

A REFORMA AGRÁRIA E OS PLANOS REGIONAIS

Manuel Correia de Andrade (*)

RESUMO

A estrutura fundiária no Brasil, caracterizada pela alta concentração da propriedade da terra, representa um grande entrave ao desenvolvimento nacional. E o problema não é novo: no século passado, alguns personagens da história brasileira defenderam a necessidade de modificações em tal estrutura que, já naquela época, originavam conflitos no campo. O professor Manuel Correia de Andrade expôs tal problemática durante o VII Encontro Nacional de Geografia Agrária, enfatizando como ela foi vista desde o Império até a Nova República e defendendo a vinculação da Reforma Agrária às características próprias de cada região geográfica brasileira.

PALAVRAS-CHAVES: Reforma Agrária, concentração da terra, latifúndio, modernização, pequeno produtor.

ABSTRACT

The structure of the land in Brazil is characterized by a big concentration of the land ownership and this is an enormous hindrance to the national development. This is not a recent problem: last century some personalities of Brazilian history pointed out to the necessity of a change in that structure; this, in those times, was a source of land conflicts. In the VII meeting of national agrarian geography, professor Manuel Correia de Andrade pointed this out giving emphasis to the way this problem had been seen from the imperial times to the time of the New Republic. At that occasion, professor Manuel Correia de Andrade observed that there is a link between the agrarian reform and the characteristic of each Brazilian geographical region.

KEY-WORDS: Agrarian reform concentration of the land ownerships, large landed estate, modernization, small producer.

01 — Um dos grandes entraves ao desenvolvimento do Brasil, sabemos, é representado pela estrutura fundiária, altamente concentradora da propriedade de terra, que domina o meio rural brasileiro. A necessidade de modificação desta estrutura fundiária foi assinalada desde o século passado, quando políticos mais conscientes e competentes, como José Bonifácio, Joaquim Nabuco, João Alfredo e André Rebouças, entre outros, chamaram a atenção para a necessidade de acesso à propriedade da terra, da grande maioria da população rural, constituída de escravos e de pobres livres e marginalizados. Nos fins do Império, mais precisamente em maio de 1889, o Gabinete João Alfredo incluía na Fala do Trono de abertura dos trabalhos legislativos a necessidade de desapropriação de áreas marginais às estradas de ferro, em construção, e aos rios navegáveis, a fim de que nelas fossem implantadas colônias agrícolas; colônias que abrigariam agricultores pobres sem terra e escravos recém-libertados pela Lei Áurea (13 de maio de 1888). O poder dos latifundiários porém era tão grande que em junho do mesmo ano ao Gabinete João Alfredo foi derrubado, após uma campanha de desmoralização contra ele movida no Parlamento e na Imprensa, e em novembro do mesmo ano caía também a Monarquia, com a Proclamação da República. República controlada pelos grandes

(*) Universidade Federal de Pernambuco

proprietários rurais - cafeicultores de São Paulo, pecuaristas de Minas Gerais e, em menor escala, senhores de engenho e usineiros do Rio de Janeiro e de Pernambuco - e que sepultou os ideais de transformação, por fins pacíficos, das estruturas dominantes.

Após a Revolução de Trinta o problema agrário passou novamente a ser enfocado por intelectuais de esquerda e por políticos progressistas, mas uns e outros eram perseguidos pela polícia, sob a acusação de promoverem a agitação e de se ligarem a princípios filosóficos marxistas.

A República populista de Getúlio que montou toda uma estrutura de apoio e de amparo aos trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços, organizando-os em sindicatos tutelados pelo Estado, deixou à margem as reivindicações camponesas, as reivindicações rurais. Estas só seriam objeto de preocupação dos poderes públicos na década de Sessenta, depois de terem os trabalhadores rurais se organizado em associações profissionais - as Ligas Camponesas - e em sindicatos, a fim de pressionarem os patrões e o poder público. Vivendo isolados, em um país imenso onde não havia facilidade de transporte e de comunicações, tinham os camponeses dificuldade de promover encontros e de debater e equacionar os seus problemas; além disto os proprietários rurais dispunham de um grande poder de pressão e impediam ou desanimavam quaisquer iniciativas dos seus trabalhadores neste sentido. Só na década de Cinquenta, quando houve a difusão do rádio de pilha e se criou um melhor sistema de transporte, é que os trabalhadores do campo tiveram acesso a informações e passaram a se comunicar e a se organizar, muitas vezes com apoio de grupos urbanos e de líderes populares e populistas. Daí terem conseguido, aos poucos, o direito à sindicalização, embora com sindicatos também atrelados ao Ministério do Trabalho, e à promulgação de leis como o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4214 de 02/03/1963) e o Estatuto da Terra (Lei n.º 4504 de 20/11/1964).

O apoio a uma política de Reforma Agrária, que até os anos Sessenta se constituía em um ato de coragem e um risco a ser enfrentado, generalizou-se de tal forma que hoje mesmo os políticos mais conservadores e latifundiários mais imperdidos, não ousam afirmar que são contra ela, embora passassem a advertir sobre os problemas que uma Reforma Agrária causaria à economia do país, a levantar a necessidade de realização de estudos que, naturalmente, retardariam as soluções, e a defender formas paliativas como se fossem uma Reforma Agrária.

Durante os vinte anos de regime autoritário, apesar de o Governo Militar haver promulgado o Estatuto da Terra e criado órgãos específicos para realizar a Reforma - o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), substituído em 1969 pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o que se observa é que a política governamental, ao invés de promover a democratização da propriedade do solo, estimulou a concentração fundiária. Ao lado dos latifúndios tradicionais, dominantes nas áreas de difícil acesso, criaram-se latifúndios modernos, naquelas áreas mais ricas e de mais fácil acesso. Como bem salientou o sociólogo Otávio Ianni, ao invés da Reforma Agrária houve uma Contra-Reforma Agrária (1).

A Nova República que abriu espaço ao diálogo e permitiu que a discussão do problema voltasse a ser enfocada, apresentou-se muito tímida à questão. Assim, por limitação constitucional, apresentou um Plano de Reforma Agrária que se constituiria na aplicação de um estatuto da ditadura, o Estatuto da Terra, e neste plano procurou ser mais moderado do que o próprio Estatuto. Os trabalhadores rurais, através de suas organizações, aprovaram as propostas, mas as forças do latifúndio não só dilataram o prazo de discussão do Plano, como chegaram a reformulá-lo, tornando-o ainda mais

moderado. Não satisfeitas dificultaram a implantação do Plano aprovado pelo governo, criando problemas os mais diversos e usando a violência de forma desmedida contra os agricultores (2) que defendem a aplicação do projeto do Governo. Criou-se assim um sério conflito no campo em que foram envolvidos tanto agricultores, os trabalhadores sem terra ou com pouca terra (os posseiros), como também instituições como a Igreja, representada na luta pela Pastoral da Terra, e, até certo ponto, pela CNBB.

No momento atual observa-se um impasse, pois o Governo tem desapropriado alguns latifúndios considerados improdutivos, mas os proprietários de terra, quando não obtêm uma indenização altamente compensadora, recorrem ao Judiciário, retardando a efetivação das medidas e criando uma atmosfera de tensão social no campo. Necessário se torna uma modificação total da legislação brasileira, muito antiquada, o que só se poderá conseguir com uma atitude patriótica e progressista por parte da Constituinte de 1987 e, em seguida, da Câmara de Deputados e do Senado Federal. O Legislativo porém precisa ser formado por homens esclarecidos que dêem apoio ao Poder Executivo, demonstrando claramente um compromisso com o futuro do país, e precisa de homens desvinculados com os interesses dos latifundiários que representam o passado, que têm compromissos com a conservação das estruturas ou com uma "modernização conservadora" e que consolide o seu poder frente aos interesses da população.

02 — A Vinculação da Reforma Agrária à problemática regional é outro fato da maior importância, sabendo-se que o Brasil é um país de dimensões continentais com grandes desníveis quanto aos aspectos demográficos, econômicos e sociais entre as várias regiões; são regiões com níveis de desenvolvimento diferentes que permitem que haja uma subordinação das menos desenvolvidas às mais desenvolvidas e, conseqüentemente, uma concentração de poder tanto no sentido geográfico, como no político e no social.

Esta diversificação regional acarreta a necessidade do uso de métodos diferentes na aplicação da Reforma Agrária, de uma área para outra. O objetivo é naturalmente um só, o de garantir ao pequeno produtor o acesso à terra e ao controle do produto do seu trabalho, eliminando a exploração de que é vítima por parte dos grandes proprietários; para ser alcançado porém depende de uma série de fatores, como o nível de desenvolvimento da região, o tipo de cultura, a facilidade de acesso, a distância dos centros consumidores, etc. As diversificações regionais têm estimulado os inimigos da Reforma Agrária que arguem contra uma política democrática no campo e lançam mão de pretextos para dificultar ou retardar a aplicação das várias leis agrárias. Mas os seus defensores não descuidaram desses problemas. Já na década de Cinquenta, Coutinho Cavalcanti, em famoso projeto apresentado ao Parlamento (3), chamava a atenção para o fato, destacando que a União não poderia, sozinha, tomar sob a sua responsabilidade o processo de reforma, e que deveria comprometer com a mesma os municípios, propondo a interferência do poder local, através de comissões, no processo de desapropriação e de implantação ou assentamento de agricultores.

Na verdade, todos os reformistas conscientes e competentes foram unânimes em defender medidas que se adaptassem à realidade local e regional. Até o Estatuto da Terra, emanado de um governo discricionário, foi cauteloso frente às diversificações regionais e estabeleceu em seu artigo 37 § 3.º a existência de Comissões Agrárias entre os órgãos específicos para a execução da Reforma Agrária. Estas comissões, que têm âmbito regional e funcionam em conexão íntima com as Delegacias Regionais do INCRA, se preocupam tanto com o regional, como com a participação da comunidade nas decisões.

De acordo com o art. 42 da lei citada, elas devem ser compostas de um representante do INCRA que a presidirá, de três representantes dos trabalhadores rurais,

de três representantes dos proprietários rurais, de um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura e de um representante dos estabelecimentos de ensino agrícola.

Seus poderes, estabelecidos pela lei, são muito amplos, sendo de sua competência:

“Instituir e encaminhar os pedidos de aquisição e de desapropriação de lotes;

manifestar-se sobre a lista de candidatos selecionados para a aquisição de lotes;

oferecer sugestões à Delegacia Regional na elaboração e execução de programas regionais de Reforma Agrária;

acompanhar, até a sua implantação, os programas de reforma as áreas escolhidas, mantendo a Delegacia Regional informada sobre o andamento dos trabalhos.

A sua ação e a escolha dos seus membros deverão ser feitas quando “estiver definida a área prioritária regional de Reforma Agrária” (art. 42 § 1.º).

A delimitação das áreas prioritárias de Reforma Agrária, em cada região ou em cada Estado, é da maior importância, cabendo aos órgãos locais a competência para selecionar aquelas de maior tensão social, onde se torna urgente a intervenção do Poder Público, ou aquelas cujas terras oferecem melhores condições para a sua implantação.

03 — Analisando-se a trajetória deste processo observa-se que durante vinte anos o Governo não teve o menor interesse em executar a lei por ele proposta, apesar da mesma preocupar-se muito mais com a empresariação da agricultura do que com a função social a ser dada à propriedade da terra, objetivo básico do seu discurso. Daí terem decorrido duas décadas sem que se apresentasse um Plano Nacional de Reforma como estabelecia o Estatuto da Terra, nos seus arts. n.º 33, 34 e 35.

Só com a queda do regime militar e com a Nova República é que foi apresentado e debatido o I Plano Nacional de Reforma Agrária, muito moderado mas ainda assim extremamente modificado, a fim de atender aos interesses e pressões das classes dominantes, proprietárias da terra. Esta pressão se sente em todas as frentes de luta, porque o processo de Reforma Agrária é um processo tenso em que uma classe se beneficia e outra abre mão de certas prerrogativas. Não se pode falar seriamente em “reforma agrária consentida” nem apontá-la demagogicamente como um “pacto de amor”, mas como uma disputa de posições e de controle de uma importante atividade econômica. Daí a aprovação de um Plano, ainda bem mais moderado do que o Projeto apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária (MIRAD), e os recuos posteriores, representados pelo retardamento da execução do plano, pelo afastamento do Presidente do INCRA e determinando a queda do próprio Ministro que contava com o apoio decisivo e incontestável da Igreja. Tudo isso contribuía para o agravamento das tensões no campo e para a violência que levou os grandes proprietários e seus prepostos a expulsarem os agricultores de suas terras e até de eliminar os que se opunham aos seus interesses. Violências que ficaram quase sempre sem reparação, na impunidade, acarretando o descrédito em que caiu o projeto governamental.

Os atritos se agravariam quando as Delegacias Regionais do INCRA delimitaram as áreas prioritárias de aplicação da Reforma Agrária, levando o Governo Federal a mais um recuo, ao determinar que estas não seriam mais aceitas e que as áreas prioritárias seriam os territórios dos próprios Estados. Tal atitude que à primeira vista parecia progressista, de vez que colocava sob a mira do INCRA não determinadas áreas mas a totalidade do território, na realidade beneficiava aos latifundiários porque tornava in-

certo o local da intervenção e facilitava a exclusão dos latifúndios pertencentes àqueles mais ricos ou mais influentes. No caso específico de Pernambuco o INCRA incluía áreas de municípios açucareiros, mas os grandes proprietários de terra não admitiram que a Zona Canavieira, a mais rica e onde há maior concentração da propriedade de terra, fosse atingida pela mesma. Não agradava aos "barões do açúcar" uma intervenção estatal na sua área de maior influência.

Esta regionalização, se por um lado traz vantagens, como a de um melhor conhecimento da realidade onde o processo vai ser implantado, traz também problemas de influência do poder local, em comissões organizadas a nível estadual. Os proprietários de terra, que geralmente têm uma grande influência sobre os governos dos Estados, podem exercer essa influência na organização das comissões regionais. Nelas o presidente, sendo um funcionário do INCRA, é escolhido na esfera federal, podendo ser ou não um homem vinculado aos interesses dos grupos econômicos locais. Os representantes dos trabalhadores rurais, indicados pelos seus órgãos de classe, são, evidentemente, ou devem ser, trabalhadores de terra, identificados com os interesses de sua classe, enquanto os representantes dos proprietários são em geral pessoas que defendem os interesses dos mesmos e estão, naturalmente, decididos a manter o status quo. Na nomeação dos dois outros membros da Comissão é que se encontra maior dificuldade de estabelecer ou de prever posicionamentos, de vez que a escolha de "um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura" e de "um representante dos estabelecimentos de ensino agrícola" pode e tende a recair na maioria das vezes em pessoas vinculadas direta ou indiretamente aos interesses das classes dominantes. Desse modo os trabalhadores rurais têm que se unir, que suplantam as oposições e os interesses existentes no seio da própria classe - assalariada e pequenos produtores independentes - para enfrentar o poder dos que controlam a terra, a riqueza e o poder. Daí as dificuldades de implantação de uma Reforma Agrária que atenda realmente aos interesses dos pequenos produtores e os do país.

Que vem acompanhando os avanços e os recuos do Governo da Nova República, profundamente compromissado com os interesses populares e com a democratização, sente as dificuldades enfrentadas pelo MIRAD, pelo INCRA e pelas associações de trabalhadores rurais na luta pela modificação da estrutura fundiária, profundamente concentrada, que caracteriza a sociedade brasileira. Observa como o Poder Público dá tímidos avanços como o da apresentação do I Plano Nacional da Reforma Agrária a um congresso de trabalhadores rurais, para que este fosse discutido, e o recuso posterior, quando o projeto foi inteiramente mutilado e transformado, devido as pressões das classes dominantes. Em seguida os avanços e recuos foram bem definidos, chegando-se a uma situação em que quase dois anos após a apresentação deste projeto, o número de agricultores assentados em terras desapropriadas é insignificante, se comparado com as metas exteriorizadas no Plano. O número de propriedades e a área desapropriada, a partir dos meados de 1986, foram expressivos, mas a execução das desapropriações se faz com grande moderação, levando trabalhadores sem terra, desesperançados, desesperados e marginalizados a tentar ocupar as áreas desapropriadas, ao mesmo tempo que o Governo lança contra eles a polícia, para evitar a ocupação dessas áreas. Até quando a Reforma Agrária, super-moderna, proposta pela Nova República continuará a ser um sonho à espera de execução? Até quando o poder dos grandes proprietários terá condições de manter uma estrutura agrária iníqua e ilegítima, em detrimento de um grande percentual da população brasileira? Até quando as cidades continuarão a crescer desmedidamente, face ao êxodo rural, sem que os pequenos produtores tenham acesso às ga-

rantias de sua posse ou propriedade, ao crédito agrícola, à orientação técnico-agronômica e à organização da comercialização? Que papel desempenhará o poder público, a nível nacional, estadual e local em favor ou contra as modificações indispensáveis a serem realizadas no Campo?

Acreditamos que estas questões que preocupam a todos os geógrafos aqui reunidos e que optaram por um seminário específico sobre a Reforma Agrária, poderão ser respondidas à medida que trocarmos informações e experiências, quer entre nós, quer com as autoridades, sobre a grande problemática brasileira e sobre a necessidade urgente de mudanças que quase toda a população sente. Os geógrafos terão assim a oportunidade de dar uma contribuição efetiva ao debate e à solução de um dos problemas básicos do país e de mostrarem que não são românticos ou diletantes que se põem à margem da questão nacional. Justificam a sua existência como profissão e contribuem para o desenvolvimento real que beneficiará o país, nesta fase de transição para a democracia e para a participação.

BIBLIOGRAFIA

- (1) **Colonização e Contra Reforma Agrária.** Editora Vozes. Petrópolis.
- (2) **Assassinatos no Campo.** Crime e Impunidade (1964-1985). Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. S. Paulo, 1986.
- (3) Cavalcanti, Coutinho - **Reforma Agrária no Brasil.** Edições Autores Reunidos Ltda. São Paulo, 196.