ainda é, sem sombra de dúvida, uma alternativa ímpar de construção da cidadania dos trabalhadores rurais sem terra, como demonstram os dados a seguir:

---

[8] **Problemática Agrária no Brasil Contemporâneo, janeiro de 2001.**

[9] **Principais Indicadores Sócio-econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária, FAO/PNUD, dezembro de 1992**

a) renda média mensal, por família assentada, da ordem de 3,7 salários mínimos, muito próxima a renda média mensal de 3,8 salários mínimos, estabelecida por família, para as demais classes de renda a nível nacional;

b) processo de capitalização da família beneficiária das ações de reforma agrária, num prazo de 5 anos, superior a 200%, levando em consideração o seu capital inicial, podendo ultrapassar a casa dos 250%, quando acrescido dos empréstimos compreendidos pelas diferentes linhas de crédito;

c) geração de empregos numa média de 3 pessoas por família assentada, índice bastante superior ao de outras atividades econômicas, urbanas e rurais;

d) taxa de mortalidade infantil inferior a média nacional, fato este que revela traços eminentes de melhoria das condições de vida dos beneficiários da reforma agrária.

Afora esses inegáveis benefícios, inúmeros estudos têm demonstrado também que o custo do assentamento de uma família em Projeto de Reforma Agrária, perfazendo entre 10 e 20 mil dólares, gerando em média 3 empregos, não encontra paralelo em relação a outros setores da economia nacional, ou seja: corresponde a metade do valor de um posto de trabalho no comércio, que varia entre 30 a 45 mil dólares; a um quarto dos investimentos para geração de um emprego no setor industrial, da ordem de 80 mil dólares; e, o que é mais sério, a metade do custo de manutenção de um presidiário nos cárceres brasileiros, com baixa possibilidade de reintegração à vida social.

É de se enfatizar, em acréscimo a essas vantagens, o fato de os/as trabalhadores/as rurais reembolsarem ao Estado as despesas correspondentes ao seu assentamento, em termos de créditos que lhe são concedidos e dos valores correspondentes a indenização da terra que lhe é transferida, além, evidentemente, da sua conversão de demandante de políticas sociais em contribuintes fiscais e produtores efetivos, concorrendo de forma direta e indireta para geração de empregos nas agroindústrias de beneficiamento, no mercado fornecedor de insumos e de bens de consumo em geral. Como bem remarca José de Souza Martins[10], ao referir-se a reforma agrária, *"convém não esquecer que a via da desapropriação não é a via da doação da terra ao assentado. Nunca foi"*. Fazer, portanto a

[10] **Ciclo de Palestras da Reforma Agrária, INCRA/MDA, 17 de março de 2000**

opção correta, em termos de modelo de desenvolvimento que seja de interesse para a nação brasileira e elimine as suas chagas históricas como os cinco séculos de latifúndio, tem sido, até então, o grande desafio não enfrentado pelos os que se habilitam a governar esse País.

IV Conclusões

O Governo quando anuncia que está a fazer a maior reforma agrária da história do País, tendo desapropriado para mais de duas Bélgicas nesse período, com certeza esquece de dizer que permitiu, simultaneamente, o remembramento de outras quatro, pois, para cada família que ele assentava ou assenta, quatro outras abandonavam ou abandonam o campo, por absoluta falta de uma política agrícola consentânea com as exigências das unidades de produção familiar. **Por outro lado, enquanto persistir o binômio latifúndio-minifúndio, na ordem de grandeza em que essas modalidades de imóveis se apresentam, denunciando uma concentração excessiva de poderes em mãos de poucos, todas as políticas distributivas de crédito e serviços básicos, essenciais ao desenvolvimento da produção familiar, se mostrarão débeis ou mesmo inócuas na sua função de socialização da renda e desconcentração da propriedade.** **(Carla, considere para janela o negrito)**

Não apenas o fechamento de pequenos estabelecimentos tem ocorrido também nesse período, em relação às diversas atividades agrícolas, a supressão de mais de um milhão de postos de trabalho, provocada, predominantemente, pela adoção de tecnologias poupadouras de mão-de-obra, impostas pelo próprio mercado globalizado que desconsidera o componente humano ou social, para priorizar, tão somente, a redução dos custos operativos e a maximização dos lucros. Isto fica bem exemplificado quando verificamos o extraordinário incremento da produção de grãos da ordem de 100 milhões de toneladas, sem a correspondente expansão de áreas plantadas, que poderia absorver o excedente de mão-de-obra, alimentado por força da inexistência de uma reforma agrária ampla e irrestrita.

As pressões das organizações de trabalhadores/as rurais por políticas mais arrojadas para o atendimento das famílias acampadas e assentadas em Projetos de Reforma Agrária, são respondidas com repressão e criminalização aos seus integrantes e lideranças. O governo abandona suas obrigações constitucionais de realizar uma reforma agrária de acordo com o que determina a sua natureza, para submeter-se às regras de um mercado mantenedor do regime de propriedade, na sua forma concentradora e excludente. Como diz Osvaldo Russo, ex-presidente do INCRA, *"é preciso que o governo democratize as relações com os trabalhadores rurais e suas organizações, gaste menos com propaganda oficial e garanta os recursos orçamentários necessários para a realização da reforma agrária"*.

Paralelamente aos discursos engenhosos e as fantasias sobre a "maior reforma agrária da história do País", observa-se uma política de distribuição de trabalhadores/as rurais em áreas de intervenção, os quais ficam entregues a sua própria sorte, pois os recursos que lhes chegam longe estão de atender as suas necessidades básicas e, mais ainda, àquelas exigidas para implantação e consolidação dos planos de desenvolvimentos dos assentamentos, que, em última instância, respondem pelo êxito dos empreendimentos e pela fixação das mulheres e homens à terra, dando as ações de Reforma Agrária um caráter irreversível.

A verdade é que as realizações sobre o atual programa de reforma agrária não resistem a uma análise minimamente consistente, sob pena de exporem as contradições severas existentes entre a retórica e as ações de um Governo, reconhecidamente descompromissado com o social, que tem reservado a cada ano mais ou menos 50% de seu orçamento fiscal para o pagamento dos serviços de uma dívida impagável, ampliando o desemprego, a fome e a miséria em todo território nacional.

Fica também evidenciada a determinação do Governo em descaracterizar a reforma agrária como atividade típica de Estado, a cargo da União, se desresponsabilizando em relação à sua execução, na medida em que transfere as suas ações para os Estados e Municípios, ou mesmo para as organizações de direito privado, via

terceirização, sem que estes reúnam as mínimas condições exigidas para a sua efetiva operacionalização. Este processo de desresponsabilização do Governo da União, além de implicar ônus adicionais para o próprio erário público, não garante, muito pelo contrário, nenhuma certeza quanto a obtenção de êxito em relação a eficácia buscada pela sua "reforma agrária". Nesse sentido a desapropriação é relegada a um segundo plano, em favor do Banco da Terra, o qual prolonga a continuidade do processo de concentração da propriedade, uma vez que os latifúndios permanecem inatacados, considerando o fato de os mecanismos de mercado, contrariamente ao que impõem as ações expropriatórias, elevarem o preço da terra e condicionarem a compra e venda de imóveis a manifestação de vontade das partes, ou seja, compra quem pode e vende quem quer. Nesse diapasão, esvazia-se a prerrogativa que tem o Estado, enquanto ente soberano, de regular o processo de ocupação e utilização da terra com justiça social.

Ao se manter esse cenário, num trocadilho com a substituição do "Velho pelo Novo", como tem anunciado o Governo, liquidam-se as possibilidades institucionais de se avançar com ações de reforma agrária, e, numa dimensão paradoxal, reedita-se a Lei de Terras de 1850, através do Banco da Terra, convalidando a figura do latifúndio no território brasileiro, em prejuízo do moderno que é a desapropriação, enquanto instrumento assegurador do cumprimento da função social que tem a propriedade.

O INCRA, por sua vez, mesmo sem declaração formal, vem agindo como se fosse uma Agência Executiva, com parte de suas atribuições de coordenação, supervisão e normatização transferidas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, ficando suas iniciativas reduzidas a uma execução supletiva, considerando que o grosso de suas atividades permanentes está sendo terceirizado, a exemplo da seleção e assentamento de famílias, ou se acha reservado ao processo de estadualização, a ser consignado com a aprovação do PLC Nº135/00.

O desmonte do INCRA, a desfederalização das ações de reforma agrária e a substituição da desapropriação por mecanismos de compra e venda, promovidos pelo

Banco da Terra, afora a criminalização dos trabalhadores rurais sem terra, são provas concretas de que o Governo não está fazendo a Reforma Agrária reclamada pelos/as trabalhadores/as rurais, ficando os seus grandes feitos publicitários reduzidos a uma simples fantasia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JR., Aurélio Vianna e outros. A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil.Brasília: Rede Brasil, 1998.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reforma Agrária *au fin-du-siècle*. Brasília: IPEA, 2000.

GUANZIROLE, Carlos Enrique e outros. Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária. Brasília: FAO/PNUD – MARA, 1992.

REYDON, Bastiaan Philip e outros. Intervenção estatal no mercado de terras: experiência recente no Brasil. Brasília: Estudos NEAD 3, 2000.

TEIXEIRA, Gérson. A Reforma Agrária na Proposta Orçamentária da União para 2002 e a Execução das Dotações Programadas para 2001. Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2001.

TEIXEIRA, Gérson. O Novo Mundo Rural: Base das Estratégias para América Latina e Caribe. Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2000.

TEIXEIRA, Gérson. Estadualização do Processo de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Projeto de Lei Complementar nr 135, de 2000). Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2000.

____.Contextualização da Reforma Agrária. In: Congresso da CNASI – Relatório Final, Brasília, 1996.

*JOSÉ VAZ PARENTE é servidor público, bacharel em agronomia e direito, e é Diretor da Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA, onde trabalha. E-mail: parente@incra.gov.br

Disponível em: <http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:kl54NQI1JGAJ:ifas.org.br/download/O%2520Brasil%2520e%2520a%2520Reforma%2520Agraria%2520II.doc+direito+agrario+filetype:doc> Acesso em.: 27 nov. 2007.