

REFORMA AGRÁRIA, ONTEM E HOJE

ANTÔNIO CANUTO*
DOM TOMÁS BALDUÍNO**

1. INTRODUÇÃO

Em artigo intitulado “Culpa maior”¹, Luís Fernando Veríssimo escreve, com seu humor costumeiro: “As caravelas de Pedro Álvares Cabral aproximam-se da praia, onde um grupo de índios as observa. Um índio olha para outro e diz: ‘Iiih... Lá vem aquele papo de reforma agrária’”. O papo sobre Reforma Agrária pode não ser tão antigo assim, mas tem muito tempo que faz parte do debate nacional. Foi no final dos anos 50 e início dos anos 60, com o processo crescente de industrialização do país, que provocava um crescimento rápido da urbanização, que a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade.

Este debate se tornou mais intenso quando o governo João Goulart (1961-1964) a anunciava como uma das reformas de base propostas por seu governo. A questão da propriedade da terra era, como continua sendo até hoje para a elite brasileira, um tabu. E o discurso que a levantasse era qualificado de “comunista”. O conjunto das reformas de base, em que sobressaía a Reforma Agrária, acabou provocando o golpe militar de 1964.

Entretanto, mais que programas de Reforma Agrária, o que se viu no Brasil foi uma grande reforma de siglas de órgãos que se diziam destinados a efetivá-la. Até o golpe militar de 1964, o órgão responsável pela Reforma Agrária chamava-se Superintendência da Reforma Agrária (Supra). A mobilização da sociedade em torno a este tema, a organização dos trabalhadores que a reivindicavam e a agitação que se instalou no campo, notadamente no Nordeste, com as Ligas Camponesas, e no Centro Oeste, com a mobilização

1. Cf. **O Globo**. Rio de Janeiro, 10.07.2003.

camponesa de Trombas e Formoso (em Goiás), obrigou o recém-instalado regime militar a produzir um ordenamento jurídico que fosse capaz de dar conta dos conflitos no campo. No mesmo ano de 1964 editou-se o **Estatuto da Terra** (Lei nº 4.504, de 1964), criando-se, ao mesmo tempo, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição à Supra. Dois anos depois, em 04.11.1966, o Decreto nº 59.456 instituiu um Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel.

Na reforma das siglas, o passo seguinte foi dado em 1970, quando foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA. Tanto o **Estatuto da Terra** quanto o INCRA foram atacados duramente. O primeiro porque não sinalizava na direção de uma efetiva e radical Reforma Agrária, como a que se desejava, e o segundo porque nele veio embutido o “C” de Colonização. O órgão era mais um instrumento de colonização de áreas novas, como as da rodovia Transamazônica, do que para uma reforma da estrutura fundiária do país.

Findo o período de exceção do regime militar, com o advento da Nova República, o tema da Reforma Agrária voltou à tona. Era uma exigência dos ares democráticos que se respiravam. Para se dizer que a Reforma Agrária realmente aconteceria criou-se um ministério, o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad). O saudoso José Gomes, histórico defensor desta reforma, foi encarregado de elaborar o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985. O Plano estabeleceu como meta destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. Em sua forma original, este primeiro Plano é um marco histórico e uma referência para qualquer plano futuro. Vendo seu Plano totalmente desfigurado pela pressão dos latifundiários paulistas, com a complacência do presidente José Sarney (1985-1989), José Gomes acabou se demitindo da presidência do INCRA. Como resultado, quatro anos depois os números alcançados eram mais que modestos: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares.

A reforma das siglas, porém, continuou. Em 1987, um Decreto-lei extinguiu o INCRA. No Congresso Nacional Constituinte, o debate sobre a Reforma Agrária foi intenso. A sociedade se mobilizou na defesa desta bandeira. Um abaixo-assinado com 1.200.000 assinaturas foi entregue aos constituintes. Mas a força da bancada ruralista foi maior, conseguindo introduzir no texto a alínea II do artigo 185, proibindo, no caso específico de Reforma Agrária,

a desapropriação das propriedades produtivas. Foi o grande retrocesso. A nova **Constituição Federal (CF)**, aprovada em 1988, ficava neste ponto mais conservadora e reacionária que o **Estatuto da Terra**.

Já em 1989 o Mirad acabou sendo extinto, passando a responsabilidade da Reforma Agrária para o Ministério da Agricultura. Recriou-se, porém, o INCRA, com a rejeição do Decreto-Lei que o extinguiu. Neste meio tempo, o sindicalismo rural se espalhou por todo o Brasil. Em muitos municípios a oposição sindical tomou corpo e conquistou espaços importantes, tornando o sindicalismo mais combativo. Ao mesmo tempo, começaram a surgir outros movimentos de trabalhadores. Assim, surge em 1985, oficialmente, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que buscava trabalhar e organizar especificamente os sem terra, filhos dos pequenos agricultores com pouca terra, meeiros, arrendatários, assalariados rurais e outros. Estes movimentos foram crescendo e desenvolveram novas estratégias de luta para a conquista da terra, sobretudo através das ocupações.

2. A REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS RECENTES

Fernando Henrique Cardoso foi eleito apresentando a Reforma Agrária como um de seus compromissos. Mas as ações concretas eram muito tímidas. A comoção nacional que se seguiu ao massacre de Eldorado do Carajás (em 1996) e sua repercussão internacional o empurraram a anunciar que seu governo estava disposto a realizar a Reforma Agrária. Esta disposição se consolidou na criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 29 de abril, doze dias depois do massacre.

Durante os oito anos de duração de seus dois mandatos (1995-2002), o governo FHC tentou passar à opinião pública nacional e internacional que realizou a maior Reforma Agrária que o Brasil conheceu. Para os movimentos sociais do campo, todavia, essa reforma nunca existiu. O que o governo FHC desenvolveu foi uma política de assentamentos, sem ter tocado em nada na estrutura fundiária brasileira. Ao mesmo tempo em que efetuou o maior número de assentamentos da história, um número superior de famílias abandonou o campo pela ausência de políticas públicas que lhe permitissem nele viver com dignidade. Neste período, ao invés de uma democratização da propriedade, houve uma concentração maior.

O governo FHC não tinha uma política e um plano de Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento. Os assentamentos não obedeceram a um pla-

nejamento elaborado, mas foram sendo criados respondendo à pressão exercida pelos movimentos sociais. Seu governo adotou a “política do bombeiro”, tentando debelar os focos de incêndio no campo. Costuma-se dizer que adotou políticas compensatórias para enfrentar os conflitos. Ao invés de fortalecer o INCRA e sua estrutura, criou o ministério que gerou uma série de conflitos de competência. Ao mesmo tempo que aquele Instituto existia para as ações de Reforma Agrária, o ministério dispunha de uma Secretaria de Reforma Agrária. Este conflito de competências aparece em carta que o ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, atual deputado federal, Raul Jungmann, endereçou ao presidente Luís Inácio Lula da Silva, onde afirma claramente que os dados e os números do INCRA não merecem confiança por estarem defasados². A reforma que se solidificou foi também a das siglas. O Ministério Extraordinário de Política Fundiária passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incorporando no seu bojo o atendimento à agricultura familiar. Assim, o Ministério da Agricultura ficava totalmente voltado para o agronegócio e o MDA se tornava o *ministério dos pobres*.

Outra característica importante da Reforma Agrária de FHC foi ter sido uma Reforma Agrária de *marketing*. O ministério tinha o maior corpo de jornalistas de todo o governo. Através da comunicação, conseguiu passar a idéia de que realmente estava realizando a maior Reforma Agrária da história do país. E aí se estabeleceu uma guerra de propaganda: por um lado, os números da Reforma Agrária foram artificialmente inflados de tal forma, como reportagens da **Folha de S. Paulo** constataram no início de 2002, que áreas sem nenhum benefício nem qualquer família assentada teriam sido contabilizadas como assentamentos; por outro lado, os números referentes à violência no campo foram sistematicamente desinflados. Enquanto até 1999 os números que o ministério utilizava eram os da Comissão Pastoral da Terra (CPT), com a criação da Ouvidoria Agrária Nacional encarregou-se de fazer seu próprio registro. Assim, em 2000, enquanto a CPT registrou 21 assassinatos no campo, a Ouvidoria registrou somente 10. Em 2001, estes valores foram respectivamente 30 e 14 e, no ano seguinte, 43 contra 22. Propaganda publicitária paga pelos cofres públicos, no início de 2002, alardeava como grande conquista da Reforma Agrária do governo a queda nos números dos assassinatos, contrapondo 180 assassinatos em 1985 a 14 em 2001. Escondia, com isto, um aumento de 40% no índice da violência caso comparasse seus próprios números de 2000 e 2001.

2. Cf. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15.07.2003.

A terceira marca da Reforma Agrária de FHC é o esvaziamento. Procurou esvaziar o processo das desapropriações, introduzindo uma espúria Reforma Agrária de mercado proposta pelo Banco Mundial. Desta forma foi criado o projeto piloto *Cédula da Terra* e, no seu rastro, o *Banco da Terra*, na pretensão de que o mercado realizasse sua Reforma Agrária através dos mecanismos de oferta e procura de compra e venda de terras. Assim se criaram artificialmente uma série de associações, conduzidas por interesses de políticos ou, muitas vezes, dos próprios latifundiários, que queriam vender sua propriedade ou parte dela. Também o INCRA terminou esvaziado, com a redução drástica de seu quadro de funcionários. A tentativa consistiu em jogar o processo de Reforma Agrária para Estados e Municípios. Outra tentativa de esvaziamento se deu com relação aos movimentos sociais. Para conter a ação destes movimentos, sobretudo seus instrumentos mais fortes e significativos, que eram as ocupações, o governo baixou Medidas Provisórias punitivas que criminalizavam tais ocupações, determinando que áreas ocupadas não pudessem ser vistoriadas e retirando do cadastro de assentamentos as pessoas que participassem de ocupações de prédios públicos.

Na mesma direção, na tentativa de minar mais ainda a força da organização dos movimentos populares, descobriu o “ovo de Colombo”, o cadastramento pelo Correio. Os sem terra não precisariam mais procurar o sindicato ou o movimento para lutarem por um pedaço de chão. Seria muito mais fácil e cada um poderia ganhar um lote de terra por si só, já que não era preciso se organizar ou ir para acampamentos: bastava se inscrever no Correio de sua cidade e, em quatro meses, o cidadão já teria retorno certo. Centenas de milhares de famílias fizeram sua inscrição e até hoje aguardam o retorno prometido. E aí também funcionou o esquema de *marketing*. Um informe publicitário divulgado em todos os meios de comunicação dizia: “*por que pular a cerca, se a porteira está aberta?*”.

Lula também se elegera com o compromisso de fazer a Reforma Agrária. Recebeu, entretanto, do governo anterior, uma pesada herança, tanto estrutural quanto operacional: um Ministério ao qual está subordinado o INCRA, com competências que se sobrepõem, gerando conflitos internos e a consequente paralisia da Reforma Agrária, além de um INCRA totalmente desmantelado, com um corpo de servidores insuficiente e inadequado para atender o conjunto das demandas do seu objetivo e as medidas punitivas e cerceadoras dos movimentos sociais. Ademais, Lula foi eleito numa constelação de alianças que limitam sua liberdade de ação e numa conjuntura econômica e política adversa. O agronegócio tornou-se o carro chefe das exportações

brasileiras e, por isso mesmo, se firma, se fortalece e é tratado como prioridade. A busca de superávit primário cada vez maior na balança comercial o torna intocável. E agronegócio e latifúndio são irmãos no Brasil.

No plano político, Lula conquistou o governo. Resta-lhe ainda conquistar o poder. No campo, a correlação de forças ainda pende para o lado do latifúndio. A bancada ruralista, apesar de mais fraca e reduzida do que em 1988, no processo constituinte, ainda tem força, sabe arregimentar adesões e conta com a cobertura da mídia. O *Programa Fome Zero*, a prioridade número um do governo Lula, seria uma excelente motivação a favor da realização de uma profunda Reforma Agrária, caminho viável, barato e democrático de superação da miséria e da fome. Apesar disto, não houve ainda sinalização clara nesta direção. A concentração de esforços e energias está voltada para as reformas tributária e da previdência³. Enquanto isso, os grandes produtores de grãos e de gado têm feito várias tentativas de se apossar do Fome Zero, pelo menos nos meios de comunicação.

Dentro do MDA e do INCRA fala-se muito mais em aprimoramento dos assentamentos do que em Reforma Agrária que signifique enfrentamento do latifúndio, desconcentração e democratização da propriedade da terra. Os assentamentos, é verdade, precisam de atenção e investimento, mas os milhões de famílias sem terra aguardam impacientes para serem atendidos. O Plano Nacional de Reforma Agrária, que tinha sido anunciado, ainda não começou a ser delineado. Por isto, depois de seis meses de governo o quadro da Reforma Agrária continua confuso e indefinido, dando ocasião às mobilizações dos movimentos sociais que estão exercendo pressão política sobre o governo de forma organizada e planejada. Isto tem gerado uma série de reações dos latifundiários e ruralistas, que estão usando de todos os recursos, inclusive a organização de milícias armadas, para se oporem às tentativas de ocupação de suas terras, montando estratégias para barrar de toda as maneiras qualquer tentativa de Reforma Agrária.

3. QUE REFORMA AGRÁRIA QUEREMOS

Reforma Agrária é, fundamentalmente, democratização da propriedade da terra para garantir o acesso à terra para todos os que precisam do chão para viver e trabalhar. O caminho, já previsto na própria CF 1988 para esta democra-

3. Ver, nesta edição, análise de conjuntura de Joviniano Soares de Carvalho Neto sobre "Reforma da Previdência: história e conseqüências" (Nota da Redação).

tização, é a desapropriação: de fato, no seu artigo 186, esta Carta inovou de forma revolucionária, introduzindo a *função social* no conceito da propriedade da terra, antes e acima do conceito da propriedade privada. Mas o chamado *Centrão* criou, de forma contraditória, um obstáculo quase intransponível para sua efetivação. Trata-se da alínea II do artigo 185, que diz simplesmente que terra produtiva é insusceptível de desapropriação, no caso preciso e específico do objetivo de Reforma Agrária. A propriedade que não cumpre sua função social pode, por lei, ser desapropriada, por interesse social, para fins de reforma agrária (cf. artigo 184). Porém, em razão da contradição acima, e no intuito de maior indenização, o proprietário entra em juízo e o processo vai se arrastando, dependendo da boa ou má vontade do magistrado.

As diversas entidades e até as Igrejas empenhadas na efetiva Reforma Agrária vêm buscando algum instrumento que remova este obstáculo constitucional. Pensou-se em retirar o tal “produtivo” da Constituição ou, melhor ainda, estabelecer um limite à propriedade da terra, coisa que não existe em nossa lei. Mas isso não tem encontrado eco favorável no próprio governo Lula. Mas Reforma Agrária não é só desapropriação. Exige um conjunto de ações e medidas. Nesta perspectiva, em fevereiro deste ano a CPT nacional reuniu um grupo de pessoas⁴

para refletir sobre o que um programa de Reforma Agrária deveria necessariamente incorporar. Estas reflexões foram sistematizadas em documento com o nome “Apontamentos da CPT para o II Plano Nacional de Reforma Agrária”

Nesta reflexão se destacaram cinco dimensões que precisam estar presentes num plano de Reforma Agrária:

- a) Acesso à terra. Neste campo é onde se tem uma experiência acumulada maior; a propriedade tem que ser de um tamanho compatível com as necessidades das famílias. Tanto latifúndio como minifúndio são prejudiciais. Também têm que ser respeitadas formas de uso coletivo da terra, como já o fazem os indígenas e os grupos quilombolas e outras formas tradicionais de uso comum da terra. Uma

4. Participaram da reflexão, pela Coordenação Nacional, Dom Tomás Balduino, Isabel Cristina Diniz, Isidoro Revers e Antônio Canuto e, pela CPT Regional Goiás, os padres José Chiarini e Luizmar Ribeiro Pinto, além dos professores Jadir Moraes Pessoa, Ivo Poletto e José do Carmo Siqueira. Foram ainda incorporadas à reflexão as contribuições das CPTs do Maranhão e do Amapá, bem como de Roberto Malvezzi, da Coordenação Nacional.

Reforma Agrária conseqüente, por isso, precisa passar pela definição de um limite para a propriedade da terra, no sentido de democratizar o acesso à mesma. A propriedade tem que estar subordinada à necessidade da sociedade e tem que exercer sua função social;

- b) Acesso à água. Terra sem água é morta. A Reforma Agrária tem que garantir o acesso à água e/ou desenvolver formas alternativas de captação de água para a agricultura;
- c) Organização da produção. Esta organização é coletiva e social e envolve tecnologias. Não se pode pensar a terra simplesmente em função da agricultura. Há a criação de animais que é a atividade principal em algumas áreas, como no semi-árido. A Reforma Agrária deve apoiar a organização existente e estimular a produção coletiva. No campo da organização da produção há alguns entraves jurídicos, como o padrão de herança, em que todos os filhos são igualmente herdeiros, obrigando a um retalhamento da pequena propriedade ou a sua venda, e o mesmo se diga quando há separação do casal;
- d) Mercado. É uma área onde os trabalhadores têm menor experiência acumulada. A comercialização é uma das grandes dificuldades para os trabalhadores. As feiras livres, onde existem, acabam sendo as únicas experiências para muitos. A Reforma Agrária deve estimular formas coletivas de comercialização, como a criação de cooperativas, e apoiar a comercialização direta, do produtor ao consumidor, fazendo a junção campo-cidade, e favorecer o sistema de trocas já existente em alguns lugares;
- e) Cultura camponesa. Esta dimensão é transversal às demais. Há uma grande diversidade regional, há saberes acumulados e a Reforma Agrária deveria possibilitar o espaço para a reconstituição do modo de vida, da cultura camponesa.

Por isto, a Reforma Agrária teria que ser formulada a partir de processos locais, de baixo para cima, a partir dos sujeitos de cada região, valorizando-os, resgatando as experiências existentes e levando em conta a extrema diversidade de ecossistemas e de culturas em nosso país. Os trabalhadores e trabalhadoras da terra devem ser os protagonistas deste processo. Os amazônidas devem definir que Reforma Agrária deve ser implantada na Amazônia, respeitando a realidade e a riqueza da região, os nordestinos vão dizer quais os

caminhos para uma correta convivência com o semi-árido, e assim por diante. Não se pode implantar um modelo único para a imensa diversidade do Brasil

Outros elementos importantes têm que ser considerados para uma consequente Reforma Agrária. Estes constam da **Carta da Terra**, documento assinado na data simbólica de 22 de abril e entregue ao presidente e às máximas autoridades da República, elaborado pelas entidades e movimentos membros do *Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo*⁵. Segundo esta **Carta**, a Reforma Agrária tem que garantir e promover o direito das diferentes etnias e grupos sociais, necessitando, para isso, promover a defesa e a demarcação das terras indígenas e das áreas de remanescentes de quilombos e a concessão de terras públicas aos ribeirinhos e populações praieiras. Além disso, precisa levar em consideração as relações de gênero e geração, devendo, para tanto, garantir “*igualdade de oportunidades e direitos para mulheres e jovens*” no acesso à terra e a outras políticas públicas a ela relacionadas.

Reforma agrária não significa somente distribuição de terra, requer ainda políticas que viabilizem a produção. Neste sentido, a **Carta da Terra** propõe a implantação de agroindústrias populares nos municípios do interior, a produção de sementes pelos próprios agricultores, de modo a retirá-los do jugo das multinacionais das sementes, e o desenvolvimento e a disseminação de novas técnicas agrícolas não agressivas ao meio ambiente. Também não pode ser uma ação isolada: exige conjugação de políticas em diferentes áreas, como saúde, educação, transporte, energia, comercialização e industrialização. A educação no campo, por exemplo, ajudará a promover o resgate da cultura e a redescoberta dos valores do campo.

A Reforma Agrária também pode e deve estar inserida no conjunto de políticas que favoreçam a economia solidária e a melhora significativa da qualidade de vida das pessoas. O êxodo rural deveu-se, em grande parte, a que o espaço urbano era mostrado como o lugar onde as condições e a qualidade de vida eram mais favoráveis, por conta da educação, saúde, transportes, energia etc. Hoje é preciso fazer o inverso, mostrando que a qualidade de vida está no campo e garantindo que os serviços básicos essenciais se encontrem também aí, diz a reflexão da CPT. A Reforma Agrária que se almeja não é a que visa somente a produção. Segundo o documento da CPT,

5. Conferir, nesta edição, o texto completo da **Carta da Terra** (Nota da Redação).

é preciso entender a terra como lugar de manutenção e recriação de espaços de vida. A produção é importante, mas com respeito à vida do solo, do ar, da água e das pessoas

Por fim, para que haja uma verdadeira Reforma Agrária, ela deveria estar centralizada num único órgão, o INCRA, por exemplo, para se evitar o conflito de competências acima assinalado. A Reforma Agrária é uma exigência do próprio bom senso e o resgate de dívida histórica com os trabalhadores e trabalhadoras do campo e deve estar inserida dentro do quadro de um novo modelo de desenvolvimento muito mais voltado para os interesses nacionais e não subordinado aos ditames frios do mercado.

** Antônio Canuto é secretário da Coordenação Nacional da Comissão Pastoral da Terra (CPT).
[canutocpt@cultura.com.br]*

*** Dom Tomás Balduino é bispo emérito de Goiás e presidente da CPT. Do mesmo Autor, ver “O que está por trás da condenação do padre Jentel” (Cadernos do CEAS, 26: 55-56. Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, ago., 1973). [cptnac@cultura.com.br]*