

---

# POLÍTICA FUNDIÁRIA

## oportunidades perdidas, revolução cultural e lampedusa

JOSÉ JULIANO DE CARVALHO FILHO

*Professor de Economia Agrícola do Departamento de Economia da e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Ambiental e Nutrição Humana Aplicada da USP*

---

*A história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas.*  
Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1997:17)

---

O acompanhamento do noticiário recente sobre a implementação da política fundiária pode levar à impressão de que, finalmente, a resolução da questão agrária brasileira é um dos objetivos prioritários do governo. A série de medidas ultimamente publicadas mostra que o governo está na ofensiva. Em artigo publicado na Folha de S.Paulo (18/07/97:1-3), o ministro extraordinário de Política Fundiária afirma que “o governo Fernando Henrique Cardoso vem desencadeando uma verdadeira ‘revolução cultural’ dentro da reforma agrária brasileira”. Nesse mesmo artigo, que anuncia o início do Recadastramento Nacional de Imóveis Rurais e discute a sua importância, o ministro Jungmann destaca os diversos programas e alterações da legislação agrária, criados para agilizar a reforma. Referindo-se à reforma agrária, diz o ministro: “São vários os programas criados para agilizá-la, dar-lhe a necessária qualidade e também descentralizá-la, a exemplo do Lumiar (que leva assistência aos assentamentos, o que significa mais qualidade), do Casulo (que envolve os governos estaduais e as prefeituras no processo, descentralizando-o) e do Cédula Rural (que cria uma parceria com os próprios beneficiários da Reforma).

Poderíamos citar, ainda, as mudanças na legislação agrária, como o novo ITR, a participação do Ministério Público nas ações de reintegração de posse, do rito sumário, a Medida Provisória nº 1.577/97 e o decreto nº 2.250/97. Tudo isso,

certamente, significa uma mudança radical de cultura, cujo resultado é a agilização da reforma agrária, com enorme ganho de qualidade.”

A respeito das últimas medidas citadas pelo ministro, o site do Incra<sup>1</sup> apresenta a matéria “O que mudou (e por que mudou) nas leis que regem a reforma agrária”, destacando o “fim da indústria das desapropriações”, a “descentralização da reforma agrária” e o “desestímulo às invasões”. Por meio da Medida Provisória nº 1.577 e do Decreto nº 2.250, ambos de 11 de junho de 1997, o governo introduziu várias modificações positivas para a implantação da política fundiária, praticamente “limpando” a agenda em tramitação no Congresso, ao mesmo tempo em que procurou restringir a ação dos movimentos sociais pelo desestímulo às invasões.

O resumo apresentado na página 2 da citada matéria diz o seguinte:

“Medida Provisória nº 1.577 introduz as seguintes modificações:

1) Torna impossível o proprietário ou seu preposto não receber a comunicação de vistoria: ela será publicada em jornal de grande circulação na capital do Estado em que se encontre o imóvel rural e não mais entregue pessoalmente, o que acelera a Reforma Agrária;

2) Acaba com a chamada “farra dos juros compensatórios” de 12% ao ano sobre o valor da terra improdutiva – o que gerava superindenizações e acarretava prejuízos de milhões de reais ao erário. É o desestímulo à indústria das desapropriações;

3) Revê os critérios da avaliação das terras improdutivas, tornando-os compatíveis com os preços de mercado – barateando, assim, a Reforma Agrária;

4) Amplia para quatro anos a possibilidade de revisão judicial das superintendências ou indenizações fraudulentas;

5) Responsabiliza, civil, penal e administrativamente o engenheiro agrônomo que fizer a avaliação do imóvel a ser desapropriado, caso se comprove superavaliação ou fraude na identificação das informações;

6) Autoriza a União, Estados, Distrito Federal, autarquias e fundações instituídas pelo poder público a moverem ação rescisória, a qualquer tempo, quando comprovado que a indenização for flagrantemente superior ao preço de mercado do imóvel desapropriado;

7) Delega aos Estados, mediante convênio, o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. É mais um passo em direção à descentralização da Reforma Agrária;

8) Cria a possibilidade de instituições de Comissões Agrárias nos Estados;

9) Impossibilita a ‘maquagem’ ou a fragmentação de imóveis, depois de realizada a vistoria.

Decreto nº 2.250, determina:

As Entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar, ao órgão fundiário federal (Incra) ou ao órgão colegiado (previsto na MP 1557), áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária e estabelece que o órgão fundiário terá um prazo de 120 dias para proceder a vistoria, sob responsabilidade administrativa. A realização da vistoria será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações. O proprietário do imóvel rural terá um prazo de 15 dias, após o recebimento do laudo de vistoria, para exercer o direito de manifestação. O imóvel invadido não será vistoriado até ser desocupado.”

As informações anteriormente destacadas sobre a implementação da política fundiária, somadas a outras – como o anúncio de que o BNDES está criando linha de crédito para compra de terras e o aumento do volume de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, bem como os dados divulgados pelo governo sobre desapropriações e aquisições de terras e número de famílias assentadas (médias mensais de famílias assentadas e de desapropriações e aquisições de terras expressivamente superiores a todos os demais governos, metas anuais cumpridas e até previsão de superação das mesmas no final do mandato) –, podem levar a pensar que, de fato, desta vez a oportunidade de implantar a reforma agrária não será perdida. Podem tam-

bém levar ao entendimento de que está ocorrendo uma “revolução cultural dentro da reforma agrária brasileira”, como afirma o ministro. Será? Cabe questionar essas colocações?

O objetivo deste artigo é apresentar uma reflexão sobre o histórico da implementação da política fundiária no Brasil – com ênfase no período que começa na década dos 60 – e, desta forma, questionar a postura e as colocações do atual governo frente à questão agrária. A revisão dos acontecimentos históricos a seguir apresentada procura evidenciar a relação entre as ações fundiárias levadas a efeito pelos diversos governos da República e as questões políticas geradas pelo conflito agrário e pela atuação dos movimentos sociais. O objetivo explícito do artigo é destacar o padrão histórico da implementação da política e verificar se a atuação do atual governo apresenta diferenças significativas.

## PADRÃO HISTÓRICO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA

A revisão histórica da implementação da política fundiária no Brasil, bem como o acompanhamento dos fatos atuais relativos à questão agrária, provoca uma incômoda sensação de *déjà vu*. Parece existir um padrão repetitivo no qual a ocorrência de uma questão política relevante na área agrária induz uma reação governamental agressiva que, por sua vez, leva à impressão de que ocorrerão mudanças significativas no entendimento e na resolução da questão agrária. Conforme o caso, autoridades são exoneradas, prometem-se rigorosos inquéritos, afirma-se que desta vez os culpados serão punidos, instituem-se novos programas, discutem-se mais verbas, alteram-se dispositivos legais, nomeiam-se autoridades cujo passado garanta o diálogo com os movimentos sociais e até ministérios são criados e/ou recriados.

A dosagem destas medidas varia conforme a gravidade e as circunstâncias políticas do caso. Todavia, controlado o nível de conflito no campo – este parece ser o objetivo principal da política no decorrer do tempo –, tudo volta ao que sempre foi. Prevalecem as forças oriundas do latifúndio, a impunidade, a insuficiência e a ineficácia da política fundiária. A reforma continua sendo vista, no máximo, como política compensatória e/ou assistencialista. Ou seja, a política fundiária – instrumento de implementação da reforma –, embora continue como objeto de muita retórica, permanece como política secundária e a reforma agrária não é alçada à posição de objetivo nacional. Quando muito, verifica-se maior agressividade na política fundiária com a retomada de programas insuficientes de assentamentos, que nunca puderam ser chamado de reforma. O con-

junto de acontecimentos que envolveram o massacre de trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás é um exemplo típico desse processo. Fatos muitos parecidos ocorreram por ocasião do massacre de Corumbiara, dos assassinatos de Chico Mendes e do Padre Josimo (hoje nome de assentamento) e, mais recentemente, com a marcha dos trabalhadores rurais sem-terra para Brasília. As medidas governamentais atuais podem ser vistas como consequência da importância política assumida pela marcha.

A interpretação aqui apresentada sobre a implementação da política fundiária está sustentada por uma sequência de fatos verificados no decorrer da história.

## DOS PRIMÓRDIOS A 1964

Como bem diz o documento presidencial destacado na frase que inicia este artigo, “a história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas”.

Desde o período colonial até o início dos anos 60 do século atual, não havia política fundiária no Brasil. Enquanto outros países, entre os quais os Estados Unidos, resolveram de alguma forma as suas questões agrárias, o Brasil permaneceu sem enfrentar esse problema, de grande importância para o seu futuro como Nação soberana, democrática e desenvolvida tanto no campo social, como no econômico. A questão da terra chegou a ser discutida no país por ocasião da Lei de Terras de 1850 e na Campanha Abolicionista, contudo, prevaleceram os interesses do latifúndio.

A respeito do que ocorreu nos séculos XVIII e XIX, é interessante destacar a seguinte colocação, extraída do documento presidencial (Brasil, 1997):

“Ainda colônia de Portugal, o Brasil não teve os movimentos sociais que, no século 18, democratizaram o acesso à propriedade da terra que mudaram a face da Europa. No século 19, o fantasma que rondou a Europa e contribuiu para acelerar os avanços sociais não cruzou o Oceano Atlântico, para assombrar o Brasil e sua injusta concentração de terras. E, ao contrário dos Estados Unidos que, no período da ocupação dos territórios do nordeste e do centro-oeste, resolveram o problema do acesso à terra, a ocupação brasileira – que ainda está longe de se completar – continuou seguindo o velho modelo do latifúndio, sob o domínio da mesma oligarquia rural.”

O modelo que até hoje prevalece no meio rural é aquele oriundo dos interesses do latifúndio colonial, hoje “modernizado”, mas, como dantes, concentrador e excludente. Foi somente no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o país começou a discutir a resolução da questão agrária, principalmente como condicio-

nante do projeto de desenvolvimento do então conhecido como Modelo de Substituição de Importações. Como também esclarece o documento presidencial, nessa época “dezenas de projetos-de-lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional. Nenhum foi aprovado.”

O final dos anos 50 e o início da década de 60 foi um período marcado por uma grande crise da sociedade brasileira – política, econômica e social. Foi também época de intensificação do debate sobre os destinos do país, com crescente participação popular. Foi nesse período que ocorreu o chamado “debate clássico” sobre a questão agrária brasileira, com a participação de vários e importantes intelectuais vinculados às diversas forças políticas em confronto, tais como Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr., André Gunter Frank, Ignácio Rangel e Celso Furtado, entre outros. Discutia-se a sociedade brasileira, suas origens e características (dualista ou não), bem como o seu futuro e soluções para a crise. As posições em conflito eram diversas e variavam desde a interpretação marxista ortodoxa (tese sobre os resquícios feudais da sociedade brasileira no campo), passando pela crítica a essa mesma posição, no interior da própria esquerda, pela posição estruturalista e pela tese da dualidade básica (Rangel), até a posição conservadora e liberal baseada na teoria neoclássica, para a qual a reforma da estrutura agrária brasileira não tinha sentido para o Brasil (A. C. Pastore, Elizeu Alves). De qualquer forma, pró ou contra, todas as posições realçavam a reforma. Assim, dentre as chamadas reformas de base então discutidas, a reforma agrária ocupou posição preeminente, polarizando o debate político e acadêmico.

No campo e nas cidades, os movimentos sociais se organizavam e avançavam. Especificamente no meio rural, verificava-se um crescimento importante na organização dos trabalhadores com a fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag (1963) e o ressurgimento das Ligas Camponesas (1954 a 1964, quando foram colocadas na ilegalidade). Além das Ligas e do aumento do número de sindicatos decorrente da fundação da Contag, como esclarece João Pedro Stédile (1997), também atuavam as seguintes organizações de trabalhadores da agricultura: União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – Ultabs (1953-1964); primeiros sindicatos de assalariados rurais (baseados na legislação para os trabalhadores urbanos) em Itabuna (BA), Campos (RJ), Usina Barreiros (PE) e interior de São Paulo (1954); Movimento dos Agricultores Sem Terra – Master, no Rio Grande do Sul (influenciado pelo PTB – 1958-1963); e um movimento de cunho pastoral da ala conservadora da Igreja Católica, criado para combater o comunismo no campo (1962-1964).

Com isso, as reivindicações dos trabalhadores do campo passaram a ecoar por toda a Nação e a incomodar as elites dominantes. Os conflitos cresceram em número e violência. Pressionado pelas forças à direita e à esquerda do espectro político, o governo, em 1962, criou a Superintendência de Política Agrária – Supra, encarregada de executar a reforma agrária. As forças à esquerda, embasadas na participação popular, predominaram. Seguiram-se a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (março de 1963), regulando as relações de trabalho no campo e, em 13 de março de 1964, a assinatura do decreto que previa a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas nas faixas de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pelo governo federal. Por fim, no dia 15 de março do mesmo ano, o então presidente da República, João Goulart, encaminhou mensagem ao Congresso Nacional propondo um conjunto de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações populares”, entre as quais, e com realce, a reforma agrária. O que aconteceu depois? Houve o golpe militar e o presidente foi deposto. Entre as razões apresentadas para o golpe, como não poderia deixar de ser, estava a reforma agrária, que implicava a democratização do acesso à terra e do poder. As forças à direita predominaram.

O desenlace da crise de 1964 acarretou a perda de uma das mais relevantes oportunidades para implantar a reforma agrária. A sua realização, nessa época, causaria um importante efeito positivo no desenvolvimento econômico e social, beneficiando, em particular, o desenvolvimento da agricultura e o perfil da distribuição de rendas e riquezas.

## O PERÍODO MILITAR

A ditadura militar instalou-se e, com ela, começou o ciclo de generais presidentes, que durou 21 anos. A Junta Militar que assumiu o poder – como relata o velho, honrado e combativo José Gomes da Silva em seu livro póstumo *A reforma agrária na virada do milênio* – anunciou “num lacônico comunicado que a revolução tinha sido feita para ‘realizar as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à infiltração comunista’” (Silva, 1966:30 e seg.). Para surpresa de todos, não se sabe se devido ao passado então recente dos conflitos no campo e/ou por determinação do primeiro presidente militar, Castello Branco, em meio à repressão e aos Atos Institucionais, surgiu a informação de que o governo estava preparando um programa de reforma agrária. Além disso, havia notícias de que, para colaborar na elaboração do que viria a ser o Estatuto da Terra, tinha sido convidado um grupo de Campinas, do qual faziam parte pessoas como o próprio Zé Gomes, Carlos Lorena e Fernando Soderó, evi-

dentemente vinculadas à democratização do acesso à terra. O convite do presidente foi formulado por Roberto Campos.

A respeito desses acontecimentos, conta Zé Gomes: “Tão logo começaram a vazar as primeiras notícias (como sempre acontece quando se trata de temas polêmicos afetando interesses poderosos) de que uma proposta de RA estava sendo cogitada pelo Governo, que tivera nesse processo exatamente um pretexto para desferir um golpe militar, o mundo começou a vir abaixo.

- ‘Precisamos começar a conspirar de novo’, vociferou o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio Pacheco de Almeida Prado.

- ‘Esse Ibra (o Instituto de Reforma Agrária, o órgão proposto para executar a RA) ‘é um filho da Supra’, disse o irado Carlos Lacerda, um dos três governantes que, na área civil, tiveram maior participação na derrubada de Jango.

Era apenas o começo de uma nova luta – e da respectiva frustração – que se repetia com as mesmas características, argumentos e personagens daquela que tivera lugar em São Paulo, com a Revisão Agrária.

De novidade surgia no cenário apenas a obstinação de Castello Branco (transvestido de reformista por motivos que até hoje merecem ser melhor investigados por algum cientista social), com a retaguarda intelectual de Roberto Campos, nosso embaixador em Washington” (Silva, 1966).

Apesar dessas reações, o grupo de trabalho presidido pelo ministro Campos apresentou rapidamente resultados, concretizados em um projeto-de-lei. Após a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional, o presidente da República sancionou a Lei nº 4.504, ou seja, o Estatuto da Terra.

A política fundiária que marcou o período militar caracterizou-se pela não implantação da reforma possibilitada pelo Estatuto. A opção, como substitutiva da reforma, foi feita pelos projetos de colonização na fronteira norte (principalmente) e pelos chamados “projetos especiais”. São dessa época os seguintes programas: Programa de Integração Nacional – PIN (1970); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra (1971); Programa Especial do Vale do São Francisco – Provale (1972); Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia (1974); Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste (1974), além de outros, como os chamados “baixa renda” Inan e Emater, PNBB, Procanor, Polocentro (este dedicado à expansão da agricultura moderna nas áreas de cerrados), etc.

Em geral, do ponto de vista das populações pobres e sem terra, com pouca terra e/ou com acesso precário a ela

– público típico de reforma agrária –, as avaliações efetuadas sobre esses programas<sup>2</sup> mostraram a ineficácia da ação governamental para beneficiá-las. O acesso precário à terra, a insuficiência de terra, as falhas das políticas de apoio (fomento, crédito, extensão rural, etc.) e as relações sociais predominantes nas áreas foram as principais causas apontadas para o fraco desempenho das intervenções.

Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. A concentração fundiária cresceu.

No fim do período da ditadura militar, ocorreu o agravamento do conflito fundiário, em decorrência do processo de modernização conservadora da agricultura brasileira.<sup>3</sup> Além das áreas tradicionais, o recrudescimento do conflito acompanhou a expansão da fronteira agrícola. Paralelamente a estes fatos, embora ainda incipiente, crescia a organização dos trabalhadores expulsos da terra. A Comissão Pastoral da Terra – CPT foi criada em 1975 pela ala progressista do clero católico. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, oriundo das comunidades patrocinadas pela CPT, foi fundado em 1984. O ato de fundação contou com representantes de 16 estados.

Diante dos fatos, o governo militar tomou uma série de medidas semelhantes às atuais: criação do Ministério Especial de Assuntos Fundiários – Meaf (1982); nomeação de um general vinculado ao sistema de segurança nacional para ministro (naquela época de militarização da questão agrária, o importante não era o diálogo com os movimentos sociais); criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982); lançamento das bases do Sistema Fundiário Nacional; reestruturação do Incra; criação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins – Getat (1980); reformulação do Imposto Territorial Rural (1979); instituição do usucapião especial (1981); implementação de programas específicos para agricultores familiares, principalmente no Nordeste e Centro-Oeste; e anúncio (com muito alarde) de um amplo programa de distribuição de títulos de terras (um milhão), por meio de ações discriminatórias e arrecadatórias, desapropriações por interesse social (pouco utilizadas), aplicação do usucapião especial, compras de terras e projetos de colonização e atuação do ITR (atualmente fala-se o mesmo sobre o ITR).

Considerando o período dos governos militares (1964-1985), o total de famílias assentadas atingiu a cifra de 77.465, com média mensal de 307 famílias, a grande maioria em projetos de colonização. Evidentemente, a oportunidade foi perdida.

Dessa forma, a questão foi contornada sem alterações significativas da problemática agrária e o país chegou à tão esperada redemocratização.

## DA REDEMOCRATIZAÇÃO AOS DIAS ATUAIS

Com o advento da então chamada “Nova República”, a seqüência dos fatos também evidencia a semelhança que se está querendo destacar.

Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral, sustentado por uma coalizão política contraditória, composta pelas forças envolvidas na campanha das eleições diretas e facções políticas conservadoras. Foram definidos os objetivos nacionais do novo governo, figurando entre eles a reforma agrária. O presidente eleito confirmou este objetivo quando definiu seu ministério (11/03/1985). Na ocasião, Tancredo Neves anunciou tanto a criação de um novo ministério para os assuntos fundiários, como indicou Nelson Ribeiro para ocupar a nova pasta. O novo ministro, que contava com o apoio de parte expressiva dos movimentos sociais, chegou ao poder resguardado pela confiança de uma das forças mais importantes pró-reforma, ou seja, a Igreja Católica, que na época era fortemente marcada pela sua ala progressista. Em 30 de março de 1985, foi criado oficialmente o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento – Mirad. Com o falecimento de Tancredo, o vice-presidente, José Sarney, tomou posse da Presidência da República e confirmou tanto o ministério como os compromissos anunciados por Tancredo. Nelson Ribeiro assumiu o Mirad e indicou, para a presidência do Incra, José Gomes da Silva, em quem as forças pró-reforma agrária depositavam total confiança.

Em 30 de maio de 1985, no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, o presidente e seu ministro lançaram a Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA. A seqüência dos fatos ocorridos entre o lançamento da proposta do PNRA até a extinção do Mirad ainda está na memória de todos. Contudo, destacam-se aqui alguns desses eventos: foram elaboradas 12 versões do Plano; o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contra-reforma, por meio da chamada União Democrática Ruralista – UDR, adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária (como os leilões de gado para a aquisição de armas); o número de conflitos aumentou: o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias; estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de repercussão – a morte do Padre Josimo Moraes Tavares, coordenador da CPT do Bico do Papagaio; o ministro e seu presidente do Incra foram “desestabilizados” e deixaram seus cargos (chegou a ocorrer até nomeação de um presidente do Incra à reve-

lia do ministro e sem compromisso com a reforma); ocorreu uma sucessão de nomes para o Mirad, cabendo lembrar Dante de Oliveira e Marcos Freire, nomes vinculados às forças progressistas; no final de 1987, o Incra foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais (leis, decretos e decretos-lei) criando restrições para os processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, estabelecendo normas que significaram maior restrição para a execução da reforma agrária, inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio a ser aprovada muito depois. Por fim, abreviando a seqüência de fatos, o Mirad foi extinto, o Inter desapareceu e o Incra voltou a existir. Quanto à implementação do PNRA, foram atingidos apenas 10% da meta acumulada para 1988 (83.687 famílias assentadas).

Mais uma vez, a questão foi contornada, mudou-se tudo várias vezes e tudo permaneceu como dantes, inclusive a impunidade. Chico Mendes foi assassinado em dezembro de 1988.

Sobre o período do governo Collor, não há muito o que falar, a não ser chamar a atenção para o fato de que, desde o turbilhão da entrada, passando pela crise política marcada pela CPI, até o processo de *impeachment*, não houve implementação de política fundiária: o programa de assentamentos foi paralisado; os assentamentos existentes foram abandonados, o Incra foi desarticulado pela reforma administrativa; e as desapropriações ficaram bloqueadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais – ocorrida apenas no início de 1993; não houve nenhuma desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária. O conflito no campo sofreu agravamento e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas.

Foi no governo Collor que a Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) foi extinta, em nome da modernização do Estado. Hoje, o governo tenta remediar as conseqüências do desmantelamento do sistema de extensão rural – antes formado pela Embrater e Ematers, criando o Projeto Lumiar, que “visa implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias dos agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária” (Incra, 1997:2). A bem da justiça, cabe informar que o processo de extinção da Embrater começou no governo Sarney.

Já com referência ao governo Itamar Franco, é interessante lembrar o episódio da nomeação de Oswaldo Russo de Azevedo para a presidência do Incra, em fevereiro de 1993. Na época, como uma das decorrências de tudo o que já foi relatado, a questão social no campo apre-

sentava visível agravamento, crescendo o número de ocupações e conflitos. Itamar Franco, apoiado pela coalizão de forças políticas pós-*impeachment*, nomeou Russo para o Incra, homem do antigo PCB, filiado ao PPS de Roberto Freire, na época líder do governo na Câmara. Além da origem de esquerda, Russo também era portador de amplo currículo que o credenciava para o exercício do cargo. O novo presidente assumiu o Incra procurando quebrar a conotação ideológica do debate sobre a reforma agrária, pregando a paz no campo, prometendo a reativação do processo de assentamento e afirmando que havia condições políticas para tanto. Russo procurou reorganizar o Incra e retomar a reforma. Foi aprovado um programa emergencial com meta de assentamento de 80.000 famílias. Todavia, como aconteceu com outros ocupantes do cargo, enfrentou limitações, não apenas fora, mas também dentro do próprio governo, pouco podendo realizar quanto à meta de assentamento do programa. Foram assentadas 23 mil famílias com a implantação de 152 projetos.

O final do governo Itamar foi polarizado pela implantação do plano de estabilização e pelo processo eleitoral. A questão fundiária foi novamente adiada, embora apresentasse aceitação praticamente unânime entre os então candidatos à Presidência da República. Tratava-se, contudo, usando uma expressão de João Pedro Stédile, “de uma unanimidade vazia” (Stédile, 1997:56).

Fernando Henrique Cardoso apresentou-se ao eleitorado com um programa fundamentado no Plano Real e sustentado por uma coalizão política em que se alojava grande parte das forças políticas tradicionalmente conservadoras e anti-reforma. Este fato levantava dúvidas quanto à implementação de qualquer programa significativo de reforma. Todavia, quanto à problemática agrária, afirmava o então candidato: “... Os conflitos agrários existentes no Brasil são conseqüência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. São necessárias, portanto, profundas mudanças no campo. O governo Fernando Henrique vai enfrentar essa questão, com vontade política e decisão, dentro dos princípios da lei e da ordem. Com a meta de aumento substancial dos assentamentos a cada ano, o objetivo é atingir a cem mil famílias no último ano do seu governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20.000 famílias” (Estado de S.Paulo, 1994:A14).

Especificamente quanto às metas anuais, o programa afirmava: “Adotar uma política agrária realista e responsável, com o assentamento de quarenta mil famílias no primeiro ano; sessenta mil, no segundo ano; oitenta mil, no terceiro ano e cem mil no quarto ano” (Estado de S.Paulo, 1994:A14).

O discurso, contudo, trazia em seu bojo uma contradição: ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo, o programa apresentado era impotente para tanto. O conceito de reforma agrária era claramente compensatório, sem pretensões de alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no campo. A professora Maria da Conceição Tavares usa a expressão “política compensatória, de corte assistencialista” (Tavares, 1997:2-4).

Uma vez empossado – em pleno auge da implantação do Real –, o presidente deu razão aos que levantaram dúvidas sobre a viabilidade política da sua própria proposta de reforma agrária, nomeando José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura, e Brasília de Araujo Neto para o Incra, pessoas cujos históricos não as recomendavam para a implantação da reforma. Os movimentos sociais foram praticamente ignorados, em especial, o MST. O desempenho dessas autoridades, somado à evidente má vontade da área econômica, comprovou que a meta de assentamentos para o primeiro ano de governo não seria alcançada. Nessa época, a tensão no campo mostrou-se crescente – multiplicando-se as ocupações de propriedades improdutivas pelos sem-terra – e ocorreu o primeiro grande massacre de trabalhadores em Corumbiara.

Pressionado por uma questão política que crescia com o massacre e se evidenciava pela maior força dos movimentos sociais – o MST tornara-se o principal movimento dos trabalhadores rurais da história da questão agrária brasileira –, o governo mudou de posição e nomeou Francisco Graziano Neto para o Incra, nome de confiança pessoal da presidência e familiarizado com a questão agrária. Graziano conseguiu apaziguar os ânimos, reduzir tensões e encaminhar a questão da reforma dentro e fora do governo. Esta situação durou pouco, culminando com a saída de Graziano devido ao episódio “grampo/Sivam”. Foi nessa época (final de 1995) que foram decretadas as prisões de Diolinda Alves de Souza, Márcio Barreto e José Rainha Júnior, todos ligados ao MST. Diolinda, acusada de “formação de quadrilha”, foi presa e encaminhada para o pavilhão 2 da Penitenciária Feminina do Carandiru. Márcio também foi levado para a Penitenciária. Rainha tornou-se um foragido da lei. Crescia a tensão no Pontal do Paranapanema. A questão social voltava a ser tratada como caso de polícia.

O imediato de Graziano assumiu o Incra interinamente e lá permaneceu por longos meses, terminando por ser efetivado no início de 1996. Nesse período, o governo anunciou que a meta de assentamentos para 1995 havia sido atingida e até superada, no que, com razão, foi contestado pelo MST, pela Contag e por alguns analistas. A situação permaneceu dessa forma até a ocorrência do se-

gundo grande massacre de trabalhadores sem-terra, em Eldorado de Carajás. O noticiário nacional e internacional destacou a chacina, mostrando que houve execuções. De início, o episódio foi classificado como “coisas do Brasil arcaico”, depois, frente à sua repercussão, o país acompanhou uma seqüência de fatos bastante conhecidos: declarações indignadas por parte das autoridades – presidente e governador; promessas de “rigoroso inquérito” e de que os criminosos seriam punidos – “seja lá quem for!” (até hoje não o foram); e anúncio de medidas de repercussão por parte do governo – troca de autoridades e alterações administrativas.

Em resumo, o governo tomou uma série de atitudes, entre as quais destacaram-se a criação do novo Ministério Extraordinário de Política Fundiária – novamente retirando do Ministério da Agricultura a responsabilidade de executar a política fundiária – e a nomeação de Raul Jungmann para assumi-lo. O ministro Jungmann também é oriundo do PPS e apresentava condições de diálogo com os movimentos sociais. Enquanto isso, a tensão no campo se agravava e entidades como a Confederação Nacional da Agricultura – CNA recomendavam uso da força na defesa da posse da terra (Gazeta Mercantil, 13/05/96:A-5).

Assim, o tempo foi passando: o governo anunciando algumas medidas (o conjunto de medidas, dessa fase até hoje, estão relatadas no início deste artigo), as ocupações aumentando; os jornais dando menos espaço para o massacre e para o andamento dos “rigorosos inquéritos”; os mesmos jornais e também televisões (principalmente) veiculando notícias que procuravam desqualificar os movimentos sociais, inclusive lançando dúvidas sobre as vítimas; a produção familiar sendo depreciada; o governo e seu ministro perdendo diálogo com os movimentos sociais (a relação com o MST foi praticamente rompida). Ou seja, apesar dos atritos com os movimentos sociais, a situação foi controlada e tudo voltou ao “normal”. Até que começa a surgir uma nova questão política: o MST resolve fazer a marcha para Brasília.

De início, da mesma forma que estava fazendo com o Movimento, o governo menosprezou o fato e ameaçou o MST. Dois meses depois, dada a expressão que a marcha assumiu, o mesmo governo recebeu a liderança dos sem-terra. Afinal, os “primitivos”, como diz o presidente, ou “os resquícios do Brasil arcaico”, como querem outros, haviam chegado a Brasília – com capacidade de mobilização popular. Contraditoriamente, os “resquícios” cresciam! A eles somavam-se outros “resquícios”, estes modernos, conseqüentes da atual fase “modernizante” e “globalizante” da economia nacional. Eram os excluídos do processo de modernização, os “inempregáveis”. A temperatura em Brasília subiu, teve até peru na mesa do mi-

nistro Kandir. A ave foi colocada pelos participantes de uma manifestação da Contag.

A respeito da mudança da atitude governamental sobre a marcha, relatou o jornalista Jânio de Freitas, em artigo publicado na Folha de S.Paulo (16/04/97:1-5):

“Há mês e meio, o ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, negava qualquer possibilidade de simples conversa com alguém do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, ao qual negava o seu reconhecimento pessoal e, como ministro, o do governo. A Presidência considerava que a marcha a Brasília não atingiria seu objetivo, porque Fernando Henrique não receberia a comissão dos sem-terra. O senador Antônio Carlos Magalhães avisava que não permitiria a manifestação dos sem-terra em frente ao Congresso. Todas essas atitudes estão substituídas pelo seu oposto. E ignora-se o significado de tamanho recuo, no qual resta apenas recuar sem expor a humilhação, é deixar fora da vista um embate que envolve mais do que as partes evidentes: alcança toda a ideologia em moda e suas representações e fins entre nós.”

Voltar atrás não é necessariamente um defeito, pode ser sabedoria ou uma virtude – reconhecimento de um erro. No entanto, o que se seguiu não foi nada virtuoso ou fruto de sabedoria. A marcha de Brasília foi um claro sinal de aumento das tensões sociais não só no campo, mas também nas cidades.

Em clima de grande desconfiança, o governo, afinal, recebeu os sem-terra e propôs uma comissão. Em seguida, os jornais relataram uma seqüência de desentendimentos que resultaram na falta de acordo entre o governo e os trabalhadores. Má intenção de ambos os lados? Tentativas de colocar o Movimento em uma “arapuca”? Radicalismo do MST? Tentativa governamental de apenas amainar os movimentos sociais? Não se sabe. O fato é que as autoridades não tiveram a capacidade de conversar com os trabalhadores. As tentativas anteriores de isolar o MST devem ter pesado na balança.

Em seguida, para possibilitar negociações, supunha-se, Milton Seligman foi nomeado presidente do Incra e tomou posse no dia 2 de junho. Dez dias depois, o governo anunciou a MP nº 1.577 e o Decreto nº 2.250 (vide início do artigo). Este, significando endurecimento com o movimento dos sem-terra, aquela (louvável), com medidas que facilitam a implementação da política fundiária. Ou seja, o confronto se agravou. O Movimento reagiu falando em outras formas de ocupação de terras. O pior dessa história é que o anúncio governamental foi feito no mesmo dia em que ocorreu a – no mínimo estranha – condenação de José Rainha em Pedro Canário (ES). Coincidência? A respeito disso, esclareceu o ministro, à Folha de S.Paulo (13/06/97:1-4): “... Jungmann disse que as medidas estavam prontas havia meses mas não foram anun-

ciadas quando da marcha do MST a Brasília, no dia 17 de abril, por decisão do presidente Fernando Henrique.

‘Ele entendeu que não era o momento político correto, era melhor deixar que a sociedade visse qual a postura do MST com o governo’, afirmou.

Segundo Jungmann, o governo estava aguardando sugestões dos trabalhadores rurais. ‘Como eles decidiram não negociar e resolveram radicalizar, o governo teve que usar de suas prerrogativas.’

‘Não há um golpe nos movimentos sociais. Estamos abertos à conversação. O que estamos fazendo é dar um basta na corrupção e nos conflitos agrários e acabar com o conluio do Incra com as invasões e superavaliações de terra’, disse o ministro.”

Ora ... essa não é a forma de tratar as questões agrária e social. Será que o governo pensa que isolando e enfraquecendo o MST acaba com a questão fundiária? Acaba com o conflito no campo? É isto que se chama de “revolução cultural”? São atitudes desse tipo que levam ao “primeiro passo”<sup>4</sup> que o presidente Fernando Henrique afirma ter dado para resolver o problema da terra no Brasil? Não seria esta mais uma oportunidade perdida? Tanto pela atitude governamental frente à questão social como pelo caráter claramente compensatório do seu programa de assentamentos? Este, não está sendo suficiente nem para controlar o conflito rural. Não está havendo um divórcio entre as demandas sociais e a política fundiária?

A respeito desse desequilíbrio entre a política governamental e a realidade social, esclarece a professora Maria da Conceição Tavares (1997:2-4) em artigo publicado na Folha de S.Paulo: “Esse divórcio entre os interesses populares e as prioridades do governo explica por que o presidente afirmou (antes da chegada da marcha dos sem-terra a Brasília) que ‘o problema da terra, tão antigo quanto o País, não poderá ser resolvido por um governo. Talvez por uma geração’.

Obviamente, ninguém pretende que os 3 ou 4 milhões de famílias sem-terra sejam assentados em um ou dois anos; mas é claro que o ritmo estabelecido pelo governo é totalmente insuficiente, pois requereria quase meio século para absorver a atual população dos ‘sem-terra’, na hipótese remota que essa conseguisse sobreviver a tão longa espera.” O governo garante que as metas da política fundiária estão sendo atingidas, todavia, pouco mudou. Enquanto isso, a tensão social no campo cresce, pois a UDR (e outras instituições do gênero) se reorganiza e a ocorrência de conflitos graves torna-se mais do que provável.

## CONCLUSÕES

Seria possível continuar alinhavando outros acontecimentos para mostrar as semelhanças entre a situação vi-



vida no governo Fernando Henrique e ocasiões anteriores. Todos reforçariam a sensação de que nada de relevante ocorre ou ocorrerá no trato e na conceituação da questão agrária por parte das autoridades governamentais e que, depois de algum tempo da ocorrência de um fato político de relevância, acontece uma seqüência de fatos já conhecidos e tudo volta à “normalidade”. Ou seja, o não encaminhamento da solução da questão agrária no Brasil, e a repetitiva perda de oportunidades. Tudo continua como dantes, até a ocorrência de uma nova situação de gravidade suficiente para gerar uma questão política importante e reproduzir o ciclo, confirmando, assim, o “padrão Lampedusa” da política fundiária brasileira. A referência aqui é para o escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa, em seu romance *O leopardo*, quando o seu personagem Tancredi explica a seu tio, personificação da nobreza latifundiária italiana, as razões de sua adesão às forças republicanas: “ (...) Se queremos que tudo fique como está é preciso que tudo mude. Expliquei-me bem?” (Lampedusa, 1963:32). O perigo dos ciclos, inclusive para a democracia, é quando o divórcio entre as demandas sociais e os interesses das elites poderosas se agrava e o governo não atende à sociedade.

Não é possível concordar com a “revolução cultural” afirmada pelo ministro, embora se reconheça a validade das medidas que visam facilitar a implementação da política fundiária e também a atitude louvável do ministro Jungmann de procurar ouvir o meio acadêmico crítico à política governamental. Essa revolução não foi identificada na revisão dos fatos em função, principalmente do conceito de reforma agrária que caracteriza o programa do atual governo, ou seja, meramente compensatória e sem relevância econômica. Revolução cultural haveria se o governo reconhecesse o caráter estrutural da reforma, seu conteúdo econômico atual, sua relevância para a criação de emprego, sua atualidade evidente para grande parte da população excluída, sua potencialidade de geração e distribuição de rendas. Além disso, como afirma a professora Maria da Conceição Tavares: “Uma reforma agrária articulada com a política de desenvolvimento territorial e complementação agroindustrial constitui também uma das poucas opções para a dinamização político-econômica do interior do País, das cidades de pequeno porte que gravitam

basicamente em torno da atividade agrícola” (Tavares, 1997:2-4).

Portanto, no que se refere à “revolução cultural”, também vale a explicação de Tancredi: nada de fundamental mudou.

Apesar dessas conclusões, algo de novo foi encontrado na revisão dos fatos relativos ao panorama da questão agrária brasileira. Trata-se do avanço recente dos movimentos sociais, aos quais o país deve os poucos progressos verificados, incluindo o crescimento expressivo do apoio da sociedade à reforma agrária.

#### NOTAS

E-mail do autor: jjcarvf@usp.br

1. <http://www.incra.gov.br/serv/legis/apresent.htm> (matéria copiada em 11/07/97).
2. O autor participou de estudos de avaliações nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.
3. Parte da revisão dos fatos aqui apresentada foi publicada pelo autor (Carvalho Filho, 1996:9-12).
4. Veja-se artigo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1997:1-11).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Reforma agrária – compromisso de todos*. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997, p.17.
- CARDOSO, F.H. “Reforma agrária: compromisso de todos”. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 13/04/97, p.1-11.
- CARVALHO FILHO, J.J. de. “Déjà vu na política agrária?” *Informações Fipe*. São Paulo, n.189, junho 1996, p.9-12.
- FOLHA DE S.PAULO. “Em pouco tempo”. São Paulo, 16/04/97.
- \_\_\_\_\_. “Governo muda a lei e quer dar ‘um basta’ a invasões”. São Paulo, 13/06/97; p.1-4.
- \_\_\_\_\_. “O cadastro da terra”. São Paulo, 18/07/97, p.1-3.
- GAZETA MERCANTIL. São Paulo, 13/05/96, p.A-5.
- INCRA. Projeto Lumiar: assistência técnica nos assentamentos. Brasília, Ministério Extraordinário da Política Fundiária - Diretoria de Assentamentos, janeiro 1997.
- LAMPEDUSA, G.T. di. *O Leopardo*. 3ª ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1963.
- O ESTADO DE S.PAULO. “Mudanças dependem de reforma no setor público – reforma agrária”. São Paulo, 25/08/94. p.A-14.
- SILVA, J.G. da. *A reforma agrária na virada do milênio*. Campinas, Edições Abra, 1966.
- STÉDILE, J.P. “A questão agrária”. In: LOCOME, W.(coord.). *Espaço e Debate*. São Paulo, Atual, 1997.
- TAVARES, M. da C. “A questão agrária”. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 27/04/97, p.2-4.