



A reforma agrária e o governo Lula: entre a expectativa e a possibilidade

ANTONIO INÁCIO ANDRIOLI*

A vitória eleitoral do PT despertou enormes esperanças de mudança social e política no Brasil. A eleição de Lula teve o apoio de inúmeros movimentos sociais, entre eles o MST, cujas expectativas influenciam constantemente a ação do novo governo. A difícil situação econômica e a manutenção dos acordos com o FMI conduziram a um aprofundamento da dependência do País em relação ao capital especulativo internacional e importantes programas sociais como a reforma agrária foram restringidos pela severa política econômica do governo. Por outro lado, não há nenhum desafio para o novo governo que esteja tão profundamente relacionado com a história do PT quanto o da reforma agrária. Tanto o programa de governo “Um Brasil para Todos” — baseado nas ideias de crescimento econômico, de geração de empregos e de diminuição das desigualdades — quanto a concepção atualmente vigente no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) reconhecem a implementação de uma reforma agrária massiva e qualificada em consonância com o fortalecimento da agricultura familiar como ação estruturante do modelo de desenvolvimento do governo Lula. Mas como está a problemática da concentração de terras no Brasil, o que foi realizado até agora e quais são os limites e

possibilidades do atual governo com relação à reforma agrária?

O Brasil é a sociedade com a distribuição de renda mais injusta do mundo, mas é campeão mundial na concentração de terras: 600 dos 850 milhões de hectares de superfície do território brasileiro foram registrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), dos quais 250 milhões de hectares estão classificados como terras devolutas e 285 milhões como latifúndios. A disponibilidade de terras produtivas é tão surpreendente quanto a injustiça na sua distribuição: 2,8% dos imóveis rurais dispõem de 56,7% da área registrada, enquanto 62,2% dos agricultores cultivam apenas 7,9% desse total. Cerca de 80 milhões de hectares estão ociosos e 27.556 latifundiários são os que se beneficiam dessa situação, fazendo da propriedade da terra uma reserva de valor da sua riqueza. Mas a concentração de terras fica ainda mais contundente ao analisarmos os maiores latifúndios brasileiros: 4.236 latifundiários possuem uma área de 85 milhões de hectares e uma única empresa — a construtora CR Almeida, de Curitiba — possui sozinha 4,5 milhões de hectares, o que novamente constitui um recorde para o Brasil, que não pode ser comparado com qualquer outro país do mundo. É importante assinalar, também, que 30



*ANTONIO INÁCIO ANDRIOLI é doutorando em Ciências Sociais na Universidade de Osnabrück – Alemanha.



milhões de hectares de terra são propriedade de empresas estrangeiras como, por exemplo, a Volkswagen. Se procurarmos saber a origem dessa situação, chegaremos ao período colonial, quando, entre 1534 e 1536, o rei de Portugal, Dom João III, dividiu o Brasil em 14 capitanias hereditárias, que foram colocadas à disposição dos representantes do Império e repassadas em forma de herança durante séculos; à falsificação de documentos pelos grileiros; às apropriações ilegais de terras do Estado, de territórios indígenas e de pequenos agricultores; à corrupção e, finalmente, às compras de terras a baixo preço de pequenos agricultores que, empobrecidos e endividados, não conseguiram mais sobreviver na agricultura.

A população rural brasileira é de 19% e 15 milhões de agricultores (37% das famílias rurais) vivem abaixo da linha de pobreza; desses, 11% vivem somente de aposentadoria (R\$ 240,00 por mês) e 4,8 milhões de famílias são agricultores sem-terra. O êxodo rural vem aumentando drasticamente: 30 milhões de agricultores abandonaram suas terras entre 1970 e 1990 e, entre 1994 e 2002 (período do governo de Fernando Henrique Cardoso), 450 mil famílias de agricultores foram em busca de uma nova perspectiva de vida nas cidades, o que, na maioria dos casos, contribui para o aumento das favelas. O modelo de agricultura orientado para a exportação e os altos juros da política econômica dos diversos governos conduziram ao empobrecimento e ao endividamento dos pequenos agricultores e a uma maior concentração das terras. Outro elemento que contribui no aprofundamento dessa situação é a construção de grandes barragens para usinas hidrelétricas, que acabam expulsando os agricultores da terra. Mas, ao mesmo tempo, a agricultura familiar —de pequenos agricultores que cultivam a terra exclusivamente com a força de trabalho da própria família —

representa um grande potencial: as 4.139.369 propriedades agrícolas que ainda funcionam em regime de produção familiar (85% dos agricultores brasileiros) são responsáveis por 37,9% do PIB nacional, por 77% dos empregos rurais e pela maioria da produção de alimentos (67% do feijão, 84% da mandioca, 49% do milho, 54% do leite, 58% dos suínos e 40% das aves e ovos).

O MST se desenvolveu a partir dessa problemática, herdou a experiência das inúmeras lutas camponesas da história brasileira e foi fundado oficialmente em 1984. É reconhecido como portador da esperança de realização da reforma agrária e da construção de um novo modelo de agricultura no Brasil e, por isso, recebe um apoio crescente da sociedade brasileira. Sua força está baseada nas ocupações de terra, na mobilização dos sem-terra e na organização da produção nos assentamentos conquistados. Se hoje existem cerca de 350 mil famílias assentadas, isso é resultado da reação dos governos às ocupações de terra realizadas pelo MST. Entre 1990 e 2001, o MST foi responsável por 2.194 ocupações de terra por meio de 368.325 famílias. Mas os efeitos da mobilização ainda são pequenos: o governo Sarney, que havia anunciado o assentamento de 1,4 milhão de famílias, assentou, de fato, apenas 90 mil; Collor e seu vice, Itamar Franco, — que assumiu a presidência após o impeachment de Collor — assentaram 35.600 famílias; nos dois governos de FHC, os números oficiais registram 584.655 famílias.

Mas não somente o número de famílias assentadas é importante na reforma agrária, pois nos assentamentos realizados no governo FHC, 62% estão localizados na Amazônia, onde antigos posseiros foram transformados em assentados; 27% são referentes a projetos de governos anteriores; 90% não dispõem de abastecimento de água; 80% não têm

acesso a estradas e à energia elétrica; 57% não tiveram acesso ao crédito para habitação e 53% estão excluídos de assistência técnica. Portanto, o simples assentamento de famílias sem uma infraestrutura adequada não permite às famílias assentadas as condições mínimas de sobrevivência na terra. A maioria desses assentamentos integram a assim chamada “Reforma Agrária de Mercado”, dada com a criação do Banco da Terra pelo governo FHC, seguindo orientações do Banco Mundial. A comercialização de terras se tornou um grande negócio para os latifundiários, que puderam vender suas terras improdutivas a preços superiores aos vigentes no mercado, com pagamento à vista ou por Títulos da Dívida Agrária (TDAs), que puderam ser investidos no processo de privatização das empresas estatais, conduzido pelo mesmo governo. O custo total da política de assentamentos de FHC foi de R\$ 20 bilhões (R\$ 40 mil por família assentada), o programa de reforma agrária mais caro da história brasileira. Como resultado, os latifundiários foram beneficiados e a maioria dos assentados não conseguiu pagar as terras que adquiriu com o adicional de altos juros. Além disso, FHC criou uma medida provisória que impede por 2 anos a utilização de áreas ocupadas para fins de desapropriação e os ocupantes são excluídos de futuros assentamentos.

Essa é a situação herdada pelo governo Lula e que agora precisa ser enfrentada. Os latifundiários e a maioria do Judiciário impedem a desapropriação dos latifúndios, o que ficou evidente já na primeira tentativa de desapropriação de uma fazenda de 13 mil hectares de terra improdutiva no Rio Grande do Sul. Além disso, os latifundiários vêm constituindo milícias armadas para impedir as ocupações de terra. Entre 1980 e 2002, foram assassinados 1.280 trabalhadores em conflitos de terra no Brasil e, neste ano, já foram registradas 44 mortes em 171

ocupações. Considerando os empecilhos jurídicos, a implementação da reforma agrária fica condicionada quase que exclusivamente ao pagamento de indenizações de terra e suas benfeitorias, uma situação na qual o reduzido orçamento para a reforma agrária e a metodologia de cálculo para definição do superavit primário da política econômica do governo assumem uma importância decisiva. Para 2003, o MDA dispõe de R\$462 milhões, o suficiente para o assentamento de, no máximo, 22 mil famílias, o que está muito aquém das 60 mil famílias anunciadas pelo governo como meta de assentamento até março de 2004. De acordo com o ministro Miguel Rossetto, seria necessário, no mínimo, R\$1 bilhão para cumprir a meta deste ano. O MST reivindica um orçamento de R\$2 bilhões para assentar as 130 mil famílias acampadas ainda neste ano; no entanto, a resposta da assim chamada área econômica do governo às reivindicações é, entretanto, muito mais dramática: do orçamento de 2003 devem ser gastos apenas R\$162 milhões para assentamentos. Um outro problema é a metodologia de cálculo para a definição do superavit primário. A utilização dos TDAs, que servem de instrumento para indenização das terras em processo de desapropriação, estaria contribuindo para o endividamento público, segundo a interpretação do Banco Mundial e da “área econômica” e, por isso, não devem mais ser aplicados para reforma agrária.

A posição do MDA está em frontal contradição com a política da “área econômica” do governo, de acordo com as concepções do MST e inclui a agricultura familiar como prioridade, com o objetivo de reduzir o número de agricultores que perdem suas terras. Pela primeira vez na história, um governo brasileiro reconhece a legalidade das ocupações de terra e sua contribuição para a implementação da reforma agrária. Em vez de combater a ação do MST, o governo procura combater

a violência dos latifundiários. Segundo a concepção do MDA, os assentamentos não devem mais ser constituídos como uma reação às ocupações de terra, mas como parte integrante do modelo de desenvolvimento do atual governo. Nesse sentido, a política de assentamentos deve ser efetivamente integrada com outros programas governamentais, com o objetivo de: a) distribuir a renda e combater a pobreza; b) gerar emprego e renda; c) estimular o mercado interno; d) democratizar o acesso à terra; e) estimular a soberania alimentar e a preservação ambiental. Tendo clareza desse desafio, o MDA também tem a tarefa de investir em infraestrutura e na promoção da qualidade de vida nos assentamentos já constituídos. Isso pressupõe investimentos em assistência técnica, disponibilidade de crédito agrícola, construção de agroindústrias e de uma estrutura de comercialização que permita aos agricultores uma maior independência das grandes empresas que dominam o complexo agroindustrial.

Apesar de todas as dificuldades descritas, neste ano foram assentadas 13.672 famílias — das quais, em torno de 5 mil foram em novos assentamentos — e, ainda neste ano, deverão ser assentadas 28.296 famílias, conforme o presidente do INCRA, Rolf Hackbart. Estão à disposição da reforma agrária 552.518 hectares de terra da União e 152.300 hectares do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que foram recebidas em forma de pagamento de dívidas por essas instituições bancárias. O novo Plano Nacional de Reforma Agrária anunciado por Lula prevê, até 2006, o assentamento de 400 mil famílias, o acesso à terra por meio do crédito fundiário para mais 130 mil famílias e a regularização fundiária para outras 500 mil famílias.

Com o objetivo de viabilizar economicamente a agricultura familiar,

várias ações marcaram este governo até agora: a) os investimentos no Plano Safra somam o dobro do montante aplicado em 2002 (R\$ 5,4 milhões foram colocados à disposição dos agricultores antes da safra deste ano, enquanto que em 2002 foram investidos apenas R\$ 2,2 milhões); b) a renegociação das dívidas agrícolas, beneficiando 850 mil agricultores; c) a garantia de comercialização e de preço mínimo para os produtos agrícolas; d) a criação de linhas especiais de crédito para grupos específicos como mulheres, jovens, agricultura ecológica, etc.

O MST tem compreendido as dificuldades do MDA até o momento e é uma força aliada na implementação da reforma agrária no Brasil. Ninguém imaginou que a situação pós-eleitoral seria fácil e as contradições do atual governo refletem os conflitos existentes no interior da própria sociedade brasileira. Apesar de todos os obstáculos, a reforma agrária será o principal desafio do governo Lula, em que conflitos e expectativas certamente irão marcar a dinâmica de sua implementação. As possibilidades desse processo estarão estreitamente imbricadas com a mudança nos rumos da atual política econômica e dependem do quanto a correlação de forças no interior da sociedade brasileira venha a permitir massivas desapropriações de latifúndios. Os rumos do governo estão em debate e continuarão sendo disputados, pois a crítica à atual política econômica e suas restrições orçamentárias vem crescendo no interior do governo e do PT. Até agora, ficou claro que os interesses dos latifundiários e dos sem-terra não poderão ser conciliados por acordos de um pacto social e que a própria ação do PT em governos só tem sentido se ela resultar em uma maior unidade, capacidade de luta e participação da classe trabalhadora na disputa de rumos da sociedade.