

EDSON GUIDUCCI FILHO

**POLÍTICA FUNDIÁRIA DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:
REFORMISMO INSTITUCIONAL, CONCILIAÇÃO E CAPITULAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2001

EDSON GUIDUCCI FILHO

**POLÍTICA FUNDIÁRIA DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:
REFORMISMO INSTITUCIONAL, CONCILIAÇÃO E CAPITULAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

APROVADA: 12 de setembro de 2001.

Sylvia Maria Machado Vendramini

José Benedito Pinho

France Maria Gontijo Coelho

Geraldo Magela Braga
(Conselheiro)

Alberto da Silva Jones
(Orientador)

AGRADECIMENTO

À Neuza Guiducci, por seu apoio incondicional desde o início desta jornada.

A Leonel Itaussu de Almeida Mello, que acreditou na possibilidade deste trabalho, e com sua amizade e incentivo tornou esta possibilidade em realidade.

A José César Gnaccarini que, de forma cordial e atenciosa, me orientou a iniciar etapa tão importante em minha formação.

A Alberto da Silva Jones, orientador e amigo, que vivenciou meus momentos de dificuldades acadêmicas, aclarando-os e mostrando-me caminhos; vivenciou também minhas dúvidas e apreensões pessoais pois acolheu-me no seio de sua família. Foi Pai. Estes momentos inesquecíveis guardo-os com o mesmo carinho com que fui recebido em sua casa.

À Patrícia Aurélia Del Nero Jones sempre pronta a dar uma palavra amiga e acima de tudo sincera, agradeço de coração a convivência que pude ter com você e seus filhos Caio, Eduardo e, mais recentemente, Otávio.

À Sônia Menezes Verona, que como mãe esteve sempre pronta a socorrer-me nas dificuldades e a festejar comigo os momentos de alegria. Sem o seu suporte nestes 30 anos nada teria se concretizado.

Aos meus irmãos Maira, Alini e Guilherme, que me apoiaram em todas as circunstâncias. Além do amor de irmão, nutro por vocês um enorme respeito.

Aos meus cunhados Iran e Beraldo e à minha cunhada Érica, sempre interessados no andamento deste trabalho, incentivaram e dispuseram-se a me ajudar de forma sempre sincera.

À Rosana do Carmo Nascimento, companheira e cúmplice, a quem coube talvez a tarefa mais difícil. Confidente, nunca se ausentou. Foi a base sólida na qual me apoiei sem receio. Sua amizade, amor, carinho e paciência nunca me faltaram. Sem a sua presença o prazer de executar este trabalho teria intensidade infinitamente menor.

Aos colegas de curso, que me proporcionaram momentos muito ricos nas discussões e nos estudos realizados.

À Graça, sempre solidária, pronta a encaminhar soluções práticas face às dificuldades.

Devo, igualmente, agradecer a tantas outras pessoas, que seria impossível registrar aqui.

À Universidade Federal de Viçosa e em especial ao Departamento de Economia Rural por ter proporcionado a oportunidade única de realizar este trabalho.

Ao CNPq, pela bolsa de estudos, sem a qual não seria possível realizar este Programa de Pós-Graduação.

BIOGRAFIA

EDSON GUIDUCCI FILHO, filho de Edson Guiducci e Sônia Menezes Verona, nasceu em 19 de janeiro de 1972, em Brasília, Distrito Federal.

Iniciou o ensino fundamental em Brasília vindo a concluí-lo, bem como todo o ensino médio, em São José do Rio Preto.

Concluiu, em 1995, o Curso de Engenharia Agrônômica na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo na cidade de Piracicaba-SP.

Atuou como gerente agrícola em propriedade rural familiar localizada na cidade de São José do Rio Preto de 1996 até meados de 1997.

Realizou de junho de 1997 a junho de 1998 viagem de formação cultural pela Europa para aperfeiçoamento de idiomas, quando teve a oportunidade de conhecer os seguintes países: Inglaterra, França, Itália, Espanha, Áustria e Alemanha.

Em 1999, iniciou o Programa Pós-Graduação em Extensão Rural, em nível de mestrado, na Universidade Federal de Viçosa-MG.

ÍNDICE

	Página
LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O problema de investigação e sua relevância	1
1.2. Conceitos operacionais	6
1.3. Objetivos	8
1.4. Estrutura do trabalho	8
1.5. Técnicas de investigação e procedimentos metodológicos	10
2. A REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA: EXPECTATIVAS, FRUSTRAÇÕES E A HERANÇA DO REGIME MILITAR ...	12
2.1. Antecedentes imediatos	12

	Página
2.1.1. O I PNRA: a materialização objetiva do poder no latifúndio ..	18
2.1.2. A Constituinte de 1988: os recuos da legislação agrária	25
2.1.3. Os governos Fernando Collor e Itamar Franco	34
3. POLÍTICA FUNDIÁRIA DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: REFORMISMO INSTITUCIONAL	38
3.1. Considerações gerais	38
3.2. Legislação agrária: alterações imediatas	45
3.2.1. O rito processual de desapropriação	46
3.2.2. O novo ITR: reforma agrária via tributação	50
3.2.3. Reforma agrária e ocupação de terras: a reação do governo ...	54
3.3. O "novo mundo rural" e a "nova reforma agrária": pressupostos e instrumentos institucionais	56
3.3.1. A nova reforma agrária via mercado	58
3.3.2. Cédula da Terra: projeto embrionário do Banco da Terra	62
3.4. Os movimentos populares e o governo	68
3.5. A regularização fundiária: o combate à grilagem	73
4. A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: RESULTADOS OBJETIVOS DA CAPITULAÇÃO	78
4.1. Considerações iniciais	78
4.2. Área arrecadada para o assentamento de famílias sem-terra	80
4.3. Número de famílias assentadas	84
4.4. A concentração da terra no Brasil: evolução do índice de Gini	89
5. RESUMO E CONCLUSÕES	96

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 101

LISTA DE TABELAS

		Página
1	Metas do I PNRA, 1995-1989	24
2	Alíquotas para o cálculo do ITR	52
3	Estrutura fundiária do Brasil, 1995-1996	91
4	Faixa do índice de Gini e classificação	92
5	Evolução do índice de Gini por regiões, 1992-2000	93
6	Distribuição da propriedade fundiária, 1992 e 1998	94

LISTA DE FIGURAS

		Página
1	Evolução orçamentária do INCRA, 1995-2000	49
2	Arrecadação do ITR, 1994-2000	51
3	Área arrecadada para assentamento em hectares, 1995-2000	81
4	Projetos de assentamentos criados, 1995-2000	82
5	Famílias assentadas em números absolutos, 1995-2000	85

RESUMO

GUIDUCCI FILHO, Edson, M.S., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2001. **Política fundiária dos governos Fernando Henrique Cardoso; reformismo institucional, conciliação e capitulação.** Orientador: Alberto da Silva Jones. Conselheiros: Geraldo Magela Braga e Leonel Itaussu Almeida Mello.

Este estudo ocupou-se da análise sistemática da Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso enquanto indicativa da direção que jurídica e politicamente orienta e caracteriza a sua proposta de Regularização Fundiária e respectivo Programa de Reforma Agrária. Buscou-se compreender e interpretar a lógica e os princípios que geram as contradições e os limites dentro dos quais transitam as medidas de Política Fundiária do Governo, seus avanços e recuos, bem como os resultados práticos do processo de reordenamento fundiário observados neste período. Neste sentido, deu-se ênfase particular às alterações na legislação agrária, normas e procedimentos administrativos, especialmente os voltados para o aperfeiçoamento dos processos de arrecadação de terras para a implantação de projetos de assentamento e, ainda, a participação tanto dos movimentos sociais, principalmente o MST, quanto dos setores conservadores neste processo. Ficou evidenciado pelas análises desenvolvidas neste estudo que,

na prática, a Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso capitulou ante as pressões e interesses de latifundiários, especuladores e grileiros especializados. Assim, em conclusão, apesar de todos os esforços de reformismo institucional e de buscar a mediação de interesses pela via da conciliação, o resultado de sua prática administrativa e política de Reforma Agrária, longe de viabilizar soluções efetivas para os problemas fundiários, é favorável à perpetuação do *status quo* no campo, de concentração das terras e dos privilégios das oligarquias agrárias em detrimento dos interesses dos pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra, ou excluídos da terra.

ABSTRACT

GUIDUCCI FILHO, Edson, M.S., Universidade Federal de Viçosa, September 2001. **The settlement policy in governments by Fernando Henrique Cardoso: institutional reformism, conciliation and capitulation.** Adviser: Alberto da Silva Jones. Committee Members: Geraldo Magela Braga and Leonel Itaussu Almeida Mello.

This study is concerning to the systematic analysis of the Settlement Policy in governments by Fernando Henrique Cardoso, as an indicator of the direction that juridical and politically guides and characterizes its proposal for Settlement Regularization and its respective Agrarian Reform Program as well. It was searched to understand and interpret the logic and principles that generate the contradictions and limits, where the measures of the Government Settlement Policy pass through, its progresses and retreats, as well as the practical results of the settlement rearrangement process observed in this period. In this sense, a particular emphasis was given to the alterations in the agrarian legislation, norms and administrative procedures, especially those related to the improvement of the land levies for implantation of establishment projects, as well as the participation of either social movements, mainly the MST, and the conservative sectors in this process. According to the analyses developed by this study, it was evidenced

that, in the practice, the Settlement Policy in the governments by Fernando Henrique Cardoso had surrendered to the pressures and interests of the landowners, speculators and specialized land invaders. Thus, in spite of all efforts of institutional reformism and the search for the mediation of interests through conciliation, the result from its administrative practice and Agrarian Reform policy , far away from turning possible the effective solutions for the settlement problems, is favorable to perpetuation of the *status quo*, to land concentrations and to privileges of the agrarian oligarchies in disadvantage to the interests of the small producers and rural workers who do not hold any land or have been excluded from land.

1. INTRODUÇÃO

1.1. O problema de investigação e sua relevância

O processo de ocupação e privatização e, sobretudo, de regularização fundiária, desde os seus primórdios no período colonial tem-se engendrado, no Brasil, como um grave problema.

Produto dos processos de discriminação e separação legal entre as terras cedidas a particulares; as simplesmente ocupadas, como posses; as terras indígenas; as terras públicas estatais e as de domínio público e, finalmente, após a Lei 601 de 1850, as terras legalmente privatizadas no sentido moderno, do Direito positivo, a regularização fundiária configura-se como um processo complexo e representa a materialização substantiva da política fundiária (JONES, 1997).

Diversas alternativas de política fundiária foram implementadas, conforme as conjunturas específicas do desenvolvimento econômico e social do país, porém, nenhuma delas conseguiu encaminhar adequadamente os problemas de legalização das terras possuídas, estando este processo sistematicamente marcado pela ilegalidade, pelo privilégio e, em última análise pela violência privada ou oficial, em particular exercida contra as populações humildes (JONES, 1997).

Como demonstrou aquele estudioso da questão agrária, de modo geral, todas as tentativas legais para promover ou regularizar as ocupações fundiárias, sempre partiram do fato consumado das ocupações ou concessões anteriores, no limite, exigindo, formalmente, a comprovação de sua exploração e morada habitual. Neste contexto, a ocupação efetiva e produtiva da terra, era o pressuposto que condicionava o acesso ao direito de nela permanecer e possuir, sendo este um costume, que tinha a sua origem nas tradições antigas dos Godos (FAORO, 2000¹), incorporado, ulteriormente, ao ordenamento jurídico português, na transição do sistema de *presúrias* para o sesmarial², após a reconquista, consolidando-se no âmbito da revolução de Avis.

Ainda assim, persistiram os problemas de regularização fundiária, tendo pouco ou quase nada conseguido o poder público (fosse metropolitano, no período colonial; imperial, após a independência; ou republicano, desde 1889), em termos de fazer valer e, menos ainda, cumprir, as legislações ou regulamentos fundiários. Foi assim que, reiteradamente, todas as tentativas de Política Fundiária foram reduzidas ou a medidas de colonização e atração de migrantes, pressuposto o direito anteriormente adquirido, como no caso da Lei 601 de 1850; ou de políticas agrícolas particulares, como ocorreu, sobretudo, no período autoritário, consubstanciadas em incentivos creditícios e fiscais além de subsídios às “*empresas rurais*”.

Aos privilégios, que sempre acompanharam esse processo de ocupação das terras brasileiras, sucederam-se os mais diversos tipos e formas de conflitos sociais no campo, materializados na luta pela permanência e, ou, acesso à terra de trabalho. Tratam-se de conflitos que sempre estiveram presentes no processo histórico de ocupação e incorporação das terras à atividade produtiva e, em

¹ Ver, especialmente, os capítulos 1 e 2.

² Ver a esse respeito os trabalhos de RAU (1982) - capítulos 1 a 6; JONES (1997) - capítulos 1 e 2; LIMA (1954) - capítulos 1 a 3; COSTA PORTO (s.d.) - primeira parte.

muitos casos, à atividade especulativa, tomando feições sempre violentas nestes 500 anos de existência do Brasil.³

Assim é, que as lutas dos brasileiros que vivem no campo – indígenas, pequenos agricultores, trabalhadores eventuais e posseiros – e, mais recentemente, dos trabalhadores rurais sem-terra, apenas põem em evidência o sentido de privilégio nas concessões de terras que historicamente foram feitas e que, de forma sistemática, foram prejudiciais aos interesses e necessidades da população trabalhadora e do País, e das Políticas Fundiárias seguidamente postas em prática pelo Estado. Portanto, tratam-se de práticas políticas ilegítimas, que buscam assegurar sobretudo o privilégio e interesses de determinados grupos que integram o bloco do poder burocrático e oligárquico, que mantêm e, supostamente, dão caráter legal às decisões de legitimação privilegiada, sendo inclusive, desta forma, “*juridicamente questionáveis*” (JONES, 1997) desde sua origem colonial⁴.

É neste contexto que se coloca o objetivo central que permeia este estudo: verificar se, e em que sentido, as medidas de Política Fundiária postas em prática nos “Governos Fernando Henrique Cardoso”, diferem, ou não, desse quadro geral de reformismo legal-institucional e de capitulação ante as pressões políticas e práticas das camadas privilegiadas. Em particular, os grupos de especuladores e latifundiários, em detrimento das populações historicamente excluídas, marginalizadas e violentadas nos seus direitos, inclusive, os legalmente assegurados como o da legitimação de suas posses, ou de retorno à posse esbulhada e violentamente invadida.

Para dar sentido a esta análise, aceita-se o pressuposto de que o enfrentamento da Questão Agrária Brasileira não pode prescindir de uma atuação objetiva do Poder Público, posto que é dele que deverá emanar os documentos de legalização das terras públicas, particulares e possuídas. Neste mesmo contexto, não se pode prescindir da participação efetiva das organizações dos trabalhadores

³ A esse respeito ver entre outros: OLIVEIRA (1993) e MANÇANO (1998).

⁴ A esse respeito ver FAORO (2000).

rurais. Até porque, as organizações dos grandes fazendeiros e proprietários participam efetivamente nas decisões acerca das mesmas, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a chamada *Bancada Ruralista* no Congresso Nacional, a União Democrática Ruralista (UDR), etc.

Portanto, trata-se de dar continuidade, na abordagem do problema, à mesma linha de pesquisa aberta pelo orientador dessa pesquisa, no sentido de por em evidência a relevância da dimensão jurídico-política, enquanto condição indispensável e fundamental à implementação do processo de equacionamento da questão agrária brasileira, que não pode ser reduzida a apenas uma de suas particularidades que é a reforma agrária.

A respeito desta problemática comenta MARTINS (2000:98):

“Seria um erro óbvio imaginar que a questão agrária se confunde com as supostamente diferentes propostas de reforma agrária que estão presentes no cenário do embate partidário atual e que tudo se resume a optar por uma delas. Como seria um erro imaginar que a questão agrária foi criada pelo atual presidente da República ou pelo atual ministro de Política Fundiária e que se resume ao discutível da ação administrativa no âmbito do problema fundiário. Como seria um erro, ainda, supor que a questão agrária não tem uma história, gênese e desdobramentos históricos, sociais e políticos, que marcam e demarcam sua história no presente”.

Sob esta perspectiva, para efeito das análises realizadas no decorrer da investigação aqui proposta, as políticas fundiárias são entendidas segundo a conceituação de JONES (1997:2):

“(...) enquanto respostas específicas aos problemas agrários objetivos, gestados em distintas conjunturas... (...) No sentido, portanto, de que formam uma totalidade dinâmica, em movimento, cujas múltiplas articulações e determinações, antes de serem, apenas, subsumidas, necessitam ser esclarecidas. Analisadas.”

Neste sentido específico, trata-se de:

“(...) esclarecer os instrumentos e mecanismos, sobretudo jurídicos e institucionais, através dos quais o Estado procurou regular e imprimir sua marca aos processos concretos de ocupação e exploração do território brasileiro”.⁵

Portanto, buscou-se verificar se, em sua implementação concreta, objetiva, a Política Fundiária dos “Governos Fernando Henrique Cardoso”,

⁵ Idem, capítulo 2, p. 2.

voltou ou não a reproduzir a antiga prática institucional de reduzir a questão da regularização fundiária a um simples e inócuo conjunto de medidas técnicas e organização da produção. Neste caso, portanto, deslocando a questão do acesso à propriedade da terra para medidas típicas de colonização ou de políticas agrícola e de crédito rural, nas quais, apenas marginalmente, a questão da propriedade territorial é tangenciada, definindo-se a terra, *a priori*, como um dos fatores de produção.

Trata-se, neste caso, como bem observou JONES (1997), de deslocar a questão da propriedade para o campo amorfo das políticas de colonização e migração nas áreas afastadas dos interesses especulativos e dos latifundiários. Ou, como reitera IANNI (1979) de reduzir a reforma agrária a uma política de contra-reforma agrária – distribuir pouca terra, para não distribuir terras nas áreas de interesse de especuladores e latifundiários.

Este será o sentido geral do *approach* a ser implementado nesta pesquisa com relação aos Governos Fernando Henrique Cardoso. Neste período, apesar de tentativas e de algumas ações relevantes, embora pontuais, no âmbito dos assentamentos, os grandes impasses da questão fundiária, por um lado e, por outro, a ilegalidade na apropriação de terras públicas ou de posseiros e indígenas por todo o país, persistem e, em certo sentido, agravam-se.

É este o caso da grilagem de terras, de concessões ilegais e, violência contra os trabalhadores rurais (sem terra) e posseiros e, sobretudo, no âmbito das superindenizações e da corrupção generalizada: apesar de algumas medidas importantes do Estado tentando reprimir tais práticas, mas que, no Judiciário, tornam-se inócuas e, muitas vezes, beneficiam latifundiários e especuladores, em particular no âmbito dos processos de “*desapropriação*”, gerando as conhecidas *superindenizações*. Ou seja, no âmbito do processo que JONES (1997) denomina de ***grilagem especializada***. É no âmbito destes resultados concretos, geralmente contrários aos proclamados ou pretendidos pelo Governo, e que, em última instância se traduzem em benefício de latifundiários, especuladores e criminosos (nos caos de massacres) que este trabalho caracteriza a hipótese de capitulação.

É neste contexto que se têm desenvolvido a mobilização e organização dos movimentos populares que lutam pelo acesso á terra. É neste processo de enfrentamento, que se agravam os conflitos e as desconfianças dos movimentos populares com relação às políticas do Governo; mas, sobretudo, quanto às intenções e aos resultados práticos das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Poder Judiciário, cujos atos, têm sido sistematicamente contrários aos interesses populares e reafirmadores das pretensões dos grupos secularmente privilegiados.

Genericamente, as ações do Governo Fernando Henrique Cardoso no âmbito da questão agrária são contraditórias: a) em determinados momentos, agindo de forma veemente, denunciando as fraudes nas desapropriações, as superindenizações pagas aos latifundiários; inclusive, reconhecendo formalmente a grilagem de terras⁶; b) noutros momentos, agindo no sentido inverso – radicalizando o discurso e as ações repressivas contra os trabalhadores sem terra, especialmente o MST, e fazendo um discurso marcadamente ideológico (e contraditório) acerca do que denomina – em coro com as correntes mais conservadoras – de “*ocupação ilegal de propriedades produtivas*”, após reconhecer a ilegalidade e a fraude que se encontra na origem das mesmas.

1.2. Conceitos operacionais

É no contexto desse tipo de contradições que neste trabalho teve-se como hipótese para a caracterização da Política Fundiária dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, três conceitos operacionais:

1. **Reformismo Institucional** – refere-se à tentativa necessária, mas insuficiente, do Governo pretender resolver uma questão tão problemática mediante procedimentos legais e administrativos de regularização e

⁶ Ver o Livro Branco da Grilagem de Terras (MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 1999b) onde o Governo assume, após levantamento de dados cadastrais, que, aproximadamente 100 milhões de hectares ocupados por grandes “propriedades” apresentava fortes indícios de Grilagem e corrupção cartorial.

reordenamento fundiário, consubstanciado em reformas institucionais e normativas. Neste caso, repetindo a mesma prática inócua de todas as políticas fundiárias anteriores, desde o período colonial;

2. **Conciliação** – referindo-se a iniciativa, também necessária mas insuficiente, de, em muitos casos, o Governo procurar mediar conflitos institucionais, legais e práticos, através da perspectiva equivocada da conciliação de interesses distintos e muitas vezes inconciliáveis (como os existentes entre latifundiários, especuladores, grileiros e posseiros e trabalhadores rurais excluídos da terra e do trabalho) objetivando equacionar problemas específicos.

3. **Capitulação** – que é a negação das formas necessárias acima. Quando, no resultado final das ações práticas do Estado, os maiores beneficiários continuam sendo os grupos historicamente privilegiados. Por exemplo, quando as medidas de “*desapropriação*” acabam por implicar nas conhecidas superindenizações; quando, sob o pretexto de manter a ordem pública, possibilita e, portanto, legitima a ação violenta das polícias estaduais, em processos juridicamente questionáveis de “*reintegração de posses*”; quando, nivelando por baixo, iguala posseiros e trabalhadores rurais sem terra e grileiros e jagunços, considerando-os igualmente responsáveis pela violência no campo; quando, negando-se a intervir na apuração da violência pública e privada contra os posseiros, sob o pretexto de que é assunto do Judiciário dos Estados, desconsiderando o fato de que todas as Constituições Federais Brasileiras estabeleceram que as questões de arrecadação, desapropriação e legitimação de posses, são de responsabilidade Federal – portanto, também os crimes e delitos associados diretamente a estes processos. Em todos estes casos o Governo cede, na prática, às pressões e aos interesses de grupos anti-reformistas, portanto, capitulando, em última instância.

Tentar compreender e interpretar a lógica e os princípios que engendram estas contradições e os limites dentro dos quais transitam as medidas de Política Fundiária do Governo Fernando Henrique Cardoso será o objeto específico deste estudo. Disso deriva a sua maior relevância.

1.3. Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é discutir e interpretar a política fundiária dos governos Fernando Henrique Cardoso quanto à sua formulação, objetivos e resultados.

Especificamente, pretende-se:

- Identificar e discutir as mudanças e reformas na legislação, normas e procedimentos administrativos, especialmente, os voltados para o *aperfeiçoamento* dos processos de discriminação e arrecadação de terras para o Programa de Reforma Agrária;
- Descrever as divergências, quando e se houverem, entre os dados oficiais e os de organizações não-governamentais, quanto aos processos de desapropriação, de assentamentos e o respectivo número de famílias atendidas;
- Interpretar a relação entre os resultados da estrutura legal no que se refere a seus efeitos sobre a disponibilidade de terras para assentamentos de famílias de trabalhadores rurais sem-terra e, ou, com terra insuficiente;
- Finalmente, concluir sobre a posição do Governo em torno dos conflitos pela terra, particularmente diante de ocupações e reivindicações de trabalhadores sem-terra e dos supostos proprietários das mesmas.

1.4. Estrutura do trabalho

O trabalho está organizado em três seções.

A primeira ocupa-se da análise dos antecedentes ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, buscando esclarecer qual o tratamento dado pelos Governos que sucederam ao período do Regime Militar. Percebe-se que, num ambiente supostamente democrático, a problemática agrária permaneceu sendo tratada de forma semelhante, pois as transformações que se materializaram resultaram das formas de mobilização e luta pela reforma agrária, por parte dos movimentos populares de um lado, e da reação dos latifundiários e grupos a eles solidários, por outro.

Discute-se, então, em suas linhas e características gerais, mas fundamentais, a correlação de forças destes setores antagônicos da sociedade brasileira que se manifestaram objetivamente em dois momentos marcantes deste período: a elaboração e proposição do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA e o debate e posições em conflito no processo da Constituinte de 1988, ambas no Governo Sarney.

A segunda trata, especificamente, da Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso quanto à sua formulação e objetivos – onde são analisadas as mudanças e as reformas na legislação, normas e procedimentos, especialmente, os voltados para o aperfeiçoamento dos processos de arrecadação de terras para a implantação de projetos de assentamento – e, ainda, a participação, tanto dos movimentos sociais, principalmente o MST, quanto dos setores conservadores neste processo.

A terceira, com o objetivo de oferecer uma fundamentação qualificada dos problemas abordados, são apresentadas e analisadas estatísticas básicas da reforma agrária, especialmente quanto a desapropriações, arrecadação de terras públicas, indenizações e assentamentos de famílias sem terra. Estes dados são confrontados, sempre que possível, com os dados de outras Instituições, tanto oficiais, quanto os apresentados por outras instituições e organizações não-governamentais ou por estudiosos do tema, visando verificar as suas respectivas convergências e divergências quanto aos resultados apresentados e respectivas justificações e críticas.

Finalmente, nas conclusões, são apresentados os resultados obtidos a partir das análises desenvolvidas nos três capítulos anteriores, procurando relacionar e comparar os resultados, projetos e discursos do Governo, portanto sua intenção política quanto às medidas efetivas e práticas, portanto objetivas. Desta forma é que se pretendeu contribuir para uma compreensão crítica da Política Fundiária posta em prática e em curso, seus limites, avanços e recuos.

1.5. Técnicas de investigação e procedimentos metodológicos

A atividade científica de modo geral e as ciências sociais em particular, ao longo de seu desenvolvimento, têm construído uma variada gama de modelos próprios de investigação e ao mesmo tempo proposto critérios no sentido de orientar o desenvolvimento da pesquisa, bem como para avaliar o rigor de seus procedimentos e a confiabilidade de suas conclusões.

Neste contexto a metodologia científica objetiva encontrar ou construir o caminho capaz de possibilitar ao investigador, num primeiro instante, aproximar-se do objeto de estudo, para, finalmente, atingir o ponto de chegada, que é o conhecimento efetivo do seu objeto de investigação. Para PINTO (1979:39):

“(...) os diversos tipos de método se originam sempre em função dos objetos e das situações que o homem tem interesse em investigar, e de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas que permitem levar a cabo essa investigação”.

Assim colocado, pode-se aqui afirmar que o que determina o método é o objeto em estudo. Epistemologicamente, esta é a base do que se denomina a objetividade da ciência, isto é, da necessidade inerente ao conhecimento científico de ser fiel ao objeto.

Dessa perspectiva, e no sentido mesmo de se evitar a proposição de falsos problemas é imperioso que se tenha uma referência teórico-metodológica que fundamente os procedimentos necessários na aproximação em relação ao objeto que se queira conhecer. Esse é o contexto da determinação das hipóteses acerca do objeto de conhecimento. É por essa razão que a hipótese deriva-se, primordialmente, da teoria. Mas, evidentemente, não de uma teoria qualquer, mas de uma teoria, que metodologicamente reúne as informações passíveis de representar a possibilidade de aproximação em relação ao objeto que se pretende conhecer. Aqui se percebe que é o caráter e a condição do objeto que possibilitam a opção por um determinado corpo teórico-metodológico.

Foram estes os pressupostos epistemológicos que orientaram o autor em todos os momentos do processo de construção e desenvolvimento da investigação científica cujo objeto é a Política Fundiária dos Governos de

Fernando Henrique Cardoso, e que definiram os procedimentos metodológicos desta pesquisa.

O procedimento metodológico definido para esta investigação, cujo caráter é histórico-sociológico, foi a análise documental, em especial a análise dos textos que tratam das “reformas legislativas” e análise de estatísticas básicas quanto aos resultados, apresentadas pelo Governo; confrontadas com os dados apresentados pelos grupos de interesse em disputa no espaço das lutas políticas. Procurou-se fazer uma análise crítica das alterações na legislação agrária, buscando identificar o seu sentido e bases jurídicas e teóricas fundamentais, na perspectiva de que fornecem, em última instância, a identidade e direção ao processo de Regularização Fundiária e Programa de Reforma Agrária em curso.

O momento primeiro deste processo foi a coleta de dados e informações. Havia duas alternativas: a coleta direta dos dados, ditos primários, ou a utilização de dados já coletados, ditos secundários. Optou-se pela segunda alternativa, sendo que as principais fontes de dados e documentos foram: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Assessoria Técnica de Política Agrícola e Agrária do Partido dos Trabalhadores, literatura científica concernente ao tema e publicações na mídia impressa.

Todo o material quantitativo e qualitativo assim recolhido foi tratado de forma sistemática, confrontados entre si e reinterpretados com base no referencial teórico, adquirindo desta maneira a condição de uma unidade lógica e sistematicamente organizada.

Estas foram, em linhas bem amplas, as instâncias metodológicas percorridas na realização do estudo. Por esta caracterização percebe-se o cunho empírico indutivo, associado, em determinados momentos, a procedimentos do tipo lógico dedutivo, sobretudo no tratamento dos dados estatísticos.

2. A REFORMA AGRÁRIA NA NOVA REPÚBLICA: EXPECTATIVAS, FRUSTRAÇÕES E A HERANÇA DO REGIME MILITAR

2.1. Antecedentes imediatos

No período da chamada “*transição democrática*”, intensificaram-se as diversas lutas populares contra a ditadura militar e pelo restabelecimento do *Estado Democrático de Direito*.

Entre estas, destacaram-se os movimentos pela “*anistia ampla e irrestrita*”, - apresentada, pelo Governo, como um gesto generoso de *reconciliação nacional* – mas na realidade reduzida a uma anistia parcial, que incluía apenas parcela dos direitos civis de exilados não-militares – e pelas eleições diretas a todos os níveis – denominado de “*Diretas Já*” – sepultado, no nascedouro, pela derrota no Congresso Nacional da *Emenda Dante de Oliveira*.

Ante as crescentes pressões políticas e populares desse rico momento de transição, o Governo apressou-se em antecipar algumas medidas, no intuito de assumir a dianteira ideológica no processo inevitável de transição para a democracia, apropriando-se de algumas das tradicionais bandeiras populares das *esquerdas*, entre estas, a da Reforma Agrária⁷. Medidas, como a do “*Usucapião*

⁷ Da mesma forma que, em 1964, após um Golpe de Estado que entre as suas motivações principais estava a reação contra a tentativa, ainda que tímida do Governo Goulart, de implementar um projeto de

Especial” que, na prática reduzia-se a aplicação de um simples preceito já, formalmente, consagrado na Lei 601 de 1850⁸ – o da “*legitimação de posses*”, que se materializava na titulação de pequenas áreas em poder de posseiros – era apresentado pelo Governo Figueiredo como a realização da “*maior reforma agrária do mundo*” – foram adotadas, denunciando a volta à ordem do dia do tema da Reforma Agrária que, desde então passou a ocupar espaço crescente na mídia e grande destaque no debate político nacional, passando a integrar o Programa de todos os Partidos Políticos, independentemente do seu viés ideológico.

Apesar de todas essas contingências, próprias dos períodos de transição histórico-política, tratava-se de um momento muito rico e de expectativas positivas para a experiência do povo brasileiro, após 21 anos de ditadura militar. Por isso, configurava-se num momento historicamente novo, emergente, ainda não consolidado, e que ainda trazia no seu bojo a herança – e o *ranço anti-democrático* – do período ditatorial, que se exauria.

Na esfera política, este período transitório é marcado pela mobilização de setores progressistas, tais como os partidos políticos, as lideranças sindicais e os movimentos populares, que atuavam no sentido de retomar e reavivar o espaço democrático, tolhido pelo Regime Autoritário, participando e intensificando os diversos processos de mobilização e organização populares.

Neste contexto, a possibilidade de se realizar eleições diretas para Presidente então vista como marco desse novo momento político, apesar dos grandes comícios e manifestações clamando por eleições, nas “Diretas Já”, foi derrotada no Congresso Nacional⁹, transformando uma votação histórica, em frustração popular.

Reforma Agrária, o Governo Castello Branco, encaminhou e aprovou o Projeto de Estatuto da Terra. Ver a respeito, JONES (1997) - capítulo 4.

⁸ Por isso conceituado, ironicamente, por JONES (1987) como “*um avanço para o passado*”.

⁹ Tancredo Neves, candidato da Aliança Democrática formada por PMDB e PFL, é eleito por um Colégio Eleitoral, ou seja, por via indireta.

Este fato oferece os primeiros indícios de que as forças conservadoras apenas recuavam, mas se mantinham unidas e suficientemente fortes para os novos embates que se vislumbravam, em particular a oposição sistemática a qualquer processo de reforma agrária de caráter distributivista e anti-latifundiário. Esta é a problemática que interessa particularmente a esta investigação. Este será o contexto que os Governos Fernando Henrique Cardoso encontrarão e será nele que suas ações concretas assumirão caráter histórico, sociológico e políticos específicos. Identificar, descrever e analisar esse fenômeno é a contribuição que se espera oferecer com este estudo.

A derrota da Emenda Dante de Oliveira revelara a persistência das contradições políticas e sociais, materializadas no antagonismo de interesses entre os anseios da população em geral e dos trabalhadores, em particular e as medidas adotadas no Legislativo e no Executivo e asseguradas *zelosamente* pelo Judiciário.

Como se afirmou acima, tratam-se de indícios fortes de que o *período de transição democrática*, em particular a chamada *Nova República*, mantinha as velhas teses anti-populares e mantinha no seu âmago as antigas diretrizes gestadas e consolidadas no regime autoritário. Portanto, o processo de redemocratização não se efetivaria com rupturas no plano institucional, nem tampouco com a participação ampla da sociedade, pois em grande medida os setores conservadores ainda detinham a maioria no Congresso, decidindo o rumo a ser tomado pelo país.

Neste cenário é que se situa o embate acerca dos problemas fundiários e do encaminhamento de soluções efetivas para os mesmos. Por um lado os movimentos sociais e as entidades de trabalhadores rurais envolvidas na luta pela reforma agrária se consolidam e implementam ações novas, sobretudo o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra¹⁰, com as ocupações de

¹⁰ Destaca-se também a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), muito embora não atuasse nas ocupações de latifúndios improdutivos esta entidade sindical teve papel fundamental nos debates que se estabeleceram sobre a Reforma Agrária neste período.

latifúndios, pressionando o Estado de forma objetiva a incluir a reforma agrária na agenda política do país.

GRAZIANO DA SILVA (1985a:67) resume essa conjuntura nos seguintes termos:

“No início de 1980, a luta dos trabalhadores rurais ganhará formalmente um novo e decisivo apoio da hierarquia progressista da Igreja Católica. O documento de Itaiaci, resultado da 18.^a Assembléia Geral da CNBB, condena a terra de exploração, da qual *‘o capital se apropria para crescer continuamente, para gerar novos lucros’*; e exalta a terra de trabalho, *‘que é aquela possuída por quem nela trabalha’*. A Igreja se compromete a apoiar *‘os esforços dos homens do campo por uma autêntica reforma agrária’*, respaldando o engajamento de bispos, padres e freiras no trabalho da CPT e outros movimentos populares. O Movimento dos Sem Terra, organização intimamente ligada aos setores progressistas da Igreja ganha força a partir daí e chega mesmo a esboçar o seu próprio projeto de reforma agrária. No seu I Congresso Nacional, realizado em Curitiba no início de 1985, condenam o Estatuto da Terra como marco de referência e reafirmam o direito de acesso a terra para quem nela trabalha.¹¹

O MST teve a sua gênese e os primeiros impulsos do seu desenvolvimento no Sul do País, num processo de enfrentamento e resistência contra a política de desenvolvimento agropecuário, implantada desde o Regime Militar sendo este processo entendido no seu caráter mais geral na luta contra a expropriação dos trabalhadores rurais e a exploração do trabalho engendradas no processo de desenvolvimento do capitalismo no campo.¹²

Para TEIXEIRA (2001a), diversamente de outras experiências históricas de organização e luta dos trabalhadores rurais¹³, o MST consegue amplo apoio da opinião pública brasileira, não apenas pelo reconhecimento da legitimidade dos seus propósitos políticos originários, mas por suas formas de organização da participação dos seus militantes: do grau desta organização; dos processos de gestão e direção democrática do movimento a partir das bases; da coesão e

¹¹ Ver também SILVA (1996), MARTINS (1994) e IANNI (1979 e 1981).

¹² Sobre a gênese, forma de atuação e natureza organizativa do MST consultar o site www.mst.org.br, onde estão disponíveis documentos e dados sobre o movimento. Ver também MEDEIROS (1989).

¹³ Como exemplos de experiências históricas de organização e da luta camponesa no Brasil destacam-se a Guerra de Canudos na Bahia, a Guerra do Contestado e a Guerrilha de Porecatu no Paraná, a Revolta de Trombas e Formoso em Goiás e a luta das Ligas Camponesas sobretudo no Nordeste brasileiro. A respeito dos detalhes e desdobramentos destas experiências ver OLIVEIRA (1993). Ver também JONES (1997) e FOWERAKER (1982).

unidade ideológica e, sobretudo pela diretriz geral de educação e formação dos seus quadros, o que, no conjunto, diferencia e dá especificidade ao movimento tornando-o, objetivamente um movimento popular de caráter especificamente político e social, distinto, substantivamente, de outras formas de luta camponesa, particularmente as de estilo "messiânico" e de formas, também legítimas, de lutas camponesas pretéritas, como o cangaço.

Outra característica importante do Movimento refere-se às formas de condução e gestão das lutas concretas e específicas de resistência e acúmulo de forças, sem desviar-se dos focos estratégicos; assim como a radicalidade positiva das ações especificamente políticas e simbólicas, traduzidas pelas ocupações coletivas sistemáticas de latifúndios e, eventualmente, de prédios públicos.

Tratam-se de ações políticas legítimas e eficientes, sobretudo ante a indiferença dos governos para as reivindicações populares e a sua prática sistemática – remanescentes do período autoritário – de encarar qualquer movimento popular como uma ação subversiva da ordem pública. É neste contexto que essas iniciativas do MST e de outros movimentos populares são ideologicamente exploradas por grupos conservadores e pelo governo como atitudes subversivas da ordem e de desobediência civil. Os diversos Tribunais, e, em particular pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), embora as considerem, genericamente, como formas legítimas de pressão política pela Reforma Agrária, na prática dos processos de reintegração de posses e, ou, de desobstrução dos espaços públicos, acabam por considerar tais ações, em última instância, como delituosas. Isso apesar de proclamarem, sempre genericamente, a legitimidade da luta em face da amplitude do espectro da sua pauta política, abarcando demandas nas quais a Reforma Agrária reconhecendo-a como demanda básica, mas não exclusiva, para a superação da pobreza e do resgate da cidadania para os milhões de brasileiros excluídos.¹⁴ Trata-se de um discurso de legalidade em aberta contradição com as decisões judiciais – e a ação policial – que apontam no sentido inverso, reprimindo violentamente as mobilizações promovidas pelo Movimento: uma atitude que, portanto, em nada contribui para a pacificação das

¹⁴ TEIXEIRA (2001a).

lutas pela terra, apesar do discurso do Governo sobre a legitimidade do processo de reforma agrária.

É neste contexto que se pode afirmar que se o MST estender a ocupação política efetiva desta luta pela terra na maior parte do espaço nacional, credencia-se e legitima-se como a principal instância organizada da sociedade civil no processo de superação do perverso quadro agrário brasileiro, atuando diretamente contra o foco primitivo de sua oposição no país, o latifúndio.

Por outro lado, a elite agrária, latifundiária ou especulativa, fortemente presente ou representada nos mais altos escalões do poder e visando perpetuar a situação de privilegiados na qual histórica e ilegalmente¹⁵, em grande parte, se alojou, reage de forma contundente. Como uma resposta ao crescimento do MST e ao avanço conseqüente de suas ações foi organizada a UDR - União Democrática Ruralista¹⁶ em 1985, entidade de representação explícita das forças mais reacionárias e violentas das oligarquias agrárias no Brasil. Para OLIVEIRA (1993:87):

“A UDR nasceu como movimento organizado pelo setor latifundiário para fazer frente de um lado à implantação do Primeiro PNRA, e de outro, via de regra, pela violência, aos movimentos dos posseiros e dos trabalhadores rurais sem terra”.

MORAES (1987:18), argumenta neste mesmo sentido ao afirmar que:

"A UDR funciona através de uma estratégia de curto prazo (cuja principal ação foi o bombardeio sobre o PNRA) e outra de médio e longo prazos (propaganda, crítica ao Governo Federal de um lado e aos setores progressistas de outro e apoio ao trabalho dos constituintes eleitos e comprometidos com seus princípios)."

Com propostas antagônicas, CONTAG e MST de um lado e a UDR de outro, tiveram papel determinante nos dois momentos politicamente marcantes da temática agrária na década de 80, e que em grande medida poderiam efetivamente promover alguma disciplina legal no âmbito da regularização fundiária e, em certo sentido, viabilizar alguma forma racional de organização da

¹⁵ Ver a respeito da ilegalidade do latifúndio, JONES (1997) e JONES e BRESSAN (1998).

¹⁶ A respeito do histórico e orientações básicas da UDR, consultar www.udr.org.br.

produção agropecuária no Brasil. Processos estes que foram, efetivamente, inviabilizados, sobretudo, pela ação dos *lobbies* e pelas ações de oposição sistemática e, muitas vezes violenta, das organizações conservadoras e anti-reformistas.

É neste contexto que são inviabilizados: a) o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no Governo José Sarney ao qual OLIVEIRA (1993) faz referência acima e b) as iniciativas de legislação específica que facilitassem os procedimentos de reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte, que culminou na Constituição Federal de 1988.

Estes dois fatos, analisados neste trabalho, evidenciam que neste período, como em outros da história brasileira¹⁷, a correlação de forças, tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, era favorável aos interesses latifundiários, fato este preponderante na redação e inviabilização, em última análise, do I PNRA, bem como do Capítulo da Reforma Agrária na Carta Magna de 1988, constituindo-se em óbice para uma alteração substantiva e concreta da estrutura fundiária brasileira.

2.1.1. O I PNRA: a materialização objetiva do poder no latifúndio

A inclusão do tema “Reforma Agrária” no protocolo de formação da Aliança Democrática, coligação formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL) que sustentou a candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República foi, em grande medida, reveladora de como esta “aliança” concebia e, sobretudo, como conduziria sua Política Fundiária, já que o referido item explicitava que:

“A imediata aplicação do Estatuto da Terra, principalmente de ampla reivindicação social (sic). É o Estatuto da Terra, instrumento legal em plena vigência, que pode permitir imediato início do processo de reformulação da estrutura fundiária do País”.¹⁸

¹⁷ A esse respeito ver FAORO (2000).

¹⁸ SILVA (1987:29).

A Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, portanto, seria o instrumental normativo e técnico balizador da proposta de Reforma Agrária do Governo que se iniciava e que, no entendimento da “*Aliança Democrática*” promoveria a reformulação da estrutura fundiária do país e a conseqüente diminuição dos conflitos no campo que haviam se acentuado desde o início da década de 80.¹⁹

Os eventos que se seguiram à eleição de Tancredo Neves, os problemas de saúde que culminaram com sua morte, antes mesmo de tomar posse e a comoção nacional advinda deste fato, paralisaram momentaneamente as discussões a respeito do tema, que só seria retomada após a posse de José Sarney, na Presidência da República.

José Sarney assumiu o Governo afirmando que os compromissos de campanha não sofreriam alterações e, portanto, a Reforma Agrária seria implementada nos moldes do Estatuto da Terra. SILVA (1987:27) resume assim a posição do Presidente da República:

“Deputado Federal, votou o Estatuto da Terra, a lei agrária então vigente e com a qual se defrontou, qual bumerangue incômodo, a ele devolvido 21 anos depois”.

No tocante a recursos institucionais estava o Governo equipado com o recém criado Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)²⁰, ocupado primeiramente por Nelson Ribeiro e num segundo momento por Dante de Oliveira, ex-militante de esquerda e intimamente ligado à Comissão Pastoral da Terra (CPT) fortemente comprometida com as forças progressistas mais atuantes na luta pela terra, e com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tendo inicialmente como titular Pedro Dantas, conduzido a este posto por Marco Maciel (PFL) e, posteriormente ocupado por José Gomes da

¹⁹ Estudo realizado pela Associação Brasileira pela Reforma Agrária (ABRA) no início dos anos 80 revela a ocorrência de 1.363 conflitos entre 1980 e 1981 em praticamente todos os estados brasileiros envolvendo cerca de 365 mil famílias.

²⁰ O MIRAD, criado em 30 de abril de 1985 pelo Decreto n.º 91.214, substituiu o antigo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), instituição criada em 1982 pelo Presidente João Baptista Figueiredo.

Silva, responsável este pela formação da equipe que estruturaria a Proposta do I PNRA.

GRAZIANO DA SILVA (1985a:68), ao explicar as razões pelas quais a “Proposta do MIRAD/INCRA para elaboração do I Plano de Reforma Agrária da Nova República” fundava-se no Estatuto da Terra, fato que a levou a ser vaiada no IV Congresso dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) oferece algumas pistas importantes para entender o seu fracasso e a sua persistência:

“(…) é preciso ter claro os antecedentes dessa proposta do MIRAD/INCRA. A reforma agrária com base no Estatuto da Terra foi um compromisso **imposto ao programa da Aliança Democrática**, que elegeu Tancredo e Sarney no Colégio eleitoral em 15/1/85. A última entrevista coletiva de Tancredo demonstrava claramente que **ele só iria mexer nesse vespeiro** porque ‘*todo mundo (leia-se as elites) – até o Papa –*’ estava de acordo com a aplicação do Estatuto da Terra (não apenas os seus ‘pontos positivos’, como queria o IV Congresso). Ora, o Estatuto fala em tributação, em colonização, em incentivar empresas rurais, pontos que já haviam sido explicitamente repudiados pelos trabalhadores rurais.”²¹

“*Imposto ao programa da Aliança Democrática*” por quem? E, por que tanta insistência em manter o Estatuto da Terra? Talvez essas dúvidas expliquem o verdadeiro sentido e compromisso do Estatuto da Terra, vindo a confirmar a posição de JONES (1997) ao afirmar que nele não se encontrava nenhuma proposta de reforma agrária distributivista nem, menos ainda, qualquer intenção de promover a justa e equitativa distribuição da terra²², contida na Constituição de 1946 e mantida na de 69.

O fato concreto é que a Política Fundiária implementada no Regime Autoritário, minuciosamente analisada por JONES (1997), fundada no Estatuto da Terra representou, efetivamente, a consagração dos antigos métodos de alienação privilegiada e legitimação questionável das terras brasileiras que vinham persistindo no País desde o Instituto Sesmarial, assumindo aí sua forma mais acabada, a qual aquele autor definiu como “*grilagem especializada*”, onde o privilégio e a ilegalidade são incorporados ao ordenamento jurídico e administrativo, assumindo, enfim, o “*estatuto de lei*” (JONES, 1997).

²¹ Negritos nossos.

²² Sobre este tema ver também os trabalhos de SANDRONI (1985).

Além do Estatuto da Terra, herdado do período anterior, cabe destacar que a presença importante de forças na “*Aliança Democrática*”, que sustentava o Governo Sarney, teve caráter decisivo na elaboração e implementação do 1º PNRA, pois estes apoiariam o desencadeamento e até a execução da reforma, desde que esta pudesse ser conduzida sem qualquer ameaça à ordem agrária vigente: leia-se os interesses historicamente consagrados – e ilegítimos – das oligarquias agrárias e grileiros especializados.²³

Nesse sentido e respeitando essa pré-condição imposta pelos conservadores é que o Plano de Reforma Agrária do Governo José Sarney foi concebido, num ambiente restritivo e sem a participação concreta dos trabalhadores rurais, pelo contrário, em total desacordo com as opiniões dos trabalhadores sem-terra, pois como se viu, acima o MST e a CONTAG condenaram o Estatuto da Terra como marco de referência para o programa de Reforma Agrária.

Para MARTINS (1993:123), na conjuntura deste momento, o grande problema do Brasil não era o de fazer uma reforma agrária distributivista para resolver problemas econômicos. Segundo o autor:

“A classe dominante, em princípio, deveria ter condições de, através da grande propriedade, criar um sistema de produção e abastecimento do mercado interno, de artigos agrícolas para exportação e de matérias primas. Há tecnologia para isso e sobretudo, para ela muito dinheiro. Essa não é a questão fundamental; é secundária, embora isso não queira dizer que não seja uma questão importante. A questão fundamental é de que é necessário mexer no direito de propriedade para mexer na existência das oligarquias, pois a terra é fonte de poder econômico e do poder político que elas tem ainda hoje. No campo, os trabalhadores rurais tem sido reprimidos em suas lutas, e reprimidos violentamente, não só porque ocupam terras ociosas. É que, ao ocupar terra ou se manter na terra, invadem também o espaço político do poder local, escapam da dominação pessoal e do medo ao potentado do lugar, violam as bases do poder.”

Apesar do ambiente restritivo e desfavorável em que foi concebida, a Proposta de Reforma Agrária elaborada pela equipe de José Gomes da Silva encaminhada ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, contemplava uma série de reivindicações históricas dos segmentos pró Reforma Agrária,

²³ Ver a esse respeito as posições de IANNI (1981) e JONES (1987 e 1997).

dispondo em seu tópico 7.2²⁴ as seguintes ações a serem implementadas em caráter de urgência, nos anos de 1985-1986:

- "Desapropriação imediata das áreas cujos processos já estejam concluídos.
- Suspensão imediata dos processos de licitação de terras arrecadadas pelo INCRA, com vistas à sua utilização para assentamento de trabalhadores.
- Cancelamento imediato das concessões de terras públicas já autorizadas, mas ainda não efetivadas.
- Suspensão imediata das concessões de terras públicas pelo período de um ano até que o MIRAD/INCRA tomem uma decisão definitiva quanto ao destino dessas terras.
- Corte de todos os recursos destinados pelo INCRA à transferência de trabalhadores de uma região para outra, via cooperativas ou empresas de colonização.
- Revisão de todas as concessões de grandes extensões de terras públicas feitas nos últimos cinco anos a grupos econômicos ou colonizadores particulares, fazendo com que, apuradas as irregularidades, revertam essa terras ao patrimônio público para assentamento de trabalhadores rurais."

A Proposta ainda falava em “área máxima”, na declaração das áreas regionais prioritárias para instalação dos processos de desapropriação, previsto no Estatuto da Terra, em mudanças na política de incentivos fiscais, no redirecionamento do crédito rural, na cobrança dos débitos em atraso do ITR e em Programas Complementares de Regularização Fundiária onde era mencionada a “arrecadação sumária” de terras julgadas devolutas²⁵.

Como forma de reação, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) que junto a UDR, presidida então por Ronaldo Caiado, agregavam as lideranças mais importantes e atuantes do patronato rural brasileiro, uniram-se com objetivo fundamental de impedir qualquer possibilidade de manter as medidas contempladas na Proposta no texto final do Plano a ser sancionado por Sarney. SANDRONI (1985) a esse respeito, afirma que:

"(...) a resistência contra a reforma vêm a nível político e econômico dos setores mais conservadores, é uma triste realidade desta 'Nova República'".²⁶

Sendo assim, após 12 versões, o Plano finalmente aprovado em 10 de outubro de 1985, pouco teve a ver com a Proposta elaborada por José Gomes e sua equipe revelando a capacidade de mobilização e a grande influência dos

²⁴ SILVA (1987:63).

²⁵ Ver a íntegra da proposta de LEAL (1975:78-120).

latifundiários, na esfera palaciana, já que as reuniões, sempre à portas fechadas, nos gabinetes do Planalto, modificaram, subverteram e adiaram as principais medidas que a então Proposta contemplava.

Para SILVA (1996:68):

“O poder dos latifundiários e dos políticos conservadores, todavia, introduziu tantas e tais modificações na Proposta inicial preparada pelas Comissões Temáticas do MIRAD/INCRA que foram necessárias 12 edições sucessivas do polêmico documento para chegar a uma versão **conciliatória**.”²⁷

Dentre as modificações na proposta original cabe destacar a eliminação, no texto final, das medidas emergenciais para os anos 85-86 acima elencadas, a limitação da desapropriação por interesse social apenas para as parcelas caracterizadas como ociosas dos imóveis considerados latifúndios, restringindo assim os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra²⁸ que permitem a desapropriação total do imóvel, e a não inclusão das áreas regionais prioritárias conforme estabelece o Artigo 34 do referido Estatuto²⁹. Neste sentido Graziano da Silva (1985) citado por SILVA (1996) afirma que:

"O Plano resultou em mera carta de intenções porque o decreto assinado não satisfaz a primeira das exigências da Lei (a delimitação de áreas prioritárias); ao substituir a desapropriação pela "negociação" foi consumado o grande recuo político, já que a aplicação desse instrumento e o conseqüente pagamento em Títulos da Dívida Agrária significava, na prática, uma sanção ao não cumprimento da função social. Com isso, a Reforma passou a constituir um ato voluntário dos proprietários rurais".

Assim, o I PNRA contendo, aparentemente, metas ousadas para o horizonte de quatro anos, como revela a Tabela 1, sancionado com enorme

²⁶ Sandroni citado por LEAL (1975:21).

²⁷ Negrito no original.

²⁸ Art. 2.º - É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1.º - A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

²⁹ Art. 34 - O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e aprovado pelo Presidente da República, consignará necessariamente:

I – a delimitação de áreas prioritárias.

descontentamento por parte da CONTAG e do MST, visava, em seu objetivo principal, “contribuir para modificar o regime de posse e uso da terra”³⁰. Originalmente a Proposta falava em “mudar a estrutura agrária”; portanto, ao renunciar a este objetivo e ao se propor a apenas “*contribuir*” o Governo recua efetivamente e admite outro projeto, o que, de fato, concretizou-se.

Tabela 1 - Metas do I PNRA, 1985-1989

Região	Famílias a serem assentadas	Área em hectares
Norte	140.000	10.080.000
Centro-oeste	210.000	7.560.000
Nordeste	630.000	18.900.000
Sudeste	280.000	4.370.000
Sul	140.000	2.180.000
Total	1.400.000	43.090.000

Fonte: BRASIL (1985).

Gestado no Palácio do Planalto, a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado (PONDERI), propunha subordinar a Reforma Agrária à Política Agrícola, com o intuito de inviabilizar sua implementação, deslocando assim, o eixo das discussões do seu problema central. Neste sentido foram criados Programas Complementares³¹, reduzindo o PNRA a um conjunto de medidas direcionadas à produção, dentre as quais cabe destacar: a irrigação de um milhão de hectares na região Nordeste, significando assim grandes contratos para

³⁰ SILVA (1996:23).

³¹ Destacam-se o Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), o Programa Interministerial de Fluxo Migratório, entre outros.

empreiteiras; a compra de equipamentos industriais e o desenvolvimento da região Norte: o denominado "Projeto Calha Norte".

No entanto, apesar da grandiosidade das metas, no final do Governo Sarney haviam sido assentadas, graças às ocupações de terras promovidas pelos trabalhadores rurais, segundo dados do próprio INCRA, apenas 90.000 famílias, demonstrando, além do fracasso do I PNRA a verdadeira intenção do Plano: manter intocável o latifúndio.

Desta constatação, uma questão fundamental sumariamente esquecida, neste período, diz respeito à Regularização Fundiária, posto ser esta, pauta de interesse direto dos grileiros e latifundiários que efetivamente idealizaram e conduziram a Política Fundiária do Governo Sarney.

No entanto, a frustração causada tanto pelo conteúdo quanto pela irrelevância dos resultados alcançados pelo I PNRA não diminuiu a mobilização dos movimentos populares. Ao contrário, as ocupações se intensificaram por todo o país reafirmando a capacidade de resistência deste segmento da população na luta pela Reforma Agrária.

2.1.2. A Constituinte de 1988: os recuos da legislação agrária

Como foi exposto e analisado acima, apesar da aparente tendência favorável à Reforma Agrária, o I PNRA, foi protelado, modificado e, finalmente, esvaziado o que levou a sua inviabilização.

Apesar dessa derrota política inicial, a Reforma Agrária persistiu na ordem do dia, passando a integrar um amplo leque de programas partidários atingindo seu auge na Constituinte de 1988, colocando em confronto, e, portanto, explicitando as respectivas posições, por um lado, os grupos conservadores, reunidos em torno do chamado "*Centrão*", renunciando a organização dos grupos anti-reformistas, em particular a UDR; e, por outro, intensificando a organização das camadas populares em defesa da reforma agrária, em especial a CONTAG e o MST.

Havia a consciência da necessidade imperiosa de se elaborar e promulgar uma nova Constituição Federal em substituição à Constituição de 1969, legitimadora do autoritarismo e *outorgada* pela Ditadura Militar a um Congresso, em sua maioria absoluta servil, além de sujeito a um Regime de Exceção, que não espelhava a vontade da sociedade civil, e menos ainda, dos trabalhadores rurais sem-terra, dos posseiros, meeiros, arrendatários e assalariados rurais seguidamente violentados nos seus direitos mais elementares.

No entanto, as forças conservadoras, de forma recalcitrante, representadas pelos setores mais reacionários e presentes tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo e Judiciário elaboraram as pautas de discussão na Assembléia Nacional Constituinte podendo muito pouco fazer os partidos de oposição e as forças populares no sentido de incorporar à Carta Magna suas reivindicações mais fundamentais e urgentes para a Nação.

MARTINS (1993:84) assim se posiciona a respeito desta conjuntura:

“Para mim não é surpreendente que justamente, o capítulo da Constituição de 1988 sobre a reforma agrária seja a expressão da grande derrota da democracia no Brasil, neste momento”.

Antes mesmo de 1.º de fevereiro de 1987, quando da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, diversos segmentos sociais passaram a divulgar as posições que pretendiam defender, formalizando essas propostas em memoriais diversos e outros tipos de representações. Dentre esse material preliminar cabe aqui destacar a posição da CONTAG, que representava a grande maioria dos trabalhadores rurais, aglutinando também, nesta época, as propostas básicas do MST. Foram 10 as propostas encaminhadas à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) - relativas à Reforma Agrária:

1. “Reforma Agrária ampla, massiva, que elimine o latifúndio, com participação dos trabalhadores.
2. Criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária constituído da destinação específica de 5% da receita tributária ou do orçamento da União e de outras receitas previstas na lei ordinária.
3. Desapropriação para fins de Reforma Agrária, através do pagamento em títulos da dívida agrária. O preço será estabelecido, nos casos de desapropriação para fins de Reforma Agrária, com base na natureza punitiva que se justifica pelo caráter anti-social do latifúndio.
4. Adoção dos Institutos da Perda Sumária das terras para fins de Reforma Agrária nos casos em que a lei vier a dispor.

5. Adoção do Instituto da Área Máxima, segundo as características de cada região, como forma de promover a justa distribuição da terra e eliminar o latifúndio.
6. As terras devolutas e públicas da União, Estados e municípios terão sua destinação subordinada prioritariamente ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Nesta mesma hipótese, fica vedada a concessão dessas terras a projetos agropecuários e agroindustriais, incentivados ou não, até quando concluída a Reforma Agrária.
7. Suspensão de despejos e medidas possessórias destinadas à retomada de terras possuídas por pequenos posseiros arrendatários, parceiros, posseiros e assemelhados, durante o prazo da execução da Reforma Agrária.
8. Função social da propriedade: manutenção do princípio com inserção no texto constitucional dos requisitos e critérios previstos no Art. 2º do Estatuto da Terra
9. Nos casos de desapropriação para obras de utilidade pública, que fique assegurado aos trabalhadores rurais, pequenos proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros e assemelhados, além da justa indenização, o direito ao reassentamento e que sejam eles os beneficiários do projeto gerador da desapropriação.
10. Que a Constituição estabeleça limitações rígidas ao acesso à propriedade rural por estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas, de modo a evitar o abuso do capital estrangeiro no campo”.³²

Por outro lado, a união do patronato rural, selada na elaboração do PNRA de Sarney³³, vista anteriormente, posicionou-se com outros argumentos, voltados à manutenção do *status quo*. Portanto, contrários a qualquer medida ou iniciativa no sentido indicado pelos movimentos dos trabalhadores rurais. Este posicionamento ficou explícito na fala de Roberto Rodrigues, então presidente da OCB, já nas discussões da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária:

“A instituição da propriedade privada é a contrapartida material do conceito de liberdade individual. Corresponde ao direito assegurado pela sociedade de o indivíduo obter, através da livre iniciativa, o controle *absoluto* de bens materiais...”³⁴

Com este posicionamento retrógrado e ultrapassado da questão agrária, dominante neste setor, que tem na propriedade privada (ainda que improdutiva ou especulativa) da terra a base de legitimação do poder político e econômico sobre outras esferas dos interesses econômicos, sociais e nacionais, não há como

³² Citado por SILVA (1989:32-33).

³³ Este leque conservador era formado pela UDR, CNA, SRB e OCB.

³⁴ ANC, Anais n.º 99, 20 de julho de 1987, citado por SILVA (1989:62-63).

vislumbrar qualquer posição favorável á implementação de uma Reforma Agrária de cunho democrático por parte das oligarquias agrárias e dos conservadores e grileiros.

Esta polarização de posições entre os grupos de interesse marcou profunda e decisivamente o encaminhamento das discussões na Subcomissão, onde os partidos de oposição, com destaque para o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), de um lado buscavam incluir as propostas populares e por outro o "Centrão", bloco partidário que incluía o Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrático Social (PDS), Partido Liberal (PL) e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) se alinhavam e, ou, representavam aqueles interesses dos setores conservadores da sociedade brasileira.

Em um exame preliminar do processo Constituinte FREITAS e PORTO (1988) destacam o caráter conservador do "Centrão", ressaltando suas íntimas ligações com a "burguesia latifundiária, retrógrada e absentista", concluindo, neste sentido, que "a Constituição que está por vir não servirá".

Assim é que, o texto final do Capítulo III do Título VII da Constituição Federal, que trata da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, refletiu claramente a correlação de forças extremamente favorável ao "Centrão", que representava a maioria da Assembléia Constituinte³⁵.

Para SILVA (1996) neste momento "foi estabelecido um novo ordenamento legal dificultador da realização da Reforma Agrária no Brasil, em vários aspectos, muito mais atrasado que o próprio Estatuto da Terra".

Assim é que o instituto da desapropriação por interesse social foi afrouxado na abrangência, acabando por premiar o latifúndio no que se refere à exigência de prévio pagamento

"Art. 184 - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula

³⁵ Dos 559 constituintes, o Centrão congregava 311 (SILVA, 1989:29-156).

de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§1.º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro”.

"Art. 185 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”³⁶

Neste sentido, um ponto fundamental a ser melhor analisado diz respeito a definição de "propriedade produtiva".

Do ponto de vista agrônomo, a expressão "propriedade produtiva", ou ainda "imóvel rural produtivo" identifica a gleba ou imóvel rural que está sendo usado satisfatoriamente, seja no tocante à fração mínima de aproveitamento espacial, seja no referente à produtividade alcançada.

Desta forma, a Constituição de 1988 introduziu, na prática, tantas dificuldades de ordem legal, agrônoma e operacional, que, em última análise, acabou por tornar inviável qualquer iniciativa ou tentativa conseqüente de mudar a estrutura fundiária do País.

Com o desenvolvimento da consciência ecológica, a conservação dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente também foram introduzidas como referencial para avaliar essa condição de racional aproveitamento, além do cumprimento da legislação trabalhista. Todos esses parâmetros constam do art. 186, que define a função social e cujo cumprimento isenta a gleba, o imóvel rural ou o estabelecimento de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.

Desta forma:

"Art. 186 - A função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.”³⁷

³⁶ Constituição Federal (BRASIL, 1988).

³⁷ Idem.

Entretanto, conceitualmente, o texto Constitucional, de maneira imprópria, e *provavelmente* intencional, utiliza-se do caráter dúbio que a expressão “propriedade produtiva” carrega para afirmar os seus objetivos subjacentes. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trabalha com “terras produtivas não utilizadas” e com isso define claramente as glebas que têm potencial econômico, mas se encontram abandonadas, geralmente à espera de valorização. Desta perspectiva, era de conhecimento institucional outras formas, menos dúbias, de nomear as terras passíveis de desapropriação.

Nesta mesma linha de raciocínio, SILVA (1996) destaca que esta estratégia deliberada, fomentada pelos constituintes do chamado “Centrão” pecou ainda pela imprecisão etimológica. Segundo o Aurélio, “produtivo” quer dizer “que produz, fértil”, mostrando claramente uma conotação de capacidade de produzir, de fertilidade intrínseca. Não obstante, a terra com essa qualidade, pode ter um potencial produtivo mas não se encontrar sob uso econômico, ou “em utilização”, como estabelece o IBGE, ou “em exploração”, como queria o INCRA.

A expressão “propriedade produtiva” esconde ainda uma armadilha legal e uma tática anti-reformista: Na prática, a vigorar o princípio de que terras produtivas não podem ser desapropriadas, restarão apenas, para essa finalidade, as terras improdutivas para os projetos de assentamento. Ou seja, econômica e tecnicamente, as *piores terras*. Aliás, ressalvados os interesses nas superindenizações, este sempre foi o Projeto de *Reforma* dos latifundiários e Grileiros Especializados (JONES, 1997).

Portanto, pode-se depreender desses fatos, que a Constituição Federal de 1988 acabou por limitar a utilização dos processos de desapropriações apenas para os latifúndios improdutivos (o que é pior, criando a presunção de que existem latifúndios produtivos, o que é uma contradição em termos, inclusive com base no próprio conceito de latifúndio por exploração explicitado no Estatuto da Terra), contrariando, inclusive, o preceito, igualmente presente na Constituição de 88, que torna passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária todos os imóveis que não cumpram a função social da *propriedade*.

Outro ponto a se destacar refere-se aos rigores na definição das ‘justas’ indenizações pecuniárias aos latifúndios improdutivos, que combinados às brechas características do ordenamento jurídico brasileiro, protetoras dos setores mais abastados da sociedade, criaram as condições para a instalação, no país, de uma verdadeira indústria das superindenizações³⁸ dos latifúndios desapropriados.

Para SILVA (1996), a nova Constituição não contemplou nem mesmo o critério decretado pelo Governo Costa e Silva de fixar o valor declarado para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), como limite superior para se fixar os valores das indenizações, deixando a questão em aberto:

"Art. 153 - Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VI - propriedade territorial rural;

§4.º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, *definidas em lei*, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel."³⁹

No que tange à concessão e destinação das terras Públicas, a nova Carta estabelece em seu artigo 188 que:

"Art. 188 - A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§1.º - A alienação ou concessão, a qualquer título de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional."⁴⁰

O texto manteve praticamente inalterado o limite para alienação ou concessão de terras públicas, já que passou apenas de três mil para dois mil e quinhentos hectares, enquanto que na etapa interconstitucional anterior⁴¹, a redução foi de dez mil para três mil hectares. Além desse fato, recuou ao baixar de cem para cinquenta hectares o limite do instituto de usucapião, atingindo diretamente os posseiros em todo o país, dispondo em seu artigo 191 que:

³⁸ Esta questão é analisada detalhadamente no capítulo 2.

³⁹ Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Refere-se à Constituição de 1969.

“Art. 191 - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a 50 hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”⁴²

Ainda assim, é preciso reconhecer alguns avanços, ainda que limitados no âmbito fundiário, incorporados à Constituição.

Pela primeira vez na história constitucional foi dedicado à Reforma Agrária um tratamento diferenciado em capítulo especial. No entanto, a análise de seu conteúdo feita acima, revelou em essência a inocuidade prática desta conquista.

Criou-se o instituto da Perda Sumária, para as glebas que cultivarem plantas psicotrópicas, dispendo em seu artigo 243:

“Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”⁴³

Dispôs sobre a demarcação das terras indígenas bem como a inalienabilidade, indisponibilidade e a imprescritibilidade dos direitos destes povos sobre as mesmas, assim versando seu artigo 231:

“Art. 231 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
(...)
§4.º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.”⁴⁴

Sem dúvida um avanço da nova Carta, ainda que parcial, refere-se à possibilidade de se resolver parte dos problemas de Regularização Fundiária, já que seu artigo 51 determina que:

“Art. 51 - Serão revistos pelo Congresso Nacional, através de Comissão mista, nos três anos a contar da data da promulgação da Constituição, todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil

⁴² Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

hectares, realizadas no período de 1.º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987.

§1.º - No tocante à vendas, a revisão será feita com base exclusivamente no critério da legalidade da operação.

§2.º - No caso de concessões e doações, a revisão obedecerá aos critérios de legalidade e de conveniência do interesse público.

§3.º - Nas hipóteses previstas nos parágrafos anteriores, comprovada a ilegalidade, ou havendo interesse público, as terras reverterão ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.”⁴⁵

Contudo, essas conquistas são pequenas ante os recuos; com o agravante de que a implementação efetiva das mesmas não se concretizou em nenhum sentido. A grande maioria dos povos indígenas, ainda hoje, não tiveram suas áreas demarcadas nem têm garantido o direito sobre suas terras, assim como o disposto no artigo 51 não foi implementado, persistindo os problemas de Regularização Fundiária.

Desta forma, apesar de apoiada por 1,2 milhão de eleitores que subscreveram a Emenda Popular com o maior número de assinaturas em todo processo Constituinte, a Reforma Agrária que o país tanto aguardava não conseguiu vencer o *lobby* dos setores anti-reformistas perdendo o País mais uma oportunidade de incorporar ao seu ordenamento jurídico normas que facilitassem a efetiva condução e solução para questão agrária.

2.1.3. Os governos Fernando Collor e Itamar Franco

No curto período que se seguiu entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as eleições de 1989, a população brasileira pôde experimentar o intenso debate que se instalou entre os candidatos à presidência da República, na primeira eleição direta desde Jânio Quadros, no qual se apresentavam diferentes projetos para o País, a serem implementados no decorrer dos cinco anos subseqüentes.

De um total de oito candidatos concorrentes no pleito, Luiz Inácio Lula da Silva (Frente Brasil Popular formada pelo PT, PSB, PCB, PC do B e PV) e

⁴⁵ Idem.

Fernando Collor de Mello (PRN)⁴⁶ alcançaram o segundo turno, polarizando assim a disputa entre uma ala progressista e uma ala conservadora respectivamente.

Com a vitória de Collor no pleito em questão, inicia-se no Brasil um novo momento e um projeto, com as ações governamentais direcionadas no sentido de inserir o país de forma definitiva ao sistema econômico mundial. SILVA (1998:11) a esse respeito, assim se posiciona:

“No limiar desta década, por influência dos ventos ideológicos dominantes, claramente reafirmados no chamado ‘Consenso de Washington’, (sic) esses países dentre os quais o Brasil, foram compelidos a adotar estratégias econômicas baseadas num tripé de inserção internacional, liberalização de mercados e desestatização do setor produtivo.”

Seguindo a lógica propugnada por estes “ventos ideológicos”, na agenda governamental foram definidas as principais medidas a serem implementadas, podendo-se destacar dentre estas: a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, a reformulação das políticas de incentivo às exportações, a eliminação dos entraves ao capital estrangeiro e o início das privatizações de empresas estatais. Para SALLUM JR. (1999:28):

“Esta reorientação estratégica constitui inflexão importante na nossa transição política, pois produziu alterações institucionais que incorporavam no plano do Estado mudanças político-ideológicas que já vinham ocorrendo no seio do empresariado e das camadas médias.”

No âmbito teórico, esta reorientação vem sendo chamada de “neoliberalismo”, estando caracterizada pelo renascimento de um conjunto de idéias clássicas baseadas no princípio do ‘estado mínimo’ e nas excessivas exaltações das virtudes do mercado (SILVA, 1998).

Ao mesmo tempo, toma importante dimensão neste contexto o processo de internacionalização econômica, um dos aspectos fundamentais de um fenômeno maior que vem sendo chamado de globalização, e sobre o qual muito têm se debatido, sobretudo acerca do futuro das nações em geral, e dos países em desenvolvimento, em particular, dadas as condições e a velocidade com que este movimento vem se desenvolvendo.

⁴⁶ Partido da Reconstrução Nacional.

Nesta conjuntura, pode-se afirmar que na década de 90 o núcleo da agenda política deslocou-se da democratização, fortemente presente na década anterior, para a liberalização econômica, acompanhando as mudanças em curso no âmbito mundial.

Ainda no plano nacional as forças políticas redefiniram suas posições, fato este que pode ser explicado pela orientação do Estado, acima citada, bem como pela expressiva votação alcançada por Lula e o conseqüente fortalecimento da esquerda, que paulatinamente começa a ampliar sua presença tanto no Executivo, em nível estadual e municipal, quanto no Legislativo, na Câmara e no Senado.

Estas colocações iniciais são imprescindíveis para se apreender de maneira efetiva o contexto macroeconômico em que, a partir deste momento, a questão agrária está inserida, bem como para definir o ambiente em que as discussões sobre esta matéria passam a se processar.

Dessa perspectiva, sem pretender reduzir a questão, pode-se afirmar, com base nos dados disponíveis, que no período que compreende o Governo Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), apesar das manifestações dos movimentos populares e do número crescente de ocupações de terras, os problemas fundiários foram sumariamente relegados a um plano secundário, sendo efetuados apenas assentamentos pontuais.

Segundo o INCRA, no Governo Collor, foram assentadas 38.425 famílias numa área total de 2.793.371 hectares, número este insignificante quando se toma a real dimensão do problema.

Cabe aqui destacar que o centro das atenções de toda a população brasileira nesta época foi o confisco dos ativos monetários depositados em contas bancárias e os escândalos financeiros e casos de corrupção que culminaram com o impedimento do então Presidente da República e a subida ao poder de seu Vice, Itamar Franco, que concluiu o mandato presidencial.

No período em que governou, Itamar Franco deu continuidade ao processo de liberalização econômica iniciado em 1990 bem como tentou retomar os projetos de Reforma Agrária. Neste sentido um programa emergencial para o

assentamento de 80 mil famílias foi aprovado, mas só foram atendidas 21.763 mil famílias numa área total de 847.214, segundo o próprio INCRA.

A marca maior do Governo Itamar Franco, sem dúvida, foi a elaboração e implantação do Plano Real com a “estabilização” da moeda e o fortalecimento a nível nacional de Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda e como tal, condutor do referido Plano. Cardoso colheu os louros do sucesso inicial do Plano e, em função da popularidade alcançada, foi lançado candidato à Presidência da República, vindo a derrotar em segundo turno, Luiz Inácio da Silva em fins de 1994.

Do que foi exposto e analisado neste capítulo, pode-se concluir que o que efetivamente ocorreu nos governos que antecederam o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi o bloqueio sistemático das possíveis iniciativas institucionais que poderiam promover o acesso à terra a milhões de famílias sem-terra e de pequenos produtores rurais sem área suficiente para o sustento de suas famílias.

As políticas fundiárias implementadas neste período da história brasileira foram reduzidas a questões relativas à organização da produção, portanto, à Políticas Agrícolas, ou quando muito promoveram alguns poucos assentamentos pontuais em terras desapropriadas, confundindo Reforma Agrária com distribuição aleatória de glebas rurais, deixando intocável o latifúndio e neste sentido reafirmando o poder que a elite agrária brasileira ainda detém em nosso país.

Estes fatos, aliados à intensificação das pressões dos movimentos populares e às transformações recentes, sobretudo na orientação político-ideológica do Estado brasileiro, compõem o cenário sendo, desta forma, determinantes na formulação e condução da Política Fundiária do período Fernando Henrique Cardoso assim como seus resultados objetivos, como será analisado nos capítulos seguintes.

3. POLÍTICA FUNDIÁRIA DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: REFORMISMO INSTITUCIONAL

3.1. Considerações gerais

Desde o início de seu primeiro mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso colocava como prioridade de Governo um conjunto de reformas institucionais abrangentes, cujas discussões já haviam sido propostas ou iniciadas em governos anteriores, sem, entretanto, terem sido implementadas.

Concomitantemente, a intensificação da abertura econômica e liberalização do mercado, processo iniciado no Governo Fernando Collor de Mello, é definida como fundamental e imprescindível para o desenvolvimento do País. Como observa SALLUM JR. (1999:40-41):

“A manutenção do fundamentalismo neoliberal foi interpretada pela Presidência da República como meio decisivo para assegurar o necessário controle sobre o sistema político, tendo em vista realizar a pesadíssima agenda de reformas institucionais que constituía o núcleo duro do programa do governo”.

Num primeiro momento, o Governo garantiria o apoio externo, principalmente no âmbito financeiro, ao intensificar a liberalização do mercado, sinalizando para os agentes internacionais a sua intenção de erodir as barreiras, sobretudo econômicas e tarifárias, no sentido de inserir o Brasil no chamado “mundo globalizado”.

Esta orientação político-ideológica teve papel determinante na formulação das Políticas Públicas e na construção do modelo econômico que se desenvolveria no país, colocando uma “opção” para o Estado brasileiro no debate daquele momento sobre a soberania do país. Para PIRES (2000):

“O Estado brasileiro, neste momento, renunciou da condição de ser o condutor do processo de desenvolvimento brasileiro, e não está interessado num projeto nacional, a não ser que se entenda como tal a subordinação caudatária da Nação ao chamado processo de globalização, aos circuitos do capital financeiro internacional”.

Em continuidade, tentaria o Governo propor e implementar as reformas institucionais que entendia como fundamentais à inserção do País no novo contexto da economia *globalizada*: a reforma tributária, a fiscal, a política, a previdenciária e a do Estado (sobretudo as privatizações). Este era o ideário da coligação partidária⁴⁷ que articulava a candidatura Cardoso⁴⁸ e que tinha como principal *fundamento* a pretensa estabilidade econômica propiciada pelo Plano Real, coligação esta, majoritária no Congresso Nacional.

Nesta conjuntura, além das reformas citadas, certamente a Reforma Agrária era também relevante, já que as crescentes ocupações de latifúndios improdutivos, promovidas principalmente pelo MST, configuravam-se como o maior incômodo político para o Governo que se iniciaria e, em grande medida, revelavam para a sociedade brasileira o quadro extremamente grave do espaço agrário nacional e a urgência de uma Política Fundiária que promovesse alterações substantivas e objetivas na estrutura agrária brasileira.

Ainda na campanha eleitoral de 1994, Fernando Henrique Cardoso havia assegurado que cumpriria a meta de assentar 280 mil famílias em quatro anos e que em seu governo seria implementada a maior Reforma Agrária da história do

⁴⁷ A coligação partidária que acabou vitoriosa na eleição de 1994 era composta por PSDB, PFL e PTB, após a posse de Fernando Henrique Cardoso o PMDB, partido derrotado no referido pleito passou também a compor a base de sustentação do Governo.

⁴⁸ Para SALLUM JR. (1999:24) duas interpretações principais competiram ao tentar explicar o fenômeno eleitoral - uma voluntarista e outra hiperestruturalista. Conforme a primeira Fernando Henrique teria concebido o Plano Real para eleger-se. De acordo com a Segunda interpretação, pelo contrário, a candidatura Fernando Henrique Cardoso teria sido gestada pelas novas elites dominantes para viabilizar no Brasil, a coalizão de poder capaz de dar sustentação ao programa de estabilização hegemônico. Entretanto, segundo o autor "(...) essas vertentes explicativas opostas economizam

País. SILVA (1995:37), entretanto, levantava dúvidas á respeito de como seria conduzido este processo, ressaltando que na conjuntura política daquele momento:

"(...) tanto na intimidade do presidente como no próprio ministério encarregado de executar o processo há poderosos adversários de qualquer mudança no 'status quo' fundiário. (...) do lado 'contra' há ainda todo o arco conservador da aliança eleitoral que elegeu FHC (PFL, PTB principalmente), a aguerrida bancada ruralista e o descabro financeiro do país que utiliza a falta de recursos como um pretexto para não realizar reformas".

A confirmação desta presença conservadora no Governo, selada ainda em campanha, materializou-se efetivamente na formação da equipe ministerial. Assim é que para a Pasta da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) foi nomeado José Eduardo Andrade Vieira, dono de terras no Paraná e com vasta carteira fundiária em nome de seu banco, o BAMERINDUS.

Para o cargo de Presidente do INCRA, vinculado à época ao referido Ministério, foi nomeado pelo Ministro Andrade Vieira o fazendeiro e amigo Brasília de Araújo Neto, antigo opositor da Reforma Agrária⁴⁹, que em entrevista à Folha de São Paulo deixou claro o equívoco de sua nomeação. Perguntado se já existia uma proposta fechada para desapropriar terras do governo, este assim se pronunciou:

"Não entendo bem da questão fundiária, não me situei bem na questão dos detalhes, mas tenho impressão de que as terras públicas podem ser requisitadas para reforma agrária".⁵⁰

Observa-se que um problema tão sério quanto a Questão Fundiária seria conduzido por alguém que a desconhecia, ou que dizia desconhecê-la. Na direção deste *despreparo*, é que cabe destacar dois incidentes graves que marcaram o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, demonstrando a inabilidade, na falta de outra expressão, do Poder Central na mediação dos conflitos fundiários, especificamente no trato com os trabalhadores sem-terra.

analiticamente quer os processos sociais em construção e direcionamento da vontade política quer a própria política enquanto atividade de articulação da vontade coletiva".

⁴⁹ Brasília Araújo Neto fora Presidente da Sociedade Rural do Paraná e membro da UDR.

⁵⁰ "Presidente do Incra defende reforma em terra do Estado" (ARAÚJO NETO, 1995).

Os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás⁵¹ foram a demonstração evidente de *displacência*, tornando insustentável a permanência do Sr. Brasília no Governo.⁵²

Neste momento, o acirramento dos conflitos fundiários indicava a iminência de confrontos ainda mais graves no campo. De um lado os latifundiários acusavam o Governo de não agir de maneira contundente contra as "invasões" de "propriedades" promovidas pelo MST, amparando-se no artigo 5º da Constituição Federal, que garante o direito de propriedade⁵³.

Neste contexto, Antônio Ernesto de Salvo, então Presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em entrevista à Folha de São Paulo, deixa explícito o descontentamento dos "proprietários rurais" em relação à postura governamental em tom de ameaça:

"Ou o governo cumpre a lei, coíbe as invasões e prende os responsáveis, ou a violência se expandirá. Os proprietários rurais não vão mais aceitar esse tipo de coisa. Eles chegaram no limite e vão reagir. Vai virar em tiroteio e morte e isso não vai beneficiar ninguém".⁵⁴

Por outro lado, a indicação do MST de que as ocupações de latifúndios improdutivos⁵⁵ não cessariam, as críticas gerais sobre a omissão do Poder Público no tratamento da questão agrária, somados à consternação social provocada pelos "massacres" acima citados, inclusive com repercussões no exterior, obrigou o Governo a sair do imobilismo.

⁵¹ Em 1995, na fazenda Santa Elina em Corumbiara no estado de Rondônia o confronto resultou em 354 posseiros presos, dezenas de feridos, dois policiais e dez agricultores mortos. Outro ocorreu em 1996, na localidade de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, onde uma força policial de 200 homens investiu contra os sem-terra que bloqueavam a rodovia PA-150, resultando em 19 mortos e 51 feridos.

⁵² Para o lugar de Brasília Araújo Neto foi conduzido à Presidência do INCRA Francisco Graziano Neto, posteriormente envolvido no episódio do grampo telefônico do Projeto SIVAM (Serviço de Vigilância da Amazônia). Desta forma, Graziano Neto permanece apenas dois meses no cargo sendo substituído interinamente por Raul do Valle.

⁵³ Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁵⁴ Fazendeiros prometem reagir a invasões. Folha de São Paulo, 27 jan. 1996, p. 1-9.

⁵⁵ O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra recorre ao mesmo artigo 5.º como base legal para justificar as ocupações de latifúndios improdutivos, já que o mesmo estabelece que a propriedade deve cumprir a sua função social. Portanto, ao permanecerem improdutivas estas áreas não cumprem pelo menos um dos quatro requisitos contidos no artigo 186 da mesma Carta, o aproveitamento racional e adequado.

Neste sentido, para sinalizar à sociedade e, internamente, ao próprio Governo sua condição de Política Pública prioritária, o Presidente Fernando Henrique Cardoso retirou a questão fundiária do âmbito do Ministério da Agricultura criando, em 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária ao qual ficou subordinado o INCRA.

Aparentemente, com a intenção de melhorar o diálogo com a CONTAG e principalmente com o MST, foi nomeado para a nova Pasta o Sr. Raul Jungmann, militante da esquerda, e que teria, no entendimento do Governo, maior trânsito junto a estas representações populares.

Contudo, estas medidas institucionais e políticas de imediato se mostraram insuficientes em seu aspecto essencial. O formalismo das ações governamentais no encaminhamento das Questões Fundiárias, sobretudo o caráter apenas intencional do discurso, não se materializavam na direção do atendimento das demandas objetivas dos movimentos populares.

O primeiro Atlas Fundiário Brasileiro elaborado pelo recém criado Ministério revelara que o perfil da concentração de terras no Brasil pouco havia mudado nos últimos 40 anos⁵⁶, e que as sucessivas ações governamentais tinham sido incapazes de superar o anacronismo da estrutura fundiária do país.

Nesta conjuntura, e na tentativa mesmo de mediar a tensa e conflituosa situação no campo, é que o Conselho do Programa Comunidade Solidária, em agosto de 1996, patrocinou uma reunião sobre a Reforma Agrária da qual participaram os Ministros da Política Fundiária e da Agricultura, um representante dos proprietários rurais e os dirigentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), além de conselheiros do referido Programa.

Não obstante a persistência de divergências entre trabalhadores, "proprietários" de terra e governo, o diagnóstico feito pelos participantes, no âmbito dos problemas fundiários, indicou os seguintes pontos de consenso sobre a Reforma Agrária:

⁵⁶ Essa questão será retomada no Capítulo 4 deste trabalho.

- a) "Uma política de desenvolvimento rural é necessária e deve incluir a Reforma Agrária, assim como o fortalecimento da agricultura familiar;
- b) O processo de Reforma Agrária exige a ação articulada dos diversos órgãos e dos três níveis de Governo;
- c) A execução da Reforma agrária precisa de procedimentos burocráticos mais ágeis e eficientes e do aumento da capacidade administrativa do Governo;
- d) A realização efetiva da Reforma Agrária exige a alocação e a liberação oportuna dos recursos orçamentários e financeiros, para o cumprimento das metas fixadas pelo Governo;
- e) A legislação agrária brasileira precisa ser atualizada e os processos jurídicos acelerados;
- f) O desenvolvimento sustentável dos assentamentos é condição imprescindível para o sucesso da Reforma Agrária;
- g) Todo esse processo exige parcerias entre os diversos atores governamentais e não governamentais".⁵⁷

Segundo o Governo estas têm sido as diretrizes que têm guiado suas ações no sentido de corrigir "uma estrutura agrária inadequada e injusta, herdada de tempos coloniais"⁵⁸. Neste sentido, como medidas prioritárias foram propostas alterações na legislação agrária e nas instituições responsáveis por conduzir sua Política Fundiária, sobretudo no âmbito administrativo.

No entendimento do Governo estas ações dariam maior celeridade ao Programa de Reforma Agrária permitindo atingir, aparentemente, dois objetivos principais: a) por um lado, arrecadar terras para implantação de assentamentos rurais, diminuindo assim a pressão dos movimentos sociais e, por outro, b) viabilizar técnica e financeiramente a agricultura familiar nas regiões em que ela já está implantada, bem como nos assentamentos realizados em terras recém arrecadadas.

Portanto, uma proposta de Reforma Agrária pela via arrecadação de terras para o assentamento de famílias, articulada a uma Política Agrícola específica e complementar, por meio de instrumentos creditícios direcionados à agricultura familiar estão, pelo menos na aparência, articulados no projeto de desenvolvimento rural elaborado pelo Governo que assim a justificava:

“Em tempos de globalização de mercados, de sofisticação tecnológica e de alta competitividade, limitar-se a distribuir terras entre os pobres do meio rural teria efeito contrário ao pretendido: ao invés de levar justiça social, garantiria a

⁵⁷ Reforma Agrária Compromisso do Todos - Reunião do Programa Comunidade Solidária (BRASIL, 2000).

⁵⁸ Idem.

reprodução da pobreza no campo. Assim, além de promover políticas de reforma agrária, o novo governo teria de privilegiar a agricultura de base familiar e formular uma estratégia para a geração de mais e melhores empregos na área rural, com o aumento de produção, de produtividade e do salário real dos trabalhadores⁵⁹.”

Observe-se que este tem sido, sistematicamente, o argumento fundamental de todas as forças e facções anti-reformistas: em nome do desenvolvimento econômico, propõe a perpetuação da reprodução da pobreza no campo, como se tal se traduzisse num círculo de ferro, no qual o acesso a terra é, em última análise, vedado às populações rurais. Neste tipo de proposta a *única alternativa de acesso a terra para as populações trabalhadoras rurais é pela via da criação de empregos, fenômeno este, aliás, negado na atualidade, inclusive, nos demais ramos da economia*. Sendo assim só se pode concluir de que se tratam de argumentos falaciosos e contrários a qualquer tipo de democratização do acesso a terra e aos resultados das políticas públicas de desenvolvimento social. O pressuposto evidente deste argumento é de que a privatização burguesa é o único caminho para incorporar trabalhadores a economia e, assim, promover o desenvolvimento e o fim da miséria.

Cabe aqui destacar que a inclusão da agricultura familiar na agenda governamental era demanda antiga, visto que este estrato dos produtores agrícolas brasileiros tem sido, historicamente, abandonado à própria sorte e, quando contemplado por políticas públicas, relegado a um plano absolutamente secundário nas Políticas Agrícolas implementadas pelos Governos. No âmbito acadêmico, inúmeros estudos vinham quantificando e demonstrando a importância deste segmento tanto na esfera econômica, quanto na dinâmica social.⁶⁰

Neste contexto, a análise do conjunto das reformas institucionais e legais promovidas pelo Governo Cardoso e suas implicações efetivas para o reordenamento fundiário bem como o tratamento dado pelo Poder Público aos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária, tratada neste capítulo,

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Ver a esse respeito: ABRAMOVAY (1992 e 2000), JONES e BRESSAN (1998), entre outros.

permitirá em grande medida deslindar a lógica que fundamenta e direciona sua Política Fundiária, seus avanços e recuos.

3.2. Legislação agrária: alterações imediatas

Um aspecto fundamental nos embates acerca dos problemas fundiários brasileiros refere-se ao pressuposto, tal como defendido pelo Governo, de que o processo de Reforma Agrária funde-se na legalidade e no Estado democrático de direito.

Esta condição, entretanto, deve corresponder efetivamente às exigências e possibilidades contemporâneas do processo de desenvolvimento econômico e social do País.

Nesta perspectiva, o pressuposto da competência e da sustentação legal e os limites às ações do Estado, no âmbito fundiário (como nos demais ramos da sua atividade política e administrativa) estão explicitados na Constituição Federal de 1988. É com base nesta, onde são estabelecidas as formas e as vias legalmente admitidas, que se elaboram a legislação em geral e, especificamente, as legislações agrárias, que orientam e definem os limites das ações do Poder Público neste âmbito particular da atividade executiva: no caso específico da questão agrária, tratam-se, sobretudo, do Estatuto da Terra, e seu respectivo Regulamento e, mais especificamente, na Lei Agrária n.º 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária.

Neste contexto, a realidade observada é que determina a necessidade ou não de que o Estado redefina sua orientação e os mecanismos de intervenção no sentido de encaminhar soluções objetivas aos problemas concretos postos a ele na conjuntura atual. Para BARRACLOUGH (2000):

“O papel do Estado na reforma agrária é crucial. Isto porque o Estado abrange a organização política institucionalizada da sociedade. O Estado articula e implementa as políticas públicas e arbitra os conflitos. Em tese, o Estado detém o monopólio de usar, com legitimidade a força coerciva dentro de seu território, juntamente com a responsabilidade de buscar o "bem público" para todos os seus cidadãos. A reforma agrária sem a participação do estado seria uma contradição em termos.”

Efetivamente, *"a reforma agrária sem a participação do estado seria uma contradição em termos"*, entretanto, cabe aqui destacar, e a história tem demonstrado, que as ações do Poder Público no âmbito das Políticas Fundiárias estiveram longe de promover o "bem público" para todos os cidadãos envolvidos neste processo. Muito pelo contrário, o monopólio de usar com "legitimidade" a força coerciva permitiu em grande medida que o Estado concebesse e implementasse políticas fundiárias com propósitos outros que o de promover a justa e equitativa distribuição das terras brasileiras.

Sendo assim, os problemas fundiários nunca solucionados, agravaram-se, exigindo o controle democrático, na conjuntura atual, da atuação direta do Estado, especialmente dos seus aparelhos burocráticos e operacionais. Desta forma, as primeiras medidas tomadas pelo Governo vão no sentido de mediar a situação tensa e conflituosa que se materializava em atos de violência, sobretudo nas ocupações e execuções dos processos de reintegração de posse, que se multiplicavam em todo o território nacional.

3.2.1. O rito processual de desapropriação

Em função da lentidão na condução do processo de desapropriação, imissão de posse e assentamento das famílias sem-terra, e como consequência, a manutenção e acirramento dos conflitos fundiários, foram promovidas alterações no procedimento contraditório especial de Rito Sumário, através da Lei Complementar n.º 88 de 23 de dezembro de 1996. Dentre estas alterações cabe destacar:

"Art. 5.º - A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código Civil, conterà a oferta do preço a ser instruída com os seguintes documentos:

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondentes ao valor ofertado para pagamento de terra nua."

A determinação de que o INCRA proceda ao lançamento dos TDAs correspondentes ao valor ofertado para pagamento da terra nua, e o depósito do valor correspondente às benfeitorias, antes mesmo do ajuizamento da ação de desapropriação, ou seja, já na petição inicial, evidencia que o efeito da medida é

menos na aceleração do rito judicial e mais ao agrado dos latifundiários a serem desapropriados, que passaram a receber, antecipadamente, dinheiro e títulos ou, em caso de contestação do valor, aumentam os ganhos com a incidência dos juros compensatórios.⁶¹

Com o depósito feito tempestivamente antes na petição inicial, o mínimo esperado seria que, ao despachá-la, o juiz determinasse a imissão do INCRA na posse do imóvel já que anteriormente o juiz dispunha do prazo de 48 horas após o depósito para determinar a imissão, o que foi assegurado com a modificação do inciso I, do art. 6.º, da Lei Complementar n.º 76 de 6 de julho de 1993;

"Art. 6.º - O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 horas:

I - Mandará imitar o autor na posse do imóvel."

Acresceu-se ainda um parágrafo ao art. 6.º, autorizando o juiz, no curso da ação de desapropriação, designar audiência de conciliação, com o autor, réu e Ministério Público, com o objetivo de definir a indenização.

"Art. 6.º (...)

§3.º - No curso da ação poderá o juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal".

Ressalte-se que este dispositivo, de caráter apenas "autorizativo", poderia efetivamente acelerar o rito judicial e diminuir os custos processuais em eventual contestação do valor arbitrado por parte do réu; contudo, formaliza a definição do que seja "justa" indenização, pelo mesmo. Com a incidência de juros compensatórios há que se duvidar da conviência dos "proprietários" em encerrar o processo nesta etapa.

Por fim, alterou-se o *caput* do art. 17, reduzindo de dez para dois dias, a expedição de mandato translativo do domínio, em favor do INCRA, para o Cartório de Registro de Imóveis, com a inclusão de parágrafo definindo o prazo de três dias para o registro da propriedade no Cartório competente.

"Art. 17 - Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de

⁶¹ A questão dos juros compensatórios será analisada mais adiante, ainda neste capítulo.

quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contando da data da apresentação do mandato."

Estas mudanças tomam dimensão importante na medida em que a estratégia governamental de criar um estoque de terras disponíveis para o assentamento de trabalhadores rurais pautou-se essencialmente neste primeiro momento em desapropriações de latifúndios improdutivos.

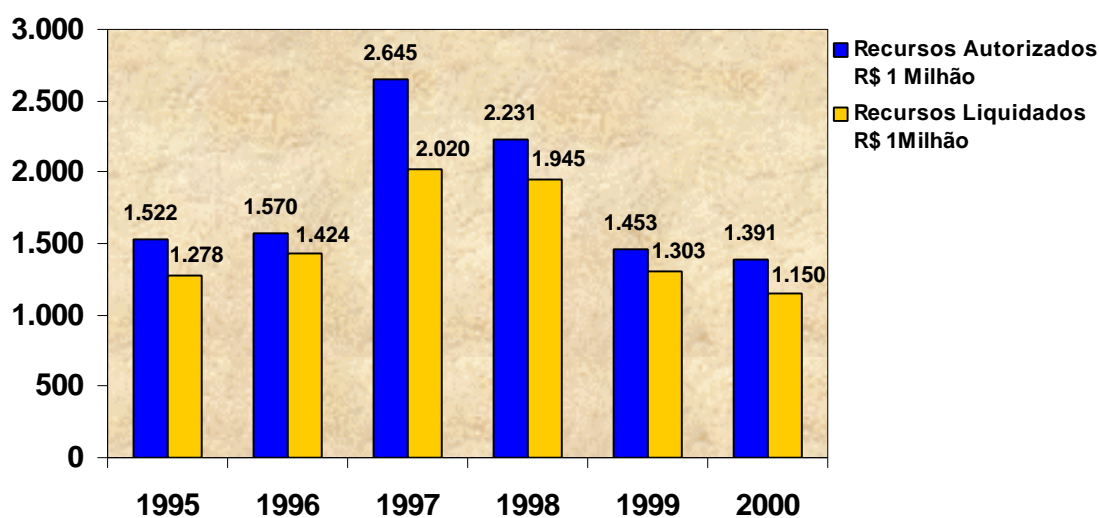
Segundo o Governo as alterações promovidas na Lei do Rito Sumário aceleram as ações de desapropriação e evitam que os advogados dos "proprietários" sustentem a desapropriação, para obter na justiça, acordos de indenização da terra mais favoráveis, em prejuízo dos cofres públicos e dos contribuintes. A querela judicial arrastava-se durante anos, às vezes décadas, e os "proprietários" por vezes conseguiam valores exorbitantes, altamente lesivos ao erário, mediante processos eivados de erros.

Esta alegação governamental é consistente no âmbito das vultuosas quantias pagas em indenizações porém para TEIXEIRA (2001b) a demora nos procedimentos da desapropriação está vinculada

"(...) à ausência de determinação política que tem pautado as ações de reforma agrária, fato que tem se traduzido no comprometimento da dinâmica operacional das suas etapas administrativas.

Auditoria da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda e da procuradoria do Incra, mostram que, assim como existe superintendências do Incra que consomem até 24 meses nos processos administrativos da desapropriação, há outras que realizam essa fase em dois meses. Ademais, na maioria dos casos, a demora em tais processos ocorre em função do constante estrangulamento orçamentário e operacional do Incra, sendo comum a indisponibilidade de recursos, inclusive, para vistorias."

Neste sentido, as medidas do Governo com o intuito de acelerar os processos desapropriatórios são barradas dentro da própria instituição federal incumbida de implementá-los. A análise da evolução orçamentária do INCRA, exposta na Figura 1, revela que em nenhum momento os recursos autorizados para a autarquia foram efetivamente liquidados:



Fonte: INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (2000f).

Figura 1 - Evolução orçamentária do INCRA, 1995-2000.

Desta constatação, mesmo que as alterações na Lei do Rito Sumário visem acelerar o trâmite judicial, a capacidade operacional do INCRA fica limitada face aos poucos recursos disponíveis e à não utilização efetiva dos mesmos, o que reduz a eficácia das medidas implementadas.

3.2.2. O novo ITR: reforma agrária via tributação

As tentativas legais de se implementar a Reforma Agrária pela via da tributação, especificamente, pela cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR)⁶², não é nova e muito tem sido o debate sobre os limites e a eficácia deste procedimento como instrumento de reforma agrária, principalmente quanto a sua efetividade na alteração da estrutura fundiária.

Este tributo criado pela Constituição de 1934 foi incorporado ao Estatuto da Terra como instrumento auxiliar de política fundiária. Sua finalidade, na sistemática deste diploma legal, seria a de pressionar o latifúndio, rebaixar o preço da terra agrícola e aumentar a oferta de terras para o mercado. Para SILVA (1996:61):

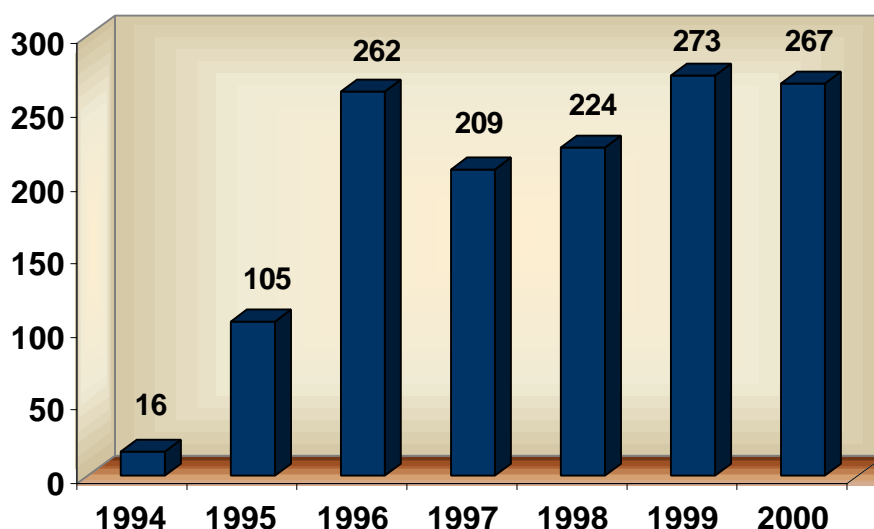
“Jamais os formuladores do Estatuto pensaram que o ITR pudesse substituir a desapropriação por interesse social, (...) percorrendo os exemplos de outros países que haviam realizado reformas agrárias bem sucedidas – e aqueles especialistas faziam isso com frequência – não se encontrava na literatura nenhum caso em que mudanças fundiárias tivessem sido alcançadas através de mecanismos fiscais.”⁶³

Mesmo com as seguidas modificações na forma de cálculo deste tributo, na verdade, o ITR nunca conseguiu expressão fiscal (arrecadatória), e, menos ainda, produziu efeitos no sentido da redução dos graus de concentração e de ociosidade da terra no Brasil. Apesar desse fato comprovado pelos números oficiais, o Governo Fernando Henrique Cardoso enfatiza as alterações processadas na legislação sobre a tributação da terra como iniciativas fortemente punitivas do latifúndio improdutivo; moralizadoras do tributo; via de justiça fiscal; rebaixadoras dos preços da terra e; portanto, instrumento valioso para a democratização da posse da terra.

⁶² A tributação da terra no Brasil é bem mais antiga, cabendo aos Estados a instituição do imposto sobre os imóveis rurais de 1891 a 1961, e a partir de 1961, até o ano de 1964, a competência por essa tributação passou para os Municípios, a partir de então passou a ser tributo federal regulamentado pelo art. 158, inciso II, da Constituição Federal: cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados.

⁶³ Ver Também o trabalho de GRAZIANO DA SILVA (1981), especialmente o capítulo 10.

Dessa perspectiva, alterações foram introduzidas na forma de se calcular ITR com a Lei n.º 9.393 de 19 de dezembro de 1996; o próprio Presidente da República garantiu, através da imprensa que, no primeiro ano de vigência da nova legislação, a arrecadação do ITR saltaria para R\$ 1.6 bilhão, o que revelaria o êxito da dimensão fiscal do tributo. No entanto, repetindo a ineficácia arrecadatória de tempos passados, em 1998, segundo ano de aplicação dessa Lei, a arrecadação com o tributo totalizou R\$ 224 milhões, montante inferior à verificada no segundo ano de vigência da legislação anterior que atingira R\$ 262 milhões, em 1996. A Figura 2 revela que a evolução na arrecadação do ITR esteve longe de confirmar as expectativas do Governo.



Fonte: Dados da Receita Federal, em 2000.

Figura 2 - Arrecadação do ITR, 1994-2000.

Considerando-se a inocuidade deste tributo, a primeira observação que pode ser feita sobre a mudança da legislação do ITR, refere-se à “coincidência” da sua efetivação, justamente quando entraria em vigor, em 1997, o instituto da ‘progressividade no tempo’.

Fixada pela Lei n.º 8.847 de 28 de janeiro de 1994, este dispositivo previa que após dois anos mantido improdutivo, o latifúndio teria a alíquota dobrada a cada ano. Pela referida Lei, o valor das alíquotas para o cálculo do ITR variava de acordo com a região, com a área e com o grau de utilização, sendo que nas três tabelas em que estavam dispostas, seguindo estes critérios, o valor máximo alcançava 4,5% para os imóveis com área superior a 15.000 hectares e grau de utilização inferior a 30%⁶⁴.

Utilizando-se a alíquota máxima de 4,5% temos que, após esses dois anos, a alíquota saltaria para 9%; no 3.º ano, dobraria para 18%; no 4.º, 36% e, assim, sucessivamente.

Com a Lei n.º 9.393 de 19 de dezembro de 1996, extinguiu-se a tributação progressiva, já que na prática, a alíquota máxima foi fixada em 20%, alcançando, preponderantemente, os imóveis localizados na região Amazônica, com áreas acima de 5.000 hectares e Grau de Utilização (GU) inferior a 30%. A Tabela 2 dispõe sobre as novas alíquotas para o cálculo do ITR.

Tabela 2 - Alíquotas para o cálculo do ITR

Área total do imóvel (ha)	Grau de utilização - GU (%)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0.03	0.20	0.40	0.70	1.00
Maior que 50 até 200	0.07	0.40	0.80	1.40	2.00
Maior que 200 até 500	0.10	0.60	1.30	2.30	3.30
Maior que 500 até 1.000	0.15	0.85	1.90	3.30	4.70
Maior que 1.000 até 5.000	0.30	1.60	3.40	6.00	8.60
Maior que 5.000	0.45	3.00	6.40	12.00	20.00

Fonte: BRASIL (1996a).

⁶⁴ Lei n.º 8.847 de 28 de janeiro de 1994 (BRASIL, 1994).

A definição de apenas uma Tabela de Alíquotas abrangendo todo o território nacional para o cálculo do imposto, em substituição às três tabelas previstas pela Lei anterior, independentemente do valor das alíquotas, desconsidera as profundas desigualdades econômicas existentes entre as várias regiões do País, já que, por exemplo, um imóvel de 200 hectares, situado na mesma faixa da utilização da terra, será sujeita à mesma tributação, esteja ele localizado em região de potencialidade produtiva ou não.

Mesmo após este recuo do Governo, lideranças da bancada ruralista manifestaram-se contra o suposto caráter confiscatório da então Medida Provisória 1.528/96, posteriormente transformada em Lei, ao qual o Ministro Extraordinário da Política Fundiária, Sr. Raul Jungmann, com o intuito de acalmá-los, assim pronunciou-se:

“(...) se a gente vai olhar a lei vigente, hoje, no que diz respeito à taxação, vamos encontrar o mecanismo da progressão temporal. A progressão temporal quer dizer que aquela propriedade que tiver o grau de utilização inferior a 30% duplicará, ou seja, terá multiplicado por 2, ano a ano, sua alíquota. Isso quer dizer que, se tomássemos a alíquota de 4.5%, em cinco anos, sua alíquota seria 72%; em seis anos, 144%. (...) Você tem o mecanismo da progressão temporal que não se encontra aqui nesta nova lei e que significa, na prática, uma taxação muito mais gravoso do que aqui se encontra. A verdade é essa, ou seja, você chegaria pelo processo de multiplicação por 2, ano a ano, a manter-se aquela propriedade, naquela mesma alíquota, a percentuais em torno de 144% em seis anos. Portanto, estamos sendo, no caso, excessivos, nesse processo de taxação?”⁶⁵

Este esclarecimento do Ministro em grande medida revela o poder de mobilização e pressão dos líderes do patronato rural brasileiro presentes no Congresso Nacional, que mesmo beneficiados com as alterações no ITR ainda o haviam classificado como confiscatório e punitivo.

Um segundo ponto a ser destacado na nova legislação é a utilização do Valor da Terra Nua (VTN) para fins do depósito judicial em processo de desapropriação para reforma agrária, que não poderá ser superior ao VTN declarado para ITR. Esse dispositivo tem por objetivo, fazer com que o valor declarado pelo grande "proprietário" para efeito do ITR, seja o mesmo valor a ser

⁶⁵ Pronunciamento feito na Comissão Parlamentar Mista que analisou a MP n.º 1.528/96 - reunião de 10/12/1996 - Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia, Notas Taquigráficas, p. 27 (TEIXEIRA, 2001a).

pago, pela União, caso esse imóvel venha a ser desapropriado para reforma agrária. Desta forma:

"Art. 22 - O valor da terra nua para fins do depósito judicial, a que se refere o inciso I do art. 6.º da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, na hipótese de desapropriação do imóvel rural de que trata o art. 184 da Constituição, não poderá ser superior ao VTN declarado, observado o disposto no art. 14.

Parágrafo único. A desapropriação por valor inferior ao declarado não autorizará a redução de imposto a ser pago, nem a restituição de quaisquer importâncias já recolhidas."

O referido artigo constitui o aspecto positivo da nova Lei, pois além de tentar barrar a prática da declaração de valor reduzido da terra, para fins do ITR e, de valor elevado, para efeito de desapropriação, o dispositivo tende a baratear o custo da desapropriação.

3.2.3. Reforma agrária e ocupação de terras: a reação do governo

As alterações legais promovidas no rito processual de desapropriação e no ITR, vistas acima, não foram eficazes para diminuir a pressão objetiva pela Reforma Agrária. O aumento significativo das ocupações de latifúndios improdutivos⁶⁶ implementadas pelos movimentos populares, sobretudo pelo MST, entre 1996 e 1997, revelava que a situação no campo permanecia conflituosa e, em grande medida, havia piorado nestes dois anos de Governo Cardoso.

Nesta conjuntura e no sentido mesmo de atuar objetivamente sobre esta forma de mobilização e pressão por Reforma Agrária é que o Governo Federal, por meio do Decreto n.º 2.250 de 11 de junho de 1997, determinou que:

"Art. 4.º - O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para fins do art. 2.º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidas em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)."

⁶⁶ As ocorrências registradas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) aumentaram de 397 em 1996 para 502 em 1997.

Pode-se depreender do referido artigo que ao impedir a vistoria dos imóveis objetos de esbulho possessório⁶⁷, e a conseqüente desapropriação, estabeleceu-se uma nova categoria de imóveis insuscetíveis de serem desapropriados, pelo menos enquanto perdure o esbulho. Entretanto, a Constituição Federal dispõe em seu artigo 185 que são insuscetíveis de desapropriação:

"I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - A propriedade produtiva."⁶⁸

Apreciando o problema sob esta lógica e agindo desta forma, o Governo desloca a questão do seu ponto essencial que é a realização efetiva de uma reforma na estrutura fundiária do país para a conseqüência objetiva de sua não realização. As ocupações não são atos isolados e gratuitos, mesmo porque as famílias envolvidas neste processo, geralmente, não têm outra alternativa, ante a lentidão do Governo e da violência dos Grileiros e, muitas vezes da própria polícia, que não continuam lutando cotidianamente por condições melhores de vida e de trabalho.

Gilmar Mauro, líder do movimento sem-terra, a respeito deste Decreto governamental, em entrevista à Folha de S. Paulo, assim se posiciona:

"O objetivo primordial não são as ocupações, mas a reforma agrária. As ocupações vão continuar enquanto houver terra improdutiva."⁶⁹

A tentativa, evidentemente equivocada, do Governo, de solucionar os problemas fundiários pela via de Decretos (reformismo institucional), ou por meios autoritários e intimidatórios, os mesmos utilizados sistematicamente em outros momentos de nossa história, desde o período colonial, nunca surtiu nenhum efeito prático positivo para os trabalhadores sem terra; ao contrário, foram sempre subvertidos e convertidos em instrumentos de manutenção e

⁶⁷ Invasão, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio.

⁶⁸ Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁶⁹ Folha de S. Paulo, 14 jun. 1997, p. 1-5 (MAURO, 1997).

ampliação do poder e patrimônio das oligarquias e dos grileiros especializados, como já demonstrou Jones (1997).

Assim é, que as ocupações continuaram a acontecer em todo o país, demonstrando que a Política Fundiária em curso, na prática, distanciava-se cada vez mais do discurso conciliatório e incluyente propugnado pelo Governo no início de seu mandato.

3.3. O “novo mundo rural” e a “nova reforma agrária”: pressupostos e instrumentos institucionais

A proposta central da política de desenvolvimento rural lançada em 1999, no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, teve como principal premissa a necessidade, identificada pelo Governo, de ajustar as ações públicas para o setor agrário, com vistas à inserção definitiva do Programa de Reforma Agrária e da agricultura familiar no âmbito da economia de mercado, portanto com extrema coerência ao ideário neoliberal que fora a base político-ideológica perseguida desde o seu primeiro mandato.

Neste sentido, os técnicos e especialistas do Ministério Extraordinário de Política Fundiária elaboraram um projeto de reformulação do Programa de Reforma Agrária tomando como base empírica a existência de um “Novo Mundo Rural” no Brasil, identificando, neste contexto, a necessidade de alterações no Programa então em curso, considerando, os técnicos e ideólogos do Governo que,

“... com base na experiência histórica dos países desenvolvidos e na dos países emergentes mais bem sucedidos, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para a fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente poderia prescindir de um conjunto de políticas públicas que libere o potencial da agricultura familiar”⁷⁰.

Este ideário de valorização da agricultura familiar presente no discurso governamental já havia sido contemplado no projeto de desenvolvimento rural

⁷⁰ O Novo Mundo Rural - Projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo (MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 1999c).

proposto anteriormente, não trazendo, portanto, nenhuma novidade quanto ao estrato do setor agrário aparentemente eleito como prioritário.

Criado através do Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) constituiu-se como o principal instrumento de Política Agrícola desse projeto de desenvolvimento rural, promovendo negociações e políticas públicas com órgãos setoriais; financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios; financiamento da produção da agricultura familiar (crédito rural) e a profissionalização dos agricultores familiares. Atuando de forma descentralizada têm, segundo o Governo, como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações entendendo os mesmos como segmentos geradores de postos de trabalho e renda. No entanto, o aspecto valorativo dado para a agricultura familiar nesta proposta é concebida de forma menos pretensiosa, como se pode depreender do seguinte trecho do discurso do Presidente da República:

“(...) como estamos numa economia capitalista, em que o agribusiness cresce muito, creio que esse setor da propriedade familiar será, no máximo, complementar, e, em média, de subsistência”.⁷¹

No âmbito da contradição entre o posicionamento do Presidente e a proposta propugnada nas políticas para o “Novo Mundo Rural”, o que se pode depreender é que, na perspectiva teórica adotada pelos técnicos do Governo, o desenvolvimento do capitalismo nos países desenvolvidos, assim como nos “*emergentes mais bem sucedidos*” e no Brasil tem uma trajetória linear e similar, quando não, *idêntica*, pois apenas tendo essa formulação como pressuposta, poder-se-iam propor políticas públicas no mesmo sentido das utilizadas em processos e experiências históricas, pretéritos.

Entretanto, esta formulação não encontra qualquer base empírica ou real segura, muito pelo contrário. Diferentemente de outros países, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, sobretudo no meio rural, apresentou características e especificidades nos distintos momentos de nossa história⁷², fato

⁷¹ Citado por TOLEDO (1998:324-325).

⁷² Ver especialmente os trabalhos de IANNI (1979 e 1981), PRADO JR. (1981), JONES (1987) e MARTINS (1994).

este fundamental para se compreender a realidade e os problemas postos hoje para o Estado brasileiro no âmbito agrário.

Apesar disso, o projeto de desenvolvimento para o "Novo Mundo Rural" elenca um conjunto de medidas e ações institucionais, articuladas entre si, com o intuito de "elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e instrumentos de reforma agrária e de expansão e fortalecimento da agricultura familiar".⁷³

Estas medidas, analisadas a seguir, constituem efetivamente um novo momento na Política Fundiária do Governo Fernando Henrique Cardoso, redefinindo e orientando a ação do Estado no processo de reordenamento fundiário do país.

3.3.1. A nova reforma agrária via mercado

O instrumento legal predominante de intervenção do Programa de Reforma Agrária brasileiro, até este momento, fora a desapropriação por interesse social de latifúndios improdutivos, com o Estado conduzindo todas as etapas do processo. Como foi visto anteriormente as alterações promovidas na legislação agrária, supostamente, visando acelerar a arrecadação de terras para a instalação de projetos de assentamento tinham como objetivo principal diminuir a mobilização e a pressão objetiva dos movimentos sociais organizados, os acampamentos e as ocupações massivas, portanto, um enorme incômodo político para o Governo.

Entretanto os resultados imediatos da Política Fundiária posta em prática foram diversos aos esperados pelo Poder Público. Segundo o Ministro Raul Jungmann:

"O recurso à desapropriação de terras, por interesse social, por exemplo, até aqui o mais importante instrumento de reforma agrária, mostrou-se insuficiente, tanto pela redução do número de latifúndios como pela desvalorização dos imóveis rurais a partir do Plano Real."⁷⁴

⁷³ O Novo Mundo Rural (MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 1999c).

⁷⁴ Entrevista ao Jornal O Mundo (JUNGMANN, 1999a).

No campo e nas cidades as manifestações populares tomavam proporções jamais vistas na história do país, revelando que a política de assentamentos pontuais, que vinha sendo implementada, estava distante de resolver efetivamente os problemas enfrentados pelos marginalizados do meio rural e do setor produtivo em geral, sobretudo no que tange às condições mínimas de sobrevivência e de qualidade de vida, de trabalho e de exercício da cidadania. Para o MST (1998):

"Como o governo não quer realizar de fato uma reforma agrária massiva, rápida e abrangente, adotou então uma mera política de assentamentos de famílias no meio rural. Realizar assentamentos de algumas famílias, e apenas das que lutam teimosamente, não significa que está fazendo reforma agrária. Como essa política de assentamentos ficou desmoralizada diante da magnitude dos problemas sociais brasileiros, o governo partiu então para uma política sistemática de criação de 'fatos jornalísticos', de 'medidas de perfumaria', que visam unicamente enganar a opinião pública."

Apesar das críticas dos movimentos populares, da situação caótica no campo e da própria autocrítica do Ministro Jungmann em relação à Política Fundiária posta em curso, o Governo insistia em se utilizar de estratégias de *marketing*, tanto na mídia impressa quanto na televisiva, divulgando os sucessivos "recordes" alcançados pelo seu Programa de Reforma Agrária comparando quantitativamente os resultados até então alcançados aos obtidos por Governos anteriores. Ao mesmo tempo tentava rebater as críticas feitas à respeito da morosidade de sua Política Fundiária, afirmando que o instituto da desapropriação de terras era um processo caro, lento e que possuía como característica própria desvios morais como a superavaliação dos imóveis e cadeias de corrupção consolidadas até mesmo nos órgãos governamentais.

O Livro Branco das Superindenizações, contendo informações sobre mais de 70 processos judiciais movidos por donos de terras desapropriadas contra o INCRA, divulgado em 1999, revelou que as chamadas superindenizações, somadas, alcançavam mais de R\$ 7 bilhões, sendo, portanto, um sério óbice ao Projeto de Reforma Agrária. Este fato impulsionou o Governo a arrecadar terras por outros meios que não essencialmente a desapropriação baseado no argumento de que,

“(…) todos os estudos demonstram que a desapropriação, em vez de punir o latifúndio improdutivo, tem trazido benefícios a seus proprietários que, ao contestar na Justiça os valores definidos pelo Incra, são quase sempre indenizados com valores significativamente mais altos do que os praticados no mercado. Mesmo os proprietários que não recorrem à Justiça obtêm ganhos na indenização graças à legislação que obriga o pagamento de benfeitorias pelo seu valor de reposição.”⁷⁵

O artifício da elevação exponencial dos preços das terras desapropriadas ocorre quase que invariavelmente por meio de ações judiciais, em processos que se arrastam por anos nas diversas instâncias do Poder Judiciário. Nos cálculos judiciais são acrescentadas e, portanto, incorporadas, ao longo dos anos, valores relativos a alegadas perdas com produção agropecuária não realizada, cujos lucros cessantes são atualizados monetariamente e capitalizados. Isso ocorre a despeito de serem as terras desapropriadas pelo INCRA, por serem, por definição, improdutivas.

A alteração promovida no Decreto Lei n.º 3.365 de 21 de junho de 1941, pela MP n.º 1.997-35 de 11 de fevereiro de 2000, segundo o Governo, diminuiria o valor final a ser pago à título de indenização. Pelo referido Decreto os juros compensatórios incidentes nos processos de desapropriação estavam definidos em 6% ao ano sobre o valor total do imóvel; passando, com o novo texto, dado pela referida MP, para até 6% ao ano e incidindo, apenas, sobre a diferença entre o preço ofertado em juízo e o valor fixado pela sentença judicial.

Mesmo substituindo a expressão “de 6% ao ano” por “até 6% ao ano”, o Governo não resolveu a questão, pois o debate vai além do percentual. O verdadeiro problema reside no princípio ético da incidência desse tipo de juros, que acaba premiando os latifundiários que mantêm terras improdutivas e que não cumprem a função social, além de reterem, conforme evidenciou JONES (1997) *“propriedades”* cujos títulos são, *juridicamente questionáveis, quando não, nulos, por não cumprirem as exigências legais, em particular as pertinentes à cadeia dominial perfeita, portanto, não preenchendo a condição erga omnis.* Teórica e tecnicamente, a aplicação de juros compensatórios apenas se justifica na hipótese de indenização de lucros cessantes, portanto, pressupondo-se

⁷⁵ Livro Branco da Grilagem de Terras (MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVI-

empreendimentos produtivos, o que, definitivamente, não é o caso dos latifúndios improdutivos.

Além de modificações na legislação, para o Governo a solução das dificuldades enfrentadas pelo processo de desapropriação, passava pela adoção de outros instrumentos de obtenção de terras, sem, no entanto, abandonar o instituto das desapropriações, podendo assim, a um só tempo, reduzir os custos e dar agilidade e transparência ao processo.

Neste sentido e no contexto do "Novo Mundo Rural" brasileiro, o discurso moralizador do Governo propugnava por mudanças na estrutura regulatória das políticas agrária e fundiária, com o objetivo de ajustá-la ao novo modelo de Reforma Agrária, descentralizado e com a negociação direta entre os trabalhadores sem-terra e pequenos agricultores e "proprietários" de terras interessados na sua venda.

Esse modelo prescinde da intervenção direta do Estado e parte da constatação da queda real do preço das terras após a adoção do Real e da estabilidade econômica, que, segundo o Governo, "*retirou da mesma o caráter de reserva de valor*", e ainda, da suposição de que existem "proprietários" interessados em vender suas terras ao preço de mercado. Para BUAINAIN et al. (2001:12):

"Nos últimos anos observou-se uma notável mudança de atitude dos proprietários em relação à desapropriação de suas terras. A redução da inflação, a crise da dívida agropecuária e a crise da própria agropecuária, a redução dos subsídios e a ameaça de ocupação de terras pelos movimentos organizados são fatores que explicam a queda de aproximadamente 60% no preço da terra no Brasil entre os anos de 1994 e 1998."

Partindo desta constatação, da mudança de atitude dos proprietários, e sobretudo, dos elevados custos das desapropriações, o Governo lança a "Nova Reforma Agrária", cujo principal instrumento, para substituir as desapropriações, passa a ser a negociação direta entre famílias sem-terra e latifundiários, processo no qual as áreas para projetos de assentamento são financiadas via instituições creditícias.

3.3.2. Cédula da Terra: projeto embrionário do Banco da Terra

Fruto de um acordo firmado entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial, na forma de um projeto-piloto, portanto destinado a produzir lições operacionais e um aprendizado consistente, o Projeto "Cédula da Terra" foi anunciado oficialmente em 1996 e efetivamente implantado a partir do ano seguinte, em quatro estados do Nordeste (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia) e em uma região preferencial em um quinto estado (o norte de Minas Gerais), visando a sua possível extensão, posteriormente, ao restante do País.

No entendimento do Governo, o "Cédula da Terra", se bem sucedido, poderia constituir-se em uma via alternativa aos processos usuais de acesso a terra, então em curso, os quais, em essência, prevêm a desapropriação de imóveis rurais por interesse social e sua parcelização para famílias de trabalhadores rurais não detentoras de terra, segundo os preceitos legais vigentes.

Dessa perspectiva, seu formato, forma de implantação, mecanismos e características gerais estariam, por suposto, indicando e atestando que esta nova forma de acesso à terra, viabilizada por ações tipicamente relacionadas às transações comerciais usuais de um mercado de terras estabelecido, poderia representar uma efetiva opção ao quase sempre conflituoso e problemático modelo baseado na desapropriação.

A base do acordo feito entre o BIRD e o Governo brasileiro, com aporte de recursos de ambas as partes para a viabilização do Projeto, toma como referência teórica, segundo SAUER (2001), o documento "Land reform policy paper" publicado em 1975 e que continham os princípios fundamentais das políticas do Banco para o apoio a projetos relacionados com a questão agrária. Inalterados, após 20 anos estes princípios são os seguintes:

1. "A importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade;
2. A necessidade de promover os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes, e
3. A necessidade de uma distribuição igualitária de bens e uma reforma agrária distributiva."⁷⁶

⁷⁶ SAUER, (2001).

De acordo com Deininger e Binswanger, economistas seniores do BIRD, citados por SAUER (2001), o interesse do Banco Mundial na questão agrária está baseado na convicção de que o acesso à terra é uma condição fundamental para promover o desenvolvimento econômico e para reduzir a pobreza rural. Segundo estes economistas:

"As questões agrárias são de importância crítica ao duplo objetivo do Banco Mundial de promover o crescimento econômico e, sustentavelmente, reduzir a pobreza. Tem sido reconhecido, a muito tempo, que o sistema executável, seguro e transparente de direitos de propriedade é uma pré-condição crítica para investimentos e crescimento econômico. Ainda, o acesso à terra permite ao pobre tornar mais produtivo o trabalho familiar, aplainar o consumo e, em muitos casos, acessar mercados de crédito."

As intenções do Banco Mundial, segundo seus próprios especialistas, estão firmadas no propósito de promover o desenvolvimento econômico e sustentavelmente reduzir a pobreza, entretanto, há um aspecto fundamental e que condiciona as ações do referido Banco nesta matéria. Segundo Murilo Portugal, diretor executivo pelo Brasil do Banco Mundial:

"O Banco Mundial não costuma financiar programas de reforma agrária. Decidiu apoiar os projetos do Ceará e do governo federal porque ambos propõem uma reforma agrária com enfoque de mercado".⁷⁷

Desta afirmação pode-se inferir que se a "Nova Reforma Agrária" proposta pelo Governo brasileiro, não estivesse baseada nos mecanismos de mercado, o Banco Mundial não aportaria recursos. E que, portanto, por trás do discurso oficial que, supostamente, pregava a promoção do desenvolvimento econômico e redução da pobreza, estava oculta a ideologia, típica do pensamento único: a de que só há um projeto de desenvolvimento econômico: o da submissão (nacional) às leis do mercado.

O fato é que, até então, o BIRD não havia destinado recursos para o Programa de Reforma Agrária baseado em desapropriações de latifúndios improdutivos. Nesta mesma direção, TEIXEIRA (2001b) assim se posiciona:

"Concebida e patrocinada pelo Banco Mundial, a reforma agrária de mercado consta da estratégia do Bird para países do terceiro mundo. O Brasil sediou a pretendida experiência piloto do programa, e o governo brasileiro tem se destacado como um dos mais entusiastas defensores da iniciativa".

⁷⁷ Banco Mundial vê reforma 'com enfoque de mercado' (PORTUGAL, 1997).

O “entusiasmo” do Governo com este novo modelo Reforma Agrária veio a se confirmar com a criação do Banco da Terra, através da Lei Complementar n.º 93 de 4 de fevereiro de 1998, instituição esta que, partindo dos mesmos pressupostos do Projeto “Cédula da Terra”, ou seja, da mediação efetiva do mercado como mecanismo fundamental do processo de reordenamento fundiário: o governo expandiu esta experiência para todo o País.

Cabe aqui ressaltar alguns pontos a respeito do Programa “Cédula da Terra”, que vinham sendo criticados, sobretudo pelos movimentos populares, mas também por alguns estudiosos da temática agrária, o que, no entanto, não impediu sua efetiva ampliação.

Em primeiro lugar, com o sistema de compra e venda de terras o Poder Público abre mão de conduzir a Reforma Agrária, deixando assim o processo sob o controle direto dos supostos donos das terras, ou seja, só haverá distribuição de terra se o dono da terra desejar vendê-la, fato este que subverte o propósito da reforma. Neste sentido, o então Presidente da CONTAG, Francisco Urbano de Araújo Filho, citado por SAUER (2001:7) afirma que o “Cédula da Terra”:

“(...) é nitidamente um retrocesso no processo de reforma agrária e uma forma de o Estado fugir do seu papel ao não intervir na mudança de sequer um patamar na estrutura agrária brasileira.”

Associado à privatização da arrecadação de terras, o Governo Federal vem tentando repassar, aos Estados e municípios o que ainda cabe ao poder público na execução do Programa de Reforma Agrária, visando claramente dividir custos financeiros e livrar o governo Federal do ônus político derivado das pressões sociais pela terra.

Esta questão diz respeito, especificamente, ao processo de estadualização da desapropriação, seguindo a orientação maior de descentralização⁷⁸ da Reforma agrária, que vem sendo desenvolvido pelo atual Governo, que, no entanto, nas palavras do Ministro Jungmann, citado por TEIXEIRA (2001a:3), trata-se de um grave equívoco. Assim é que:

⁷⁸ A esse respeito ver especialmente o trabalho de ARAÚJO (2000).

“(…) A solução ideal seria que a questão da terra permanecesse em Brasília porque nós sabemos que o latifúndio continua muito forte em nível local: descentralizar a questão da propriedade da terra seria um absurdo (non sense). Ela precisaria permanecer nas mãos do Presidente da República, como está hoje.”

No modelo de Reforma Agrária mediado pelo mercado, os supostos proprietários ao invés de receberem Títulos da Dívida Agrária a serem liquidados em até 20 anos, como prevê a Constituição Federal em seu artigo 184⁷⁹, recebem em dinheiro, e à vista, pelas terras vendidas. Assim, as grandes propriedades de terras, ainda que improdutivas, transformam-se em verdadeiros ativos financeiros de liquidez imediata. Não é sem razão que a CNA, através de seu Presidente, Antônio Ernesto de Salvo, manifestou-se afirmando que o Banco da Terra

“(…) será um marco na história da política fundiária adotada pelo atual governo. (...) Esta guinada é tudo que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil, tudo que a Confederação Nacional da Agricultura (...) vinha pregando há muito tempo”.⁸⁰

Na conjuntura deste agudo debate e confronto de interesses, alguns pontos importantes necessitam ser analisados:

1. A desideologização da reforma agrária. Aqueles que defendem essa proposição partem da premissa de que o instituto da desapropriação, enquanto punitiva das grandes propriedades rurais improdutivas, apresenta um cunho ideológico, que seria anulado com a sua substituição por instrumentos de compra e venda da terra; apresentando este como um gesto de racionalidade econômica. Observe-se que neste discurso dissimula-se a ideologia mistificadora que procura ocultar o objetivo final do processo que, evidentemente, não é a reforma agrária, mas premiar o latifúndio, pagando-lhe a vista e não em TDA.

2. O suposto barateamento e celeridade do processo propiciado pelos efeitos supremos do mercado. Essa tendência seria verdadeira se no Brasil não persistisse nenhuma dúvida jurídica quando aos processos de apropriação e negócio com a terra. Mas não é este o caso. No Brasil, a maioria das terras *possuídas* foram apropriadas entre os anos de 1960 e 1980 [aproximadamente

⁷⁹ Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁸⁰ SALVO (1999).

115 milhões de hectares, segundo JONES (1997)]. Tratam-se de terras que foram produto de processos de grilagem especializada. Nesse contexto, facilitar recursos para aquisição de terras será o caminho mais curto para facilitar “*o sonho dourado dos grileiros*”, conforme afirmou aquele autor.

3. A pacificação do campo, com sem terra e latifundiários negociando em balcão, pacificamente, a compra e venda da terra. Essa proposição, tal como a anterior, segue no mesmo rumo de facilitar a ação da ganância e do assalto aos cofres e terras públicas; onde a pacificação não passa de simples eufemismo de efeito ético para iludir o verdadeiro caráter da proposta: abrir os cofres públicos à corrupção e ao peculato.

Considerando-se as observações bastante gerais feitas nos três tópicos acima, pode-se, ainda, agregar as seguintes observações que, em nenhum sentido, esgotam as críticas que poderiam ser efetivamente feitas a essa proposta governamental de reforma agrária:

1. Com a ampliação do Programa para todo o território nacional através do Banco da Terra, haverá o aumento substancial dos preços da terra. Isto acontecerá não apenas por conta dos efeitos lógicos do mercado (existência de compradores com recursos garantidos para fazê-lo), mas também porque os latifundiários e especuladores se organizarão em verdadeiros cartéis para, aumentar o preço desse meio de produção em cada município. Cabe, neste sentido, lembrar que nos últimos quatro anos, em função da crise econômica, o preço da terra no Brasil caiu, em algumas regiões, até 50%.
2. Quanto aos pequenos produtores, candidatos a uma gleba de terra para trabalharem com suas famílias, além de serem obrigados a pagar o financiamento da compra da terra, com custos totalmente proibitivos, sobretudo para os sem-terra e minifundistas, terão ainda que buscar financiamento para a produção, o que tornará inviável qualquer iniciativa no âmbito da reforma agrária e, mais ainda da agricultura familiar, como tem sido demonstrado por diversos estudos, entre os quais BARI (1998).
3. Por outro lado, através de mecanismo, já incluído na legislação do Banco da Terra, que dará continuidade ao Cédula da Terra, os grandes proprietários,

além de poderem vender *suas* terras, certamente darão margem a formação de verdadeiras *imobiliárias* e *associações de produtores* para assegurar seu acesso ao programa. Ou seja, um Programa desta natureza tende, ainda, a alimentar a formação de currais eleitorais pelas oligarquias rurais do país, e, assim, alimentando a submissão política dos excluídos e os grilhões do atraso da sociedade brasileira. Neste sentido – além das críticas anteriores – com essa característica, o Cédula da Terra/Banco da Terra, contrariando os argumentos colocados pelo Banco Mundial, qualificando-o como uma ação de combate à pobreza no meio rural brasileiro, vem, na verdade, agravar ainda mais esse quadro, ampliando a excludência, por um lado e a concentração da terra e da renda, em última instância.

Por outro lado, com a estualização dos processos de desapropriação, retorna-se ao tempo da primeira Constituição Republicana, que entregou o problema da demarcação e regularização fundiária às oligarquias estaduais e cujos resultados são atualmente a grave situação em que permanece esta questão, com todos os problemas que isto implica para a o desenvolvimento econômico e social e, sobretudo para a população rural.

Esta iniciativa, tal como no período da República Velha, significa a redução do *status*, mas sobretudo da importância política e econômica da questão agrária, que perde a dimensão federal, ficando reduzida a uma questão local, a ser tratada pelos municípios, ou seja, pelo patronato local e, portanto, subordinada aos interesses inferiores das negociatas cartoriais vastamente conhecida e documentada por numerosos estudos, como o de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, que mantém uma atualidade ímpar, em pleno vislumbrar do século XXI (LEAL, 1975). Neste mesmo rumo e com o mesmo objetivo, pode-se argumentar com relação ao processo de desmonte geral do INCRA, que tende a ser transformado em uma autarquia destinada ao acompanhamento do desempenho dos projetos de assentamento e colonização, eufemisticamente denominados de reforma agrária.

3.4. Os movimentos populares e o governo

As relações entre o Poder Central e os movimentos populares pró-Reforma Agrária, principalmente com o MST, desde o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram caracterizadas por críticas contundentes de ambas as partes.

Apesar de algumas conversações isoladas e raras, o que sempre prevaleceu foi o desencontro entre as demandas populares, de um lado, e respostas insuficientes e inócuas do Poder Público, sistematicamente seguidas de acusações recíprocas de radicalismo e de perturbação da ordem e críticas, por parte do Governo; e de má vontade em realizar a reforma pactuada, por parte dos movimentos populares. Em muitas circunstâncias tais críticas estavam fundamentadas, sobretudo as feitas pelos movimentos populares em relação à capitulação do Governo aos interesses das oligarquias e dos especuladores e de descaso com as necessidades dos pequenos produtores.

Neste contexto, a interpretação do Governo, de que ao invadir "propriedades" rurais o MST estaria, em grande medida, querendo conduzir o processo de Reforma Agrária, o que na realidade caberia ao Estado, levou o mesmo a implementar ações no sentido de conter as ocupações de latifúndios improdutivos disseminados por todo o País.

Esta iniciativa intentada primeiramente por meio do Decreto n.º 2.250 de 11 de junho de 1997, já analisado neste trabalho, entretanto, não se mostrou de todo eficaz. Muito embora as ocupações tenham diminuído o ritmo de crescimento a partir de 1997, os conflitos fundiários permaneceram sempre em número elevado. Segundo dados da CPT em 1998 foram 446 ocupações, em 1999 houve um pequeno aumento para 455 ocorrências e em 2000 uma redução de aproximadamente 50% chegando a 226 ocorrências 2001.

Cabe destacar, entretanto, que no mesmo período houve um aumento progressivo tanto no número de acampamentos quanto no número de famílias acampadas. Segundo o MST, em 1998 estavam acampadas 62.864, passando para 69.804 em 1999 e para 73.066 em 2000, o que levou o Governo, recentemente, a intervir de forma mais incisiva nesta questão.

Através da Portaria n.º 62-27 de 27 de março de 2001, que trata de critérios para realização de vistoria de imóveis rurais, o Governo Federal, de forma ainda mais veemente, buscou intimidar e desmobilizar os movimentos populares que lutam pela Reforma Agrária, ao determinar que:

"Art. 1.º - Fica proibida a realização de vistoria e avaliação dos imóveis rurais de domínio público ou particular que venham a ser objeto de esbulho possessório ou de invasão motivada por conflito agrário e fundiário de caráter coletivo.

§1.º - Os imóveis rurais de que trata este artigo não poderão ser vistoriados e avaliados, pelo prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período, em caso de reincidência, contado a partir da data da efetiva desocupação.

§2.º - Os processos administrativos que na data do esbulho ou da invasão estiverem em tramitação deverão ser sobrestados enquanto não cessada a ocupação.

Art. 2.º - Os beneficiários assentados em projetos integrantes do Programa de Reforma Agrária que vierem, de qualquer modo, participar de esbulho ou invasão de terras de domínio público ou privado, bem como de prédios públicos, serão excluídos do programa.

Art. 3.º - Os dirigentes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) darão cumprimento integral a presente portaria, sendo responsabilizados civil e administrativamente por ato omissivo ou comissivo."

Antes de proceder à necessária análise destas medidas, cabe a exposição de algumas declarações no, mínimo curiosas, e em essência contraditórias, feitas pela autoridade pública mais diretamente envolvida tanto na formulação quanto na condução da Política Fundiária do atual Governo, o Sr. Raul Jungmann, Ministro do Desenvolvimento Agrário.

Em artigo publicado no jornal Correio Brasiliense de 09 de dezembro de 1999, a posição do referido Ministro à respeito da aplicação e eficácia do Decreto n.º 2.250 de 11 de junho de 1997, então vigente, era a de que

"(...) o decreto 2.250/97 determina - e tem sido rigorosamente cumprido - que as vistorias não se iniciem enquanto a propriedade permanecer invadida. O decreto tem se mostrado eficiente na redução de conflitos e de violências, além de não paralisar a reforma agrária."⁸¹

Desta constatação, portanto, não haveria uma motivação específica para que qualquer alteração fosse implementada no Decreto em questão. Por esta declaração depreende-se que, com o cumprimento efetivo da lei, havia-se

⁸¹ JUNGSMANN (1999b).

atingido, no entendimento do Ministro, os objetivos iniciais: a redução dos conflitos e a não paralisação da Reforma Agrária. Segundo o Ministro:

"Neste contexto, amplamente favorável, destoa a emenda que visa a não realização de vistorias em áreas invadidas até três anos após a ocorrência da invasão. Como funcionário público e tendo por base a Constituição em vigor, eu jamais poderia deixar de aplaudir uma iniciativa que implicasse na proteção de imóveis rurais, ainda mais considerando que a mesma Carta é expressa no que toca ao monopólio do Poder Público na competência de realizar a reforma agrária. Entretanto, o dispositivo em questão traz consideráveis riscos de engessamento do programa de reestruturação fundiária, na medida em que abre uma brecha para uma nova indústria nacional - a de liminares de invasões que, verdadeiras ou falsas, vão beneficiar o grande latifúndio no campo judicial. Ou alguém imagina que tal não acontecerá, sobretudo onde é mais escassa a Justiça e mais distante a opinião pública bem informada. Face a estes riscos, não nos resta alternativa senão ir contra e lutar pela não aprovação do dispositivo."⁸²

Destacando os riscos contidos na emenda então em discussão, sobretudo o aspecto benéfico aos latifundiários, o Ministro, reconhece, publicamente, o aspecto nocivo aos interesses nacionais e da reforma agrária inerentes ao Decreto e assume uma posição firme e contrária ao Poder Executivo, ao qual integra e, mais do que isso se compromete a lutar contra a aprovação de tal dispositivo. Das duas uma: ou o Ministro está assumindo uma posição objetiva e sincera, neste caso a Presidência da República estaria assumindo uma posição contrária; ou a medida tinha apenas o objetivo de apaziguar a sanha *Ruralista*, portanto, denotando total irresponsabilidade política do Governo ao adotá-la. Em qualquer das hipóteses, fica evidente a posição *capitulacionista* do Executivo ante o problema que se diz empenhado em resolver dentro da lei e da ordem.

Entretanto, apesar do comprometimento formal do Sr. Jungmann de lutar contra a aprovação da referida emenda, quatro meses após estas declarações, edita a Portaria n.º 62-27 de 27 de março de 2001 impedindo a vistoria dos imóveis esbulhados, não por três anos após a ocorrência da "invasão", mas por dois anos após a efetiva desocupação, alteração que em si não modifica o sentido objetivo da medida.

O aspecto curioso a que se fez referência acima, a despeito de qualquer intenção desabonadora em relação ao Ministro Jungmann, diz respeito à entrevista concedida a Revista Veja em 15 de novembro de 2000, na qual

⁸² Idem.

observa-se uma mudança radical em seu discurso. Perguntado sobre as medidas do Governo em relação às ações do MST, este assim pronunciou-se:

"Passamos a interromper, por exemplo, processos de desapropriação em áreas invadidas, que só são reiniciados dois anos depois da desocupação. Fizemos uma aposta contra os conflitos. Tínhamos receio de que funcionasse ao contrário, levando o PT e a Igreja a uma radicalização em defesa do MST, mas isso não aconteceu."⁸³

Ou seja, mais uma vez volta à baila as mesmas posições oportunistas que sempre caracterizaram as Políticas Fundiárias Brasileiras: as legislações e normas administrativas são, sistematicamente, feitas ao sabor das oportunidades e das pressões dos poderosos ou das organizações populares, estas se e quando estão organizadas e articuladas. É isso o que afirma o Ministro: se o PT e a IGREJA, duas organizações poderosas, sobretudo na conjuntura atual, reagissem à medida, ele manteria o seu discurso anterior, como não reagiram ele voltou a defender o mesmo discurso do Governo. Ou seja, trata-se de um procedimento lastimável de política da pior espécie, mas que sempre caracterizou a prática das oligarquias brasileiras: o quase nenhum compromisso com a verdade e, menos ainda com as iniciativas que proclamam. Enfim os dois discursos diferentes – um do Ministro e outro da Presidência da República – não eram contraditórios: estavam concebidos para responder a qualquer eventualidade, dando a impressão de um mero equívoco na redação da medida. Se assim não fosse, o Ministro teria que ser exonerado, no mínimo, por *dessídia funcional*, aliás, conforme os próprios termos do Decreto.

Portanto, praticamente um ano após ter, aparentemente, assumido uma posição radical e contrária á referida medida, o Ministro, assume publicamente a "paternidade" da mesma.

Outras duas hipóteses, puramente formais, geralmente são vendidas ao público em condições semelhantes, para justificar discrepâncias entre autoridades do primeiro e segundo escalões do Governo. Geralmente apresenta-se o argumento de que ao se posicionar contra a modificação no Decreto n.º 2.250 de 11 de junho de 1997, o Ministro emitiu uma opinião pessoal e, por força de uma

⁸³ JUNGSMANN (2000a).

decisão superior a ele, no caso do próprio Presidente da República, teve que se contradizer. O que não tem cabimento nem justificativa no caso: por dever de ofício, o Ministro ou sustenta, defende e aplica a posição do Governo ou se demite do cargo e deixa o Governo.

Enfim, ou a declaração é irresponsável ou, pior, não existe nenhum respeito pela democracia e pela lei no País, especialmente quando se trata de conduzir políticas que envolvem interesses daqueles que contribuem para manter e sustentar os grupos que formam o bloco no Poder. Ou seja, trata-se, na prática, de um forte indício de capitulação do governo no âmbito da implementação prática de sua política fundiária. E, evidentemente, não se pode argüir neste caso a *ética da responsabilidade*, pois as convicções deste Governo variam ao sabor das pressões políticas, o que era de se esperar de um Governo que se pauta pelo princípio político da regulação de preços, oferta e procura de mercados, principalmente de mercados de capitais e da especulação, e não por princípios de solidariedade e equidade, socialização de direitos e da propriedade.

O valor de mercado que orienta as ações do Governo Fernando Henrique Cardoso é coerente com a lógica competitiva dos mercados que tem como princípio de justiça a eficiência e a competência dos agentes para o acúmulo de riquezas, para o acúmulo de capitais.

O princípio de justiça que orienta estas políticas são opostos aos princípios de justiça sentidos e procurados pelos que não foram privilegiados ao longo da história brasileira.

Proibindo a realização de vistoria e avaliação dos imóveis rurais "invadidos", a referida Portaria reafirma a intenção do Poder Público de conduzir seu Programa de Reforma Agrária não mais pelo instituto da desapropriação e sim pela lógica da "Reforma Agrária de Mercado".

3.5. A regularização fundiária: o combate à grilagem

O processo histórico de formação da propriedade da terra no Brasil e sua incorporação ao setor produtivo caracterizou-se objetivamente como privatização

de terras públicas, ou seja, como transferência de um patrimônio territorial que nasceu público para a esfera privada.⁸⁴

Sendo assim, um dos aspectos mais relevantes no estudo da estrutura agrária brasileira, em geral, e da elaboração e condução das Políticas Fundiárias governamentais, em particular, refere-se à institucionalização do processo de reconhecimento e legitimação da propriedade territorial pelo Estado.

Mediado necessariamente pelo Poder Público, este processo de privatização assumiu características distintas conforme as conjunturas específicas do desenvolvimento econômico e social do Brasil tornando-se referência obrigatória para o entendimento da Questão Agrária posta hoje para o Estado. Para JONES (1997:52):

“(...) desde as suas origens mais remotas, no instituto sesmarial, o processo de transferência das terras públicas para a iniciativa de particulares, no Brasil - necessário e inevitável, à sua incorporação ao processo de produção e reprodução econômico-social – sempre se fundou no privilégio, quanto à alienação ou concessão, e na ilegalidade, quanto a sua configuração jurídica e formal”.

Muito embora diversas alternativas de Política Fundiária tenham sido implementadas no decurso histórico do País nenhuma delas conseguiu atingir os objetivos propostos, sobretudo no sentido da Regularização Fundiária, fato este comprovado pela realidade caótica dos títulos de propriedade territorial existentes no Brasil, que na maioria dos casos apresentam vícios insanáveis em sua cadeia dominial, sendo portanto ilegais (JONES, 1997).

Desta forma, a Regularização Fundiária enquanto resultante legal dos processos discriminatórios representa a materialização substantiva da Política Fundiária pois permite identificar através da análise das respectivas cadeias dominiais: as terras cedidas a particulares; as simplesmente ocupadas, como posses; as terras indígenas; as terras públicas estatais e as de domínio público e, finalmente, as terras legalmente privatizadas no sentido moderno, do Direito positivo (JONES, 1997).

⁸⁴ A esse respeito ver JONES (1997).

Neste sentido, a discriminação e separação legal entre as terras públicas e as transferidas, ou simplesmente ocupadas por particulares e sua conseqüente regularização, toma uma dimensão importante na conjuntura atual como mecanismo outro de obtenção de terras, que não a desapropriação, face à necessidade do Poder Público de reduzir substancialmente os custos do Programa de Reforma Agrária.

Desta perspectiva, pode ser considerado um marco no tratamento da Questão Agrária a edição pelo atual Governo da Portaria n.º 558 de 15 de dezembro de 1999 na qual foram cancelados, inicialmente, os cadastros de 3.065 grandes propriedades com área igual ou superior a 10.000 hectares, que apresentavam indícios de terem sido griladas, perfazendo um total de 93 milhões de hectares.

Por meio da referida Portaria, os supostos proprietários ficaram impedidos legalmente de vender, parcelar, alienar ou oferecer as terras em questão como garantia de empréstimos bancários até que fossem apresentados no prazo de cento e vinte dias, os documentos, dados e informações pertinentes ao recadastramento das propriedades.⁸⁵

Lançado neste mesmo momento o Livro Branco da Grilagem de Terras, fruto de um mapeamento da estrutura fundiária, revelou em nível regional a localização dos imóveis sob suspeita e como se processavam as fraudes. Diversos Cartórios de Registro de Imóveis foram denunciados como participantes deste processo ilícito passando a serem investigados pelo Ministério Público⁸⁶. Segundo MARTINS (2000:120):

“Trata-se de uma verdadeira desconstrução do regime fundiário que teve sua origem na Lei de Terras, de 1850, e seu cume na ditadura militar, na complacência para com formas irregulares de apossamento de terras por parte de grileiros e especuladores. Uma atuação direta sobre os elementos propriamente históricos de nossa questão agrária”.

É grande o mérito do Ministro do Desenvolvimento Agrário em tornar público este fato já conhecido, entretanto, o andamento deste processo tem

⁸⁵ Portaria 558 de 15 de dezembro de 1999 (INCRA, 1999).

⁸⁶ A esse respeito consultar o Livro Branco da Grilagem de Terras disponível no site www.incra.gov.br.

revelado uma série de recuos e adiamentos, o que têm levantado dúvidas a respeito da contemplação efetiva de seus propósitos originários.

Um primeiro ponto a se destacar refere-se ao fato da Portaria n.º 558 de 15 de dezembro de 1999 ter apenas efeito administrativo, ou seja, o Governo não detém o poder legal de imitar-se na posse dos imóveis cujos cadastros foram cancelados sem mover ação judicial para assegurar a transferência da propriedade. Neste mesmo sentido o Presidente da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Reginaldo de Castro assim pronunciou-se:

"O Poder Executivo não pode assumir tarefas que são atribuídas pela Constituição ao Judiciário, como o registro e o cancelamento de imóveis."⁸⁷

Desta forma, há a necessidade de que se cumpra o rito judicial em sua totalidade para que estas áreas, após a confirmação de se tratarem de terras griladas, possam ser revertidas à União, processo que, historicamente, termina sempre em contencioso. Nesse sentido, conhecendo-se a morosidade do Poder Judiciário brasileiro, estes processos devem demandar alguns anos até que as terras em questão estejam regularizadas. Essa é uma particularidade importante e fundamental da grilagem especializada minuciosamente definida e documentada na tese de doutorado de Alberto Jones.

Um segundo aspecto importante e que poderia contribuir para acelerar os processos de regularização fundiária diz respeito ao prazo determinado pelo INCRA para a apresentação da documentação pertinente ao recadastramento. A referida Portaria estipulou o prazo de cento e vinte dias a contar da data de sua publicação, sendo que a não apresentação neste decurso de tempo implicaria no cancelamento automático dos cadastros. Entretanto, a Lei n.º 9.871 de 23 de novembro de 1999, editada apenas oito dias após a Portaria em questão determina que:

Art. 1.º - Fica estabelecido o prazo de dois anos, contado de 1.º de janeiro de 1999, para que detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros, ainda não ratificado, requeira ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a ratificação de que trata o art. 5.º, §1.º, da Lei n.º 4.947, de 6 de abril

⁸⁷ "Portaria só tem efeito administrativo" (CASTRO, 1999).

de 1966, observado o disposto no Decreto-Lei n.º 1.414, de 18 de agosto de 1975.⁸⁸

Mais uma vez repete-se o procedimento de normatizações contraditórias a respeito da regularização fundiária, como foi fartamente documentada por JONES (1997) especialmente nos capítulos 3, 4 e 5, que se ocupam do período republicano. Trata-se de um mecanismo que torna inócua qualquer possibilidade de aplicação da lei o que, em última análise, facilita e incentiva a ação da grilagem especializada. O lamentável é que fenômenos dessa natureza, frontalmente contrários aos mais elementares princípios de direito, ainda ocorram no Brasil no século XIX. Trata-se de um sintoma evidente da política do patronato.

Neste contexto, de pouco adianta o ministro Raul Jungmann, no balanço das ações de combate à grilagem revelar que 40,6 milhões de hectares, cadastrados ou não tiveram seus registros imobiliários cancelados e, ou, bloqueados pela Justiça, por constatação de grilagem. Esse é o último resultado da atualização cadastral de imóveis rurais com área igual ou superior a 10 mil hectares, que apresentaram indícios de irregularidades e foram previamente cancelados e seus proprietários notificados de ocorreria uma análise técnica do Incra. Destes, 27 milhões de hectares estão no Amazonas, 11,4 milhões de ha no Pará, 1,3 milhões de ha no Amapá e 765 mil ha no Acre. A maior parte dessas áreas só existe no papel.

Desta forma, acaba nos movimentos populares em particular a responsabilidade por este processo, cobrando e fiscalizando constantemente as ações do Governo, cujo perfil tecnocrático neoliberal tem se mostrado encantado com o poder regulatório do mercado.

Esta é a alternativa para que as ações no âmbito da Regularização Fundiária solucionem este grave e histórico problema de forma mais efetiva e favorável aos que sempre foram desprivilegiados das ações governamentais.

Como ficou evidenciado neste capítulo, o Governo promoveu uma série de reformas institucionais, tanto na legislação agrária quanto nos órgãos públicos

⁸⁸ Lei n.º 9.871 de 23 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999).

responsáveis por elaborar e conduzir sua Política Fundiária. No entanto, estas ações objetivas foram formuladas segundo uma lógica específica de mercado, o que esclarece em grande medida a maneira pela qual o estado procurou regular e imprimir sua marca no processo de reordenamento da concentrada e, por suposto, excludente estrutura fundiária brasileira.

4. A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: RESULTADOS OBJETIVOS DA CAPITULAÇÃO

4.1. Considerações iniciais

*“A reforma agrária é um tema político que se propõe em termos qualitativos e não em termos quantitativos. Não é o número de desapropriações ou o número de assentamentos em terras desapropriadas ou compradas que definem o perfil da reforma agrária brasileira, sua justeza ou não. O essencial é que haja um setor ponderável da sociedade reivindicando a ampliação do lugar da agricultura familiar no sistema econômico e que em parte essa agricultura familiar esteja nas mãos de pessoas que se ressocializaram na luta pela reforma agrária e nela se politizaram”.*⁸⁹

Pode-se depreender desta afirmação que a ampliação do lugar da agricultura familiar numa formação econômico-social, essencialmente, se efetiva em primeiro lugar, pela democratização do acesso à terra e pressupõe a transformação objetiva da estrutura fundiária. É nesse contexto e sentido específicos que a sua análise ultrapassa a mera aparência dos números e das metas estabelecidas, implicando o deslindamento da marcha concreta do processo, que apenas pode ser qualificada pelos resultados para o conjunto das condições materiais e espirituais de existência de um povo: mudando, neste sentido, o próprio perfil da vida social e dos movimentos da economia e das demais dimensões da realidade objetiva. É com essa perspectiva que se buscará a

⁸⁹ MARTINS (2000:109).

interpretação e compreensão do sentido social e político da Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso, que se camufla por detrás ou se projeta para além do simples enunciado de suas realizações em linguagem matemática, isso é, *puramente quantitativa*.

Portanto, a análise da Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso em curso neste estudo, não poderia prescindir de uma apreciação em dois níveis estritamente articulados:

1. um qualitativo, abordado no capítulo anterior, pelo qual se buscou colocar em relevo as mudanças institucionais e legislativas enquanto instrumentos utilizados pelo Estado, e que são indicativas da direção que, jurídica e politicamente, orientou e caracteriza a proposta oficial de Regularização Fundiária e seu respectivo Programa de Reforma Agrária, e outro
2. quantitativo, que será contemplado neste capítulo, no qual se buscou qualificar as conseqüências e implicações daqueles resultados, numericamente apresentados, colocando em evidência as suas implicações objetivas para as condições de sociabilidade e de existência, enfim, para a vida e a economia do povo brasileiro.

Sendo assim foram elencadas três variáveis, ou conjuntos articulados de ações específicas, que se considerou relevantes enquanto indicadoras dos resultados concretos da Política Fundiária em curso, sobre a estrutura fundiária e a dinâmica da população, sobretudo rural. São elas:

1. a área arrecadada para o assentamento de famílias sem-terra ou com pouca terra;
2. número de famílias assentadas e
3. índice de concentração de terras.

Cabe aqui salientar que a dimensão quantitativa não é vista como forma isolada e definitiva, mas expressando, apenas, pontos e particularidades de um processo mais amplo e concreto; e que, portanto, em nenhum sentido perdeu-se de vista as diferenças metodológicas e perspectivas analíticas, no que tange a coleta e tratamento das informações, que permearam os procedimentos de pesquisa e análise das diferentes instituições envolvidas.

Entretanto, essa dificuldade metodológica não impede que inferências e comparações sejam feitas no intuito de contribuir para um melhor entendimento desta questão e, sobretudo, para o aprofundamento do seu debate.

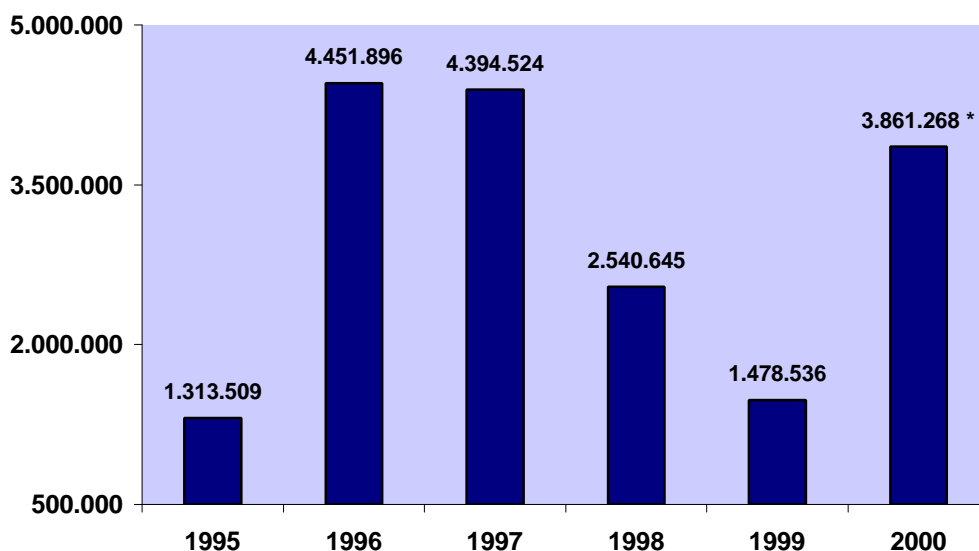
4.2. Área arrecadada para o assentamento de famílias sem-terra

No início de 2001, o Presidente da República e seu Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, convocaram a imprensa para expor à população um balanço de suas ações no campo fundiário, que denominaram de “*a maior reforma agrária do mundo*”, materializada pelo seu Governo, entre os anos de 1995 e 2000.

Neste pronunciamento, de acordo com o Governo, foram transferidos, do latifúndio para a pequena propriedade – o que pressupõe processos de *desapropriação* –, através do Programa de Reforma Agrária mais de 18 milhões de hectares no período em consideração – esse montante equivale a aproximadamente 10% das áreas públicas apropriadas pela grilagem ou cedidas de forma onerosa ou não, lícita ou ilícitamente, no período autoritário, especialmente entre os anos de 1970 e 1980, segundo os dados apresentados nos capítulos 4 e 5 de JONES (1997).

A Figura 3 expõe a evolução, oficialmente divulgada, sobre a arrecadação, em número de hectares por ano. Qualquer que seja a crítica que se possa fazer aos dados apresentados ou à sua metodologia de coleta e cálculo, sua objetividade ou mistificação, etc., os resultados apresentados representam um avanço em relação aos governos anteriores, sobretudo porque, como evidenciaram vários estudos, inclusive oficiais, trataram-se de Governos que pouco realizaram no âmbito da Reforma Agrária⁹⁰.

⁹⁰ Segundo dados do INCRA de 19.05.94, entre 1965 e 1993 a área arrecadada para Projetos de Reforma Agrária foi de 7.617.005 hectares ao passo que a área destinada a Projetos de Colonização totalizou 14.108.895 de hectares.



* Inclui o Banco da Terra

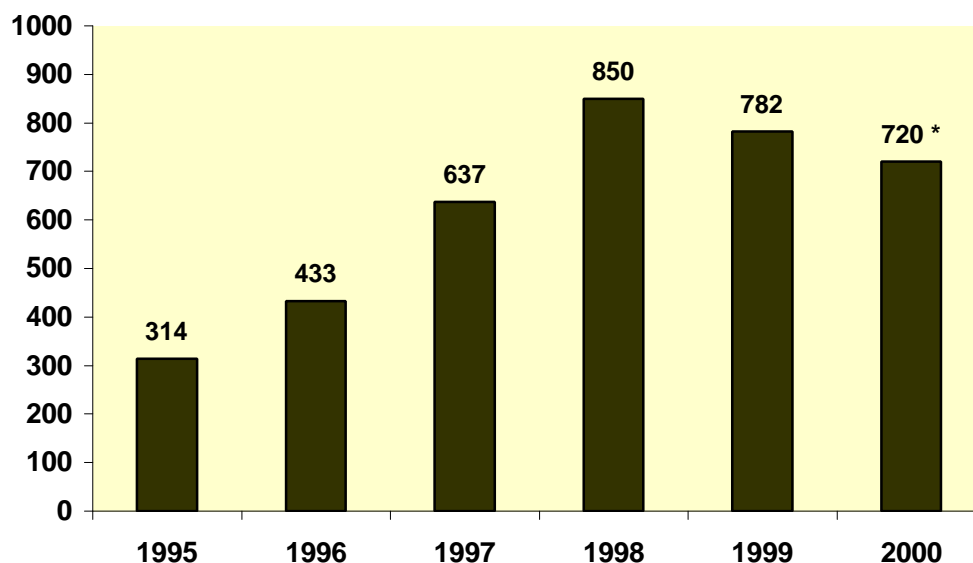
Fonte: INCRA (2000b).

Figura 3 - Área arrecadada para assentamento em hectares, 1995-2000.

Observa-se que, em média, foram arrecadados 2.659.493 hectares por ano, apresentando uma grande variação no período, o que pode ser explicado pelo ritmo diferenciado de cada processo de desapropriação, pelas limitações na liberação dos recursos orçamentários e, ou, pelo que a mídia e o próprio governo tem denominado de *vontade política* em encaminhar as ações com maior ou menor rapidez. Assim é, que ocorre um incremento substancial na área arrecadada nos anos de 1996 e 1997 em relação a 1995, para logo em seguida, em 1998 e 1999 decrescer consideravelmente, voltando a aumentar em 2000, já com a inclusão das áreas obtidas via Banco da Terra; não alcançando, entretanto, os patamares atingidos em 1996 e 1997.

Em relação ao número de projetos de assentamento criados no período, constata-se, conforme ilustra a Figura 4, que há um aumento progressivo durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998 para a partir de então decrescer nos dois anos seguintes, o que permite afirmar que não se pode estabelecer, que poderia parecer à uma observação descuidada,

relação direta entre a área arrecadada e o número de projetos de assentamento implementados. Mas esses são indicadores de indícios de que parte das áreas arrecadadas tiveram destinação distinta das de assentamentos de Reforma Agrária.



* Inclui o Banco da Terra.

Fonte: INCRA (2000b).

Figura 4 - Projetos de assentamentos criados, 1995-2000.

No tocante à arrecadação de terras, os dados oficiais, discriminando os instrumentos utilizados e a respectiva área, não os incluem até o presente momento, o ano de 2000, desta forma tomar-se-á como base para esta análise o Relatório de Atividades referente aos anos de 1995 a 1999.

Segundo o relatório supracitado, de 1995 a 1999 foram arrecadados 14.179.110 hectares: 61,54% (8.725.844 hectares) por meio de desapropriações; 33,18% (4.704.224 hectares) através de procedimento arrecadatório, sendo 3.439.106 hectares através de ações de regularização fundiária, não estando explicitado, no documento, os instrumentos utilizados nos outros 1.265.118

hectares, o que permite a suposição de tratarem-se de áreas confiscadas ou devolutas; 2,80% (395.871 hectares) de remanescentes da União, do próprio INCRA e de áreas doadas e, finalmente, 2,50% (353.171 hectares) por obtenção direta, que são terras compradas pela União.

Desta apresentação, pode-se concluir que o principal instrumento utilizado pelo Governo para arrecadar terras têm sido o instituto da desapropriação.

No que diz respeito ao ano 2000, a Figura 3 revela que foram arrecadados 3.861.268 hectares, incluindo neste montante o Banco da Terra, que se vem constituindo no principal instrumento de aquisição de terras, em substituição à desapropriação, como foi visto e analisado no capítulo anterior.

Os números apresentados pelo Governo, e amplamente divulgados na mídia, entretanto, não revelam um outro importante resultado da Política Fundiária em curso. Segundo STÉDILE e TEIXEIRA (2001) independentemente da veracidade, ou não, dos números oficiais, o governo não informa que, segundo as Estatísticas Cadastrais do INCRA de 1992 e 1998, período que inclui o primeiro governo FHC, a área total controlada pelos imóveis rurais acima de 2.000 hectares expandiu-se em 56 milhões de hectares.

Neste sentido os dados do próprio Governo deixam claro que uma área três vezes superior aos 18 milhões de hectares destinados ao assentamento de famílias sem-terra nos últimos seis anos foi incorporada ao latifúndio.

Para o Ministro Raul Jungmann, no entanto, o estudo conduzido pelo Professor Titular de Economia Agrícola da UNICAMP Luis Carlos Guedes Pinto:

"É uma grande piada. Não há possibilidade de se comparar as duas estatísticas."⁹¹

Contrapondo esta afirmação do Ministro, o coordenador da pesquisa afirmou peremptoriamente que a mesma metodologia de pesquisa foi utilizada nos dois censos agrários⁹², deixando claro que as estatísticas desfavoráveis ao

⁹¹ JUNGSMANN (2000b).

⁹² Idem.

Governo são sumariamente omitidas da sociedade. Além disso, não se trata apenas de se comparar duas estatísticas, de se confrontar dois fatos concretos e específicos, que contradizem ambas as estatísticas.

Esta vem sendo a argumentação ideológica utilizada pelo Governo no que tange às críticas que lhes são feitas, especialmente, quanto aos resultados quantitativos do seu Programa de Reforma Agrária. Qualquer pesquisa que apresente resultado diverso dos apresentados pelo Poder Central, ainda que se utilizem dos bancos de dados ou de dados disponibilizados pelos órgãos oficiais, e conduzidas com o exigido rigor científico e metodológico, têm sido, sistematicamente, desqualificadas e julgadas como ações intencionais e de oposição gratuita ao Governo.

4.3. Número de famílias assentadas

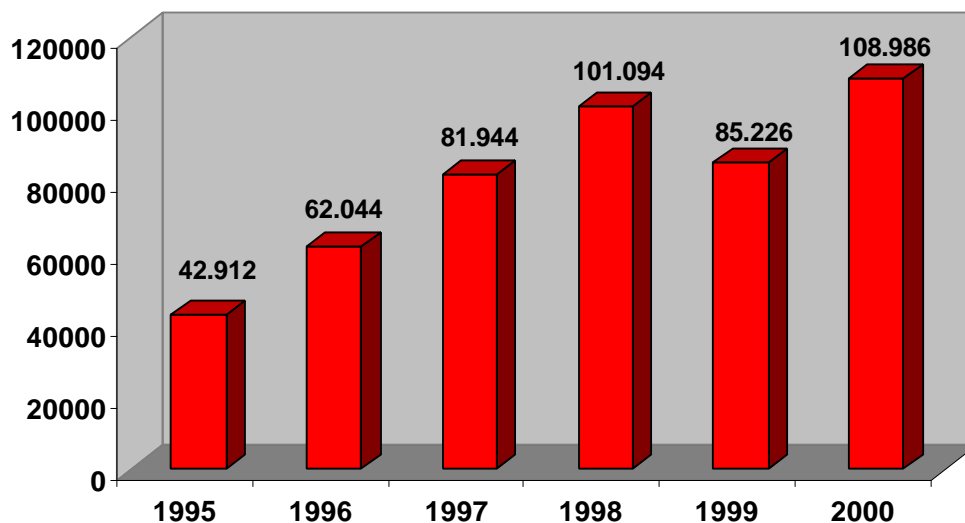
Como foi salientado no início deste capítulo, a ampliação do lugar da agricultura familiar no setor produtivo, levando-se em conta haver uma parcela ponderável da população dele excluída, se materializa de forma objetiva inicialmente pelo acesso à terra de trabalho, sendo esta, condição primordial para que o trabalhador sem-terra e sua família possam num futuro próximo adquirir a condição de produtores familiares.

Desta perspectiva o número de famílias que conquistaram a terra onde trabalhar toma dimensão importante e é indicativa mesmo desta possibilidade, sem excluir, no entanto, nesta conjuntura, os necessários investimentos tanto em habitação quanto em capacitação técnica e em fomento à produção para que esta possibilidade se concretize.

Segundo o Governo, nunca, na história do País, tantas famílias tiveram acesso à terra em tão curto período de tempo, sendo este fato comemorado à exaustão como mais um recorde de seu Programa de Reforma de Agrária.

Analisando-se a Figura 5, observa-se um aumento progressivo no número de famílias assentadas de 1995 a 1998, período referente ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, uma queda considerável em 1999

seguido de um novo aumento em 2000, ano este com o melhor resultado sendo assentadas 108.986 famílias em todo o país.



Fonte: INCRA (2000b).

Figura 5 - Famílias assentadas em números absolutos, 1995-2000.

Confrontando-se os dados obtidos pelo 1.º Censo da Reforma Agrária realizado em 1996, por intermédio de um convênio firmado entre o INCRA, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e a Universidade de Brasília (UnB), constata-se uma enorme disparidade quanto aos resultados. Segundo o Censo, foram assentadas nos anos de 1995-1996, 55.692 famílias⁹³ enquanto o INCRA afirma terem sido assentadas no mesmo período 104.956, ou seja, mais do que o dobro do número de famílias respondentes ao Censo.

O fato curioso é que o órgão federal em questão participou da pesquisa censitária, mas, no entanto, divulgou números diferentes dos obtidos na referida

⁹³ Dados do 1.º Censo da Reforma Agrária - Incra/Crub/UnB (INCRA, 2000c).

pesquisa. Esta distorção no número efetivo de famílias assentadas vêm sendo insistentemente denunciada, sobretudo pelo MST.

Acerca desta crítica às metas da Reforma Agrária o Presidente Cardoso argumenta ironicamente – embora a ironia não seja um recurso legítimo nem adequado ao debate científico:

“O MST, diga o que disser, sabe que estamos cumprindo a meta”⁹⁴

No entanto, sem querer desqualificar as metas governamentais, que no entendimento de Fernando Henrique Cardoso têm sido cumpridas, torna-se impossível comungar da opinião do Presidente em face da evidente distorção ou disparidade quantitativa – a chamada “mágica dos números” – produzida dentro do próprio Governo. Neste sentido, para TEIXEIRA (2001b:13):

“Os próprios relatórios anuais de Atividade do INCRA denunciam a fraude desses números pois assumem que os mesmos incluem famílias já assentadas objeto de regularização, famílias programadas em projetos em fase de imissão do Incra nas áreas, e famílias objeto de regularização fundiária.”

Um exemplo da “mágica dos números” fica evidenciada nos Balanços da Reforma Agrária divulgados em 2000. Assim é que, até o mês de outubro do referido ano, segundo o próprio Governo, haviam sido assentadas 61.852⁹⁵ famílias, dois meses após, no entanto, afirma terem sido assentadas durante todo o ano 2000, 108.986 famílias. Mesmo não levantando dúvidas à respeito da capacidade operacional do Governo em assentar 47.134 famílias em tão curto período de tempo, cabe aqui destacar que do total de recursos autorizados para o INCRA pela Lei Orçamentária referente ao exercício de 2000, R\$ 1,3 bilhão, foram utilizados apenas 67%, ou seja, R\$ 871 milhões.⁹⁶ Deste montante foram destinados para a atividade obtenção de terras, imprescindível para as metas de assentamento e de arrecadação de terras, R\$ 440,7 milhões. Entretanto, foram gastos apenas 55% deste total, ou seja, R\$ 252,4 milhões.

Neste sentido, fortalecem-se as dúvidas à respeito do cumprimento efetivo das metas tão efusivamente comemoradas e propagandeadas pelo

⁹⁴ TOLEDO (1998:324).

⁹⁵ Balanço da Reforma Agrária (INCRA, 2000d).

⁹⁶ Execução Orçamentária/Financeira (INCRA, 2001a).

Governo face ao que acima foi exposto. Porém as denúncias partem também de dentro do próprio INCRA.

Conforme denúncia da Confederação Nacional das Associações de Servidores do INCRA (CNASI) e da Associação dos Servidores da Reforma Agrária (ASSERA-BR), o Ministro computou, no Balanço da Reforma Agrária de 1999, 25.174 famílias (29,5% do total anunciado pelo Governo no referido ano) como assentadas pelo Programa de Reforma Agrária, considerando a capacidade dos imóveis que ainda dependiam de decisão judicial. Tratam-se de áreas ainda estavam em processo de arrecadação ou dependiam da imissão de posse, a fim de serem destinadas ao assentamento de trabalhadores rurais.⁹⁷

No entanto, mesmo admitindo os dados “oficiais”, a questão relativa ao número de famílias assentadas requer uma abordagem que contemple os eventos que objetivamente se concretizam no campo, como resultado mais amplo do Projeto atualmente em curso.

Para MARTINS (2000:108):

"O fato de que os números de assentamentos e regularizações no governo de Fernando Henrique Cardoso ultrapassem os trezentos mil não mede satisfatoriamente a demanda de terra por parte do agricultor familiar, pois o número de sem-terra nas ocupações não diminui.
(...) Apesar dos assentamentos e regularizações crescentemente realizados, há também uma renovação cíclica crescente da clientela de reforma agrária”.

Esta renovação cíclica pode, em grande medida, ser explicada pelo êxodo das populações rurais observado no período que encampa os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujas evidências, que já vinham sendo levantadas por estudos e pesquisas sobre a questão agrária, foram confirmadas pelos resultados preliminares do Censo/2000 do IBGE.

Confrontando-se a série histórica dos Censos populacionais, observa-se que a população total do país passou de 146.825.475 pessoas em 1991 para 157.079.573 pessoas na contagem populacional realizada em 1996, atingindo 169.544.443 pessoas no último Censo/2000.

⁹⁷ Fonte: Participação, ano 2, n. 7, Jornal da Confederação Nacional das Associações de Servidores do Incra e da Associação dos Servidores da Reforma Agrária - Brasília-DF. (www.mst.org.br).

Segundo o IBGE, no ano de 1991 a população rural brasileira era de 35.834.485 pessoas, o que correspondia a 24,4% da população total, decaindo para 33.997.406 pessoas, ou seja, 21,6% do total apurado em 1996 e para 31.847.004 pessoas, o equivalente a 18,8%, em 2000.⁹⁸

Desta forma, observa-se que 1.837.079 pessoas abandonaram as áreas rurais entre 1991 e 1996, o que implicou uma média anual de 367.415 pessoas, enquanto que entre 1996 e 2000, intervalo que compreende quase todo o período de Governo de Fernando Henrique Cardoso, 2.150.402 pessoas saíram do campo correspondendo a uma média anual de 537.600 pessoas.

Neste sentido pode-se inferir que, ainda que os números oficiais referentes á famílias assentadas pudessem ser tomados como verdadeiros, teríamos, que enquanto 2.150.402 pessoas deixaram o campo entre 1996 e 2000, foram assentadas a uma média anual de 90 mil famílias, cerca de 1.800.000 pessoas. Ou seja, os assentamentos não conseguiram repor o volume do êxodo rural; mais grave, sequer conseguiu evitá-lo, como seria de se esperar, posto que os Programas de Reforma Agrária em países como o Brasil, sempre foram defendidos como uma forma eficaz e necessária (embora não suficiente) de se fixar o homem no campo.

Para TEIXEIRA (2001b:6):

“(...) se agricultores já consolidados não estão suportando os efeitos da política agrícola do governo FHC (sic), e estão abandonando suas áreas rurais em escala impressionante, o que está reservado para os assentados?”

Este significativo esvaziamento populacional, observado nas áreas rurais do Brasil entre 1991 e 2000, decorreu efetivamente, ao que tudo indica, dos efeitos perversos que acompanham as Política Agrícola e Agrária implementadas pelos Governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, decorrentes do caráter excludente inerente às medidas do modelo de *desenvolvimento único* subsumidas nas prescrições do projeto neoliberal, nas quais estão fundamentadas, pois, conforme argumenta TEIXEIRA (2001b:7):

"a expressiva debandada do campo para as áreas urbanas, não admite qualquer vínculo com a eventual ação de fatores de atração exercidos pelos setores

⁹⁸ Série histórica dos censos populacionais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2001).

urbanos dada a estagnação da economia, a desindustrialização e o desemprego vigente (sic) nos últimos anos. A não ser que desemprego, favelização, miséria e violência passaram a ser atrativos".

Desta forma, as ações implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, e que vêm sendo fartamente divulgadas pela mídia como o a “maior reforma agrária do mundo”, longe de resolverem os históricos problemas de concentração fundiária e de exclusão, de pobreza e de miséria de milhões de famílias, vêm, de forma efetiva, agravando o já caótico quadro do agrário nacional. Nesse sentido, o programa celular, e compensatório, de assentamentos de trabalhadores rurais tornou-se absolutamente inócuo.

4.4. A concentração da terra no Brasil: evolução do índice de Gini

A estrutura fundiária brasileira, como demonstram vários estudos⁹⁹, é historicamente concentrada e se caracteriza por apresentar, num extremo, um grande número de pequenas propriedades, ocupando uma parcela muito pequena do total de terras disponíveis, situando-se no extremo oposto um número bastante reduzido de grandes propriedades ocupando parcela desproporcionalmente elevada. Para PRADO JR.(1981:53):

“A concentração da propriedade fundiária que se revela nos nossos dados estatísticos, é efetiva e real, isto é, representa uma distribuição extremamente irregular da propriedade da terra entre os indivíduos que a ocupam, nela exercem sua atividade econômica, e dela dependem para sua manutenção.”

A base explicativa para esta realidade encontra-se no processo histórico de ocupação e incorporação das terras brasileiras à atividade produtiva, e em muitos casos especulativa, desde sua origem no período Colonial e na maneira pela qual o capitalismo se desenvolveu no Brasil, de forma geral, e no campo, de forma específica¹⁰⁰.

Intimamente relacionadas a estes fatos e aos problemas deles advindos, estão as sucessivas intervenções do Poder Central no âmbito fundiário que, nas conjunturas específicas do desenvolvimento econômico, político e social em que

⁹⁹ Dentre estes estudos pode-se destacar: PRADO JR. (1981), INCRA (2000a), IBGE (2001), HOFFMANN (1998) e JONES (1987 e 1997).

¹⁰⁰ A esse respeito ver os trabalhos de IANNI (1979 e 1981) e MARTINS (1994).

foram elaboradas, contribuíram decisivamente para a evolução e consolidação da estrutura fundiária brasileira.¹⁰¹

No Brasil, duas fontes tradicionais alimentam os estudos referentes a estrutura fundiária, sob diferentes perspectivas. Os dados do INCRA focam a distribuição do espaço pelos seus detentores (proprietários e posseiros) tomando como base as estatísticas cadastrais, o IBGE, por outro lado retrata a ocupação desse espaço pelos produtores rurais (proprietários, ocupantes, arrendatários e parceiros) sendo estes dados extraídos dos Censos Agropecuários.

A Tabela 3 apresenta o resultado final do último Censo Agropecuário realizado em 1995/96 destacando o número de estabelecimentos por grupos de área total e o percentual dos mesmos em relação à área total recenseada, o que em grande medida reflete a estrutura fundiária do País no período em questão.

Comparando-se os dois extremos do quadro acima, observa-se, claramente, que, enquanto o grupo com área inferior a 10 hectares representa aproximadamente 50% do número total de estabelecimentos rurais abrangendo uma área correspondente a apenas 2,23% do total apurado; o grupo com área superior a 1000 hectares, perfaz apenas 1% do número total de estabelecimentos, mas abrangendo, 45% da área total recenseada.

Tabela 3 - Estrutura fundiária do Brasil, 1995-1996

Grupos de área total (hectare)	N.º de estabelecimentos	%	Área (hectares)	%
Menos de 10	2.402.374	49,66	7.882.194	2,23
De 10 a menos de 100	1.916.487	39,61	62.693.586	17,73
De 100 a menos de 500	411.557	8,51	83.355.220	23,57
De 500 a menos de 1000	58.407	1,21	40.186.297	11,36
Acima de 1000	49.358	1,02	159.493.949	45,10
TOTAL	4.838.183	100,00	353.611.246	100,00

Fonte: IBGE (2001).

¹⁰¹ A esse respeito ver especialmente JONES (1997).

Somando-se, porém, o grupo com área entre 10 e 100 hectares ao grupo com área inferior a 10 hectares temos que, aos 89,27% do total de estabelecimentos correspondem a apenas 20 % da área total levantada.

Da mesma forma, de acordo com o INCRA¹⁰² existiam em 1996, 3.114.898 imóveis rurais cadastrados no país, ocupando uma área de 331.364.012 de hectares. Desse total, os minifúndios¹⁰³ (incluindo os não identificados) representavam 62,2 % dos imóveis, ocupando 7,9 % da área total. No outro extremo verificava-se que 2,8% dos imóveis eram grandes propriedades¹⁰⁴ e ocupavam 56,7 % da área total.

Estes dados da estrutura fundiária brasileira se impõem também quando se toma como referência o Índice de Gini que é a medida de concentração mais freqüentemente aplicada à renda e à propriedade fundiária.

Como convenção para a utilização do Índice de Gini temos, na Tabela 4, a escala definida por CÂMARA (1949) e a respectiva classificação.

Tabela 4 - Faixa do índice de Gini e classificação

Faixa do índice de Gini	Classificação
0,000 a 0,1000	Concentração nula
0,101 a 0,250	Concentração nula a fraca
0,251 a 0,500	Concentração fraca a média
0,501 a 0,700	Concentração média a forte

¹⁰² Atlas Fundiário Brasileiro (INCRA, 2000a).

¹⁰³ O Estatuto da Terra define minifúndio como o imóvel rural com dimensão inferior a 1 (um) módulo rural. Por definição, o módulo rural é a área máxima fixada para cada região levando-se em conta o tipo de exploração. Com o advento da Lei n.º 6.746/80, que estava diretamente vinculada ao ITR, o módulo considerado passou a ser o módulo fiscal, estabelecido para cada município e que contempla: exploração predominante no município, a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes no município e o conceito de propriedade familiar.

¹⁰⁴ Imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

0,701 a 0,900
0,901 a 1,000

Concentração forte a muito forte
Concentração muito forte a absoluta

Fonte: CÂMARA (1949).

Recentemente, segundo o Governo, como resultado prático do Programa de Reforma Agrária em curso, o Índice de Gini teria declinado de forma "expressiva" passando de 0,848 em 1992 para 0,802 em 2000, estando para efeito de cálculo consideradas as seguintes variáveis¹⁰⁵:

- Projetos de assentamento
- Banco da Terra
- Exclusão de Terras Públicas
- Áreas canceladas por grilagem

Detalhando seus números o Governo informa que a desconcentração foi efetiva em todas as regiões e que, portanto, suas ações no âmbito fundiário estariam contemplando o país em sua totalidade. Desta perspectiva a Tabela 5 apresenta a evolução do Índice de Gini em nível regional.

Este "expressivo" decréscimo, em nível nacional, embora ainda indique uma concentração forte a muito forte conforme a Tabela 5, teria conduzido o Brasil do 5.º para o 12.º lugar no que tange à concentração de terras em todo o Continente Americano.

Tabela 5 - Evolução do índice de Gini por regiões, 1992-2000

Região	Índice de Gini	
	1992	2000
Norte	0,859	0,715
Nordeste	0,818	0,781

¹⁰⁵ Balanço da Reforma Agrária (INCRA, 2000b).

Centro-Oeste	0,811	0,800
Sudeste	0,764	0,751
Sul	0,716	0,708

Fonte: INCRA (2000b).

Entretanto o cálculo feito pelos especialistas do Governo, analisado de forma mais detalhada, evidencia uma distorção metodológica grave. Qual a justificativa para a inclusão das áreas canceladas por grilagem se, como foi visto anteriormente, não há dentro do próprio Ministério um resultado definitivo sobre esta matéria e, conseqüentemente, se estas terras serão de fato revertidas à União?

O estudo feito pelo professor Rodolfo Hoffmann, da UNICAMP, intitulado “A Estrutura Fundiária no Brasil de Acordo com o Cadastro do Incra: 1967 a 1998”, por meio de convênio do INCRA com aquela Universidade, em grande medida responde a esta pergunta pois seus resultados desmontam o discurso do Governo.

A Tabela 6 extraída deste estudo, que mediu a concentração das terras brasileiras, valendo-se, não apenas do Índice de Gini, mas de outras medidas como o Dual do T de Theil e o Índice de Atkinson, mostra que, por quaisquer dos índices, houve o aumento da concentração de terra entre 1992 e 1998, período que compreende quase todo o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 6 - Distribuição da propriedade fundiária, 1992 e 1998

Ano	Índice de Gini	Dual do T de Theil	Índice de Atkinson
1992	0,831	0,909	0,807
1998	0,843	0,918	0,825

Fonte: HOFFMANN (1998).

O estudo em questão revela, para as cinco regiões do País, que o Índice de Gini: no Norte, subiu de 0.849 para 0.851; no Nordeste, cresceu de 0.792 para 0.811; no Sul, subiu de 0.705 para 0.712; no Sudeste, aumentou de 0.749 para 0.757; e no Centro-Oeste manteve-se estável, passando de 0.811 para 0.810. Complementando as análises, detectou, ainda, que a porcentagem da área total ocupada pelos 10% maiores imóveis rurais do País cresceu, no período considerado, de 77.1% para 78.6% (STÉDILE e TEIXEIRA, 2001).

Esses índices são suficientes para sustentar a hipótese deste trabalho de que, na prática, a Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso **capitulou** ante as pressões e interesses de latifundiários, especuladores e grileiros especializados: ou seja, apesar de todos os seus esforços de **reformismo institucional** e de buscar a mediação de interesses pela via da **conciliação**, o resultado de sua prática administrativa e política da Reforma Agrária, é francamente favorável à perpetuação do *status quo* no campo, de concentração das terras e dos privilégios em mãos das oligarquias agrárias e em detrimento dos interesses dos pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra – ou excluídos da terra. Aliás, processo este que, como se viu pelo movimento de decréscimo da população rural, também persiste.

Neste sentido as evidências de que houve um aumento na concentração de terras nos anos recentes ficam fortalecidas, indicando que a Política Fundiária implementada neste período não tem, ao contrário do que vem defendendo o Governo, promovido a democratização do acesso à terra e a conseqüente superação da anacrônica estrutura fundiária brasileira.

5. RESUMO E CONCLUSÕES

Este estudo ocupou-se da análise sistemática da Política Fundiária do Período Fernando Henrique Cardoso (1995-2000) enquanto indicativa da direção que jurídica e politicamente orienta e caracteriza a sua proposta de Regularização Fundiária e respectivo Programa de Reforma Agrária. Buscou-se assim, compreender e interpretar a lógica e os princípios que geram as contradições e os limites dentro dos quais transitam as medidas de Política Fundiária do Governo, seus avanços e recuos, bem como os resultados práticos do processo de reordenamento fundiário observados neste período.

Para tanto tornou-se imperioso fazer um recorte temporal no sentido de melhor caracterizar a conjuntura em que tal Política Fundiária foi gestada e implementada, identificando os principais setores da sociedade brasileira envolvidos neste processo. Neste sentido, no capítulo 2, procurou-se caracterizar os Governos pós Regime Militar que antecederam o primeiro mandato do Presidente Cardoso, destacando dois momentos marcantes no tratamento da Questão Fundiária neste período: o I PNRA do Governo José Sarney e a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, realçando a correlação de forças entre os grupos pró e contra Reforma Agrária neste contexto supostamente democrático.

Este recuo no tempo evidenciou que a força política do patronato rural brasileiro mais uma vez bloqueou qualquer possibilidade de se implementar transformações objetivas na estrutura fundiária, e por suposto na histórica situação de privilégio que este setor sempre desfrutou. Fato é que a Constituição Federal de 1988 carrega dispositivos que dificultam e até mesmo impedem que se efetive uma reforma agrária democrática e condizente com as necessidades do País.

Desta forma, as políticas fundiárias implementadas neste período da história brasileira foram reduzidas a questões relativas à organização da produção, portanto, à Políticas Agrícolas, ou quando muito promoveram alguns poucos assentamentos pontuais em terras desapropriadas, confundindo Reforma Agrária com distribuição aleatória de glebas rurais, deixando intocável o latifúndio.

No plano político-ideológico, no início década de 90 o núcleo da agenda política deslocou-se da democratização, fortemente presente na década anterior, para a liberalização econômica, acompanhando as mudanças em curso no âmbito mundial. Esta orientação teve papel determinante na formulação das Políticas Públicas e na construção do modelo econômico que se desenvolveria no país.

Como foi amplamente discutido no capítulo 3, a herança deste período persistiu de forma veemente nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, onde os problemas fundiários nunca solucionados, agravaram-se, exigindo uma atuação direta do Estado. Desta forma, as primeiras medidas tomadas pelo Governo, através de instrumentos institucionais e legais, vão no sentido de mediar a situação tensa e conflituosa que se materializava em atos de violência, sobretudo nas ocupações e execuções de reintegração de posse que se multiplicavam em todo o território nacional.

Apesar de todos os seus esforços de reformismo institucional e de buscar a mediação de interesses pela via da conciliação, o resultado de sua prática administrativa e política da Reforma Agrária esteve longe de viabilizar soluções efetivas para os problemas fundiários.

Assim é, que o atual Governo insiste em reformar instrumentos inócuos como o ITR, cujos efeitos são conhecidos pela sua ineficiência tributária e pelas facilidades que cria à fraude, ao possibilitar uma via formal e legal, não para punir a terra improdutiva, mas para facilitar a defesa de sua relativa improdutividade, acabando por criar os meios legais para manter intocado o latifúndio e a especulação.

A tentativa válida, mas no entanto, insuficiente, de acelerar o rito processual de desapropriação de latifúndios improdutivos não surtiu o efeito desejado pelo Governo. As ocupações continuaram a acontecer em todo o país, demonstrando que a Política Fundiária em curso, na prática, distanciava-se cada vez mais do discurso conciliatório e includente propugnado pelo Governo

Nesta conjuntura ganha importante dimensão, a tentativa equivocada do Governo de solucionar os problemas fundiários via Decreto, por meios autoritários e intimidatórios, acreditando que bastam reformas institucionais, formais isto é na legislação, para que o mundo exterior transforme-se concomitantemente.

Esta postura apenas vem confirmar que este continua à reboque das oligarquias agrárias, inclusive, em seu discurso raivoso contra os trabalhadores rurais sem-terra, em especial, contra o MST, sem dúvida o maior incômodo político deste Governo.

A Reforma Agrária via mercado, concebida sob bases teóricas duvidosas e impositivas, no entendimento do Governo seria a solução para os maiores problemas de seu Programa de Reforma Agrária: o elevado custo, a morosidade do instituto da desapropriação e o caráter conflitivo e contencioso deste processo.

Desta forma, caiu o Governo na armadilha do Banco da Terra, o sonho dourado dos latifundiários, dos especuladores e dos grileiros especializados. Não que um Banco imobiliário, não seja um instrumento importante de política fundiária. Mas porque o Banco da Terra idealizado pelo Governo, e o modelo que fundamenta sua proposta, com a negociação direta entre latifundiários e trabalhadores sem-terra ou com pouca terra, reafirma a abre maior espaço para que o poder do patronato rural se fortaleça ainda mais.

Não foi gratuito que as maiores lideranças da oligarquia agrária brasileira apoiaram efusivamente este novo momento da Política Fundiária do Governo, chegando até a, formalmente, dizerem que não esperavam tanto.

Como ficou esclarecido no capítulo 4, o resultado prático da Política Fundiária implementada neste período não têm, ao contrário do que vêm defendendo o Governo, promovido a democratização do acesso á terra e a conseqüente superação da anacrônica estrutura fundiária brasileira. Diversos estudos utilizando-se de dados do próprio Governo têm demonstrado que houve um aumento na concentração de terras e um decréscimo da população rural, nos anos recentes.

Porém, qualquer pesquisa que apresente resultado diversos dos apresentados pelo Poder Central, mesmo que as que se utilizam de dados disponibilizados pelos órgãos oficiais e que são conduzidas com os rigores metodológicos convenientes, têm sido desqualificadas e julgadas tão somente como ações intencionais e de oposição gratuita ao Governo

Nesse sentido o governo aparenta uma desorientação e uma inabilidade profundas: perde-se em miríades de ações secundárias, paliativas, chegando mesmo a reviver a estratégia de marketing de outros governos de ter realizado a maior reforma agrária do mundo, confundindo reforma agrária com a distribuição de títulos de propriedade. Isto num país em que a maioria dos títulos de propriedade como o próprio INCRA reconhece, possui vícios insanáveis ou são legalmente nulos.

No entanto cabe aqui reconhecer o esforço positivo do Governo atual em viabilizar, na prática, a ampliação do acesso à famílias de trabalhadores rurais, em proporção incomparavelmente superior à todos os governos anteriores. Só que os governos anteriores muito pouco ou nada fizeram neste campo.

Em essência, as reformas na legislação agrária promovidas pelo Governo bem como as contradições em seu discurso e os resultados práticos de sua Política Fundiária são suficientes para sustentar a hipótese deste trabalho de que, na prática, a Política Fundiária dos Governos Fernando Henrique Cardoso capitulou ante as pressões e interesses de latifundiários, especuladores e grileiros

especializados. Sendo, portanto, responsável pela manutenção do *status quo ante* no campo, a concentração das terras e dos privilégios em mãos das oligarquias agrárias e em detrimento dos interesses dos pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra – ou excluídos da terra.

No que diz respeito à Regularização Fundiária, medida que pode se tornar um marco no tratamento da questão agrária, cabe destacar que o reconhecimento da grilagem por parte deste governo é extremamente positiva, porém este processo ainda está em andamento, e pelo que se pode verificar até o momento, o Governo vem declinando de sua proposta original.

Este é o aspecto positivo das ações fundiárias do atual governo, que entretanto do ponto de vista da Reforma Agrária param por aí. Talvez porque o atual governo continue, em grande medida prisioneiro de sua aliança dependente com as oligarquias mais conservadoras e ligadas ao latifúndio, venha insistindo nos mesmos equívocos do passado evitando reconhecer que o maior entrave para o desenvolvimento rural e econômico do país, não são os trabalhadores rurais sem terra e, ainda menos o MST (que efetivamente lutam por terras onde trabalhar), mas os grileiros especializados, os latifundiários especuladores, e a corrupção organizada, que são os mesmos aos quais o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em momento de lucidez, chamou de devedores contumazes.

Em suma, a corrupção e o crime organizado não são indiferentes nesse processo de "reforma agrária" que implica vultosas quantias em desapropriações, fato hoje muito bem documentado, inclusive pelo Poder Judiciário.

Afinal, o que o País necessita e exige, como condição para o seu desenvolvimento sustentado é a realização da Reforma Agrária. Assim, apesar das indecisões e intenções metafísicas do governo, que a dificultam, a Reforma Agrária caminha no Brasil, graças aos esforços objetivos dos trabalhadores nas mobilizações e ocupações dos latifúndios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: HUCITEC, ANPOCS, UNICAMP, 1992. 275 p.
- ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. [2000]. (www.nead.gov.br).
- ARAÚJO, T.B. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1998, Recife. [2000]. (www.nead.gov.br).
- ARAÚJO NETO, B. Presidente do Incra defende reforma em terra do Estado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 jun. 1995, p. 1-4.
- BARI, M.L. **Análise econômico-financeira do crédito fundiário no Brasil**. Viçosa, MG: UFV, 1998. 170 p. Tese (Doutorado em Economia Rural) - Universidade Federal de Viçosa, 1998.
- BARRACLOUGH, S.L. **A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes**. [2000]. (www.dataterra.org.br).
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências**. Brasília: 1964.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n.º 91.766, de 10 de outubro de 1985. **Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA e dá outras providências**. Brasília: 1985.

- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Brasília, 1993a.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 76, de 6 de julho de 1993. **Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de Reforma Agrária**. Brasília, 1993b.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 8.847, de 28 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e dá outras providências**. Brasília, 1994.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR), sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências**. Brasília, 1996a.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei n.º 88, de 23 de dezembro de 1996. **Altera a redação dos arts. 5.º, 6.º, 10 e 17 da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de Reforma Agrária**. Brasília, 1996b.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências**. Brasília, 1996c.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n.º 2.250, de 11 de junho de 1997. **Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária e dá outras providências**. Brasília, 1997.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998. **Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – e dá outras providências**. Brasília, 1998.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei 9.871, de 23 de novembro de 1999. **Estabelece o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências**. Brasília, 1999.

- BRASIL. Presidência da República. **Reforma agrária: compromisso de todos.** [2000]. (www.incra.gov.br).
- BUAINAIN, A.M., SILVEIRA, J.M., TEÓFILO, E. **Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis.** 22 p. [2001]. (www.nead.gov.br).
- CÂMARA, L. A concentração da propriedade agrária no Brasil. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 77, p. 516-528, 1949.
- CASTRO, R. Portaria só tem efeito administrativo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 dez. 1999, p. 1-10.
- COSTA PORTO, W. **O sistema sesmarial no Brasil.** Brasília, s.d. 157 p. (Coleção Temas Brasileiros, 1).
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro.** São Paulo: Globo, 2000. 2 v., 840 p.
- FERNANDES, B.M. Brasil: 500 anos da luta pela terra. **Reforma Agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, v. 28, n. 1-3, 1998.
- FOWERAKER, J. **A luta pela terra: economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 315 p.
- FREITAS, A.R., PORTO, M.Y. Constituinte: um exame preliminar. **Reforma Agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, v. 17, n. 3, p. 38-42, 1988.
- GONÇALO, J.E. **Violência no campo - ação orquestrada pelas elites rurais com o apoio de setores do Estado.** [2000]. (www.pt.org.br).
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Reforma agrária já. In: LEAL (Org.). **Reforma agrária na nova república: contradições e alternativas.** São Paulo: CORTEZ/EDUC, 1985a. p. 59-76.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O 'Pnarex' aquele que parece o PNRA, mas não é. **Reforma Agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, v. 15, n. 3, p. 13-21, 1985b.
- HOFFMANN, R. **A estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do Incra: 1967 a 1998.** Campinas: Incra/Unicamp, 1998.

- IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- IANNI, O. **A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1981. 235 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo agropecuário (1995-1996)**. [2001]. (www.ibge.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Portaria n.º 558/99. **Dispõe sobre o cancelamento dos cadastros de imóveis rurais suspeito de grilagem**. Brasília, 1999.
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Atlas fundiário brasileiro, 1996**. [2000a]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Balanco da reforma agrária (1995-2000)**. [2000b]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Censo da reforma agrária (1995-1996)**. [2000c]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Balanco da reforma agrária - out./2000**. [2000d]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Balanco da reforma agrária - dez./2000**. [2000e]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Relatório de atividades do INCRA 1995 a 1999**. [2000f]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Execução orçamentária e financeira, 2000**. [2001a]. (www.incra.gov.br).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Portaria n.º 62-27, de 27 de março de 2001. **Trata de critérios para a vistoria de imóveis rurais**. Brasília, 2001b.
- JONES, A.S. **Acumulação primitiva e cercamento dos campos na agricultura brasileira: uma hipótese de trabalho**. Viçosa: UFV, 1987. 245 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, 1987.

- JONES, A.S. **A política fundiária do regime militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada.** São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 1997.
- JONES, A.S., BRESSAN, M. Produção familiar, pós modernidade e capitalismo: possibilidades da agricultura independente. In: AGUIAR, D.R., PINHO, J.B. (Eds.). **O agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas.** Brasília: SOBER, 1998.
- JUNGMANN, R.B. Cinco séculos de latifúndio. **Jornal Mundo.** [1999a]. (www.incra.gov.br).
- JUNGMANN, R.B. O fim das superindenizações. **Correio Brasiliense,** Brasília, 9 dez. 1999b.
- JUNGMANN, R.B. O MST perdeu-se. **Revista Veja,** São Paulo, 15 nov. 2000a.
- JUNGMANN, R.B. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 6 dez. 2000b.
- LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LIMA, R.C. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas.** Porto Alegre: Sulinas, 1954. 110 p.
- MARTINS, J.S. **Expropriação & violência: a questão política no campo.** São Paulo: HUCITEC, 1982. 181 p.
- MARTINS, J.S. **Camponeses e política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político.** Petrópolis: Vozes, 1983.
- MARTINS, J.S. **O cativo da terra.** São Paulo: HUCITEC, 1990. 157 p.
- MARTINS, J.S. **A chegada do estranho.** São Paulo: HUCITEC, 1993. 179 p.
- MARTINS, J.S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: HUCITEC, 1994. 174 p.
- MARTINS, J.S. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo Social - Revista de Sociologia,** São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-2, 2000.
- MAURO, G. MST reage à MP com invasão alternativa. **Folha de S. Paulo,** São Paulo, 14 jun. 1997, p. 1-5.
- MEDEIROS, L.S. **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro: FASE, 1989. 215 p.

- MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Livro branco das superindenizações**. Brasília, 1999a.
- MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Livro branco da grilagem de terras**. Brasília, 1999b.
- MINISTÉRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O novo mundo rural – projeto de reformulação da Reforma Agrária em discussão pelo governo**. Brasília, 1999c.
- MORAES, P.G. Algumas observações para o estudo das classes dominantes na agropecuária brasileira. **Reforma Agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 17-33, 1987.
- MOVIMENTO DOS SEM-TERRA - MST. **Balanço do governo FHC (1995-1998) na reforma agrária**. [1998]. (www.mst.org.br).
- OLIVEIRA, A.U. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1993.
- PINTO, A.V. **Ciência e existência: problemas filosóficos da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 537 p.
- PIRES, W. **O estado brasileiro abdicou do projeto nacional**. [2000]. (www.mst.org.br).
- PORTUGAL, M. Banco Mundial vê reforma com enfoque de mercado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 maio 1997, p. 1-8.
- PRADO JR., C. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981. 188 p.
- RAU, V. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Editorial Presença, 1982. 288 p.
- SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso. **Tempo Social - Revista de Sociologia**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-2, 1999.
- SALVO, A.E. Presidente da CNA. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 26 abr. 1999, p. A-2.
- SANDRONI, P. O PNRA, ou o reformismo conservador. In: LEAL, L. (Org.). **Reforma agrária na nova república: contradições e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1985. p. 19-26.
- SAUER, S. **A proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil**. [2001]. (www.pt.org.br).

- SILVA, J.G. **Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República.** São Paulo: Busca Vida, 1987. 228 p.
- SILVA, J.G. **Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 223 p.
- SILVA, J.G. Estatuto da Terra (ET), trinta anos. In: _____. **Reforma agrária da Associação Brasileira de Reforma Agrária.** Campinas, 1995. 235 p.
- SILVA, J.G. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio.** Campinas: ABRA, 1996. 246 p.
- SILVA, J.M.A. Estabilização e desenvolvimento econômico na era da Globalização: antecedentes e perspectivas. In: CARVALHO, F.M.A., SILVA, J.M.A., VIEIRA, W.C. (Orgs.). **Crise e restauração econômica na América Latina.** Viçosa: UFV, 1998. p. 11-34.
- STÉDILE, J.P., TEIXEIRA, G. **A reforma neoliberal no campo: seis anos de mentiras.** [2001]. (www.pt.org.br).
- TEIXEIRA, G. **A problemática agrária no Brasil contemporâneo.** [2001a]. (www.pt.org.br).
- TEIXEIRA, G. **O ‘novo mundo rural’: base das estratégias do Bird para as áreas rurais da América Latina e Caribe.** [2001b]. (www.pt.org.br).
- TOLEDO, R.P. **O presidente segundo o sociólogo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 366 p.