
Comentário sobre o “Novo Mundo Rural” ou a “Nova Reforma Agrária” do Governo FHC

Eliano Sérgio Azevedo Lopes¹

Recentemente, o governo FHC, através do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, passou a divulgar nos meios de comunicação a proposta de reforma agrária a ser implementada no seu exercício do seu segundo mandato.

Como é próprio do governo tucano, os documentos que supostamente orientam suas políticas são ambíguos, eivados de contradições e de uma retórica democrática “para inglês ver”. A nova proposta de reforma agrária do segundo mandato de FHC segue esse mesmo padrão.

Nada é considerado definitivo. São várias versões do documento, todas elas ressaltando o caráter preliminar da proposta; a cada versão troca-se o nome, parecendo querer de forma proposital embaralhar ou tornar difícil a apreensão do que efetivamente pretendem fazer.

Por exemplo : na versão datada de março deste ano, a nova proposta é chamada de **“Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”**.

No dia 21 de mesmo mês, em entrevista exclusiva ao Jornal O Estado de São Paulo, o ministro Raul Jugmann faz alusão à nova proposta, denominando-a de **“Novo Mundo Rural”**.

¹ Economista, Professor da Universidade Federal de Sergipe – UFS, Doutorando em Desenvolvimento e Agricultura no CPDA/UFRRJ.

Um mês depois (28 de abril), a proposta já passa a ter o nome de “**A Nova Reforma Agrária**”, e com esse nome é deflagrada a campanha de publicidade, através da mídia (na Revista Veja, edição do dia 9 de maio deste ano, é divulgado um cartaz com propaganda da referida proposta); a mesma propaganda é veiculada na Revista Isto É, de 19/5/99, e no horário nobre da televisão, num informe publicitário do governo, um casal tem falado sobre “A Nova Reforma Agrária”.

O rótulo de proposta preliminar, dando a entender que a mesma está aberta à discussão pelos diferentes atores sociais ligados à questão agrária, de que é algo ainda não definitivo, podendo ser reformulada e etc. é negado no momento em que o governo intempestivamente já vai tocando as ações à revelia de eventuais contribuições que poderiam ser dadas pelos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades sindicais etc. Onde de fato está o compromisso de democratização que o governo diz estar no cerne de sua proposta, senão na mera retórica?

A proposta do governo

O Novo Mundo Rural é, de acordo com o governo, “o início de uma política integrada de desenvolvimento sustentado para o meio rural brasileiro” (Entrevista do ministro Jungmann ao Jornal “O Estado de São Paulo”, 21/3/1999).

Segundo o ministro Jungmann, “o novo modelo pretende ultrapassar os limites das trincheiras criadas em torno das questões da terra para transformar-se em um programa de desenvolvimento do setor rural e das pequenas cidades do interior, onde vivem 34 milhões de pessoas”.

Os vetores estratégicos dessa transformação são os seguintes: **a agricultura familiar, com a educação e a distribuição da terra**. Ainda de acordo com o ministro, pretende-se com isto ter como resultado um salto de qualidade da reforma agrária e o cumprimento da promessa de campanha de FHC de um programa que significasse um Novo Mundo Rural, com a criação de novas estruturas agrícolas familiares.

Na tentativa de legitimar a proposta, o ministro Jungmann fez reuniões em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, convidando intelectuais, professores e pesquisadores envolvidos com a questão agrária no Brasil. Ao que se sabe, a acolhida à “Nova Reforma Agrária”, pela maioria dos intelectuais que participaram desses debates, não é aquela que o governo pensava ter.

Por outro lado, as principais organizações representativas dos trabalhadores rurais do Brasil, o MST e a CONTAG, já se posicionaram contra a proposta por verem nela um retrocesso da reforma agrária e mais um jogo de marketing político do governo.

Para o ministro, obviamente, as severas críticas feitas pelos movimentos sociais, principalmente o MST, a reação negativa à proposta é nada mais nada menos que “o já surrado debate ideológico que envolve a reforma agrária, bem como ao assistencialismo e clientelismo proporcionados, segundo ele, pelo Estatuto da Terra”.

Faltou o ministro dizer que, se esse assistencialismo e clientelismo existem, eles constituem uma via de mão dupla e atendem não apenas aos interesses dos trabalhadores rurais que se beneficiam dessas práticas indesejáveis mas também do governo, que com isto mantém sob controle ou coopta determinadas lideranças dos trabalhadores .

Em assim procedendo, suaviza as críticas sobre aquilo que é sua obrigação fazer (estradas, assistência técnica, pesquisa, crédito, armazenamento etc.) e não faz, para criar as condições mínimas capazes de alavancar o desenvolvimento dos assentados e dos assentamentos rurais constituídos.

As premissas da proposta

Um conjunto de problemas são apontados pelo ministro Jungmann como fatores que levaram o governo à elaborar uma nova política de reforma agrária, entre eles a hipercentralização do modelo de reforma agrária até então vigente; a má qualidade de uma boa parcela dos projetos de assentamento; a dependência dos assentados que têm dificuldades de caminhar com as próprias pernas. Esse conjunto de questões delinea, segundo o ministro, “um modelo que se confunde com o arcaico, com o não-moderno, com o distanciado do mercado, que cria uma clientela rural”.

Tem-se, assim, ainda segundo o ministro, um quadro que mostra que “a reforma agrária sempre foi algo muito desarticulado”, logo, “ou pensávamos o conjunto ou a política fundiária continuaria marcada pela intervenção pontual”.

É verdade o que afirma o ministro, no entanto ele não diz que isso ocorre porque se jogou na lata do lixo os procedimentos estabelecidos pela Constituição Federal e claramente sistematizados no Estatuto da Terra, e que foi a gota d'água que faltava para a queda do Dr. José Gomes da Silva, um dos maiores batalhadores pela reforma agrária no Brasil, do INCRA, ainda no governo Sarney : a declaração de áreas prioritárias ou zonas prioritárias previamente delimitadas pelo Poder Executivo, para projetos de reforma agrária, para só então se proceder à desapropriação do imóvel. Ora, a declaração da área prioritária (parágrafo 2 do Artigo 161 da Constituição Federal e privativa do Presidente da República) constitui o ato preexecutório da desapropriação.

O que se quer dizer com isto ? No decreto de declaração da área são mencionados a duração do período de intervenção governamental na área, os objetivos a alcançar, principalmente o número de unidades familiares e cooperativas a serem criadas, e outras medidas que atendam às peculiaridades regionais.

Como se depreende do exposto, a área ou zona prioritária, em regra, não se restringe a um imóvel isoladamente. Em outras palavras, a declaração de área ou zona prioritária abrange uma delimitação maior e mais ampla, e dentro dela é apontado o imóvel ou os imóveis que serão desapropriados, permitindo uma concentração de esforços que efetivamente provocam uma mudança na estrutura de propriedade, posse e uso da terra, objetivo maior de uma política reformista no campo.

Bases do modelo

A proposta é baseada essencialmente na fusão das duas linhas de crédito voltadas para o pequeno agricultor – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para os núcleos já consolidados (pequenos agricultores com terra) e o Programa de Crédito Especial de Reforma Agrária (PROCERA), para os assentados.

As palavras-chaves da nova proposta de reforma agrária passam a ser : **Articulação, Descentralização, Desenvolvimento Sustentável e Agronegócio.** Com exceção da última, nada tem de novo na proposta do governo.

Já no IPNRA essas questões eram contempladas, principalmente nos documentos que balizavam a Política de Assentamento (um livrinho verde que servia de orientação aos técnicos do INCRA na execução da reforma agrária) e no que era denominado Articulação Interinstitucional.

Portanto, não foi por falta de preocupação com essas questões que o processo reformista está do jeito que está, senão pela falta de decisão política, que nada mais é do que a demonstração cabal de desinteresse do governo pelos problemas sociais do povo brasileiro e, particularmente dos trabalhadores rurais sem-terra.

A subordinação da nova reforma agrária à política macro-econômica do governo e os seus prováveis resultados

A proposta nada mais é que o enquadramento da política agrária do governo FHC às determinações do FMI. É a manifestação clara da subordinação da economia brasileira ao receituário neoliberal, que vem desde o governo Collor e é aprofundada no governo FHC. Em outras palavras, ela não surge como algo novo, com a preocupação de criar as bases indispensáveis para o desenvolvimento sustentado dos assentados e da agricultura familiar, como é propagada.

Ela é, antes de tudo, uma exigência da política econômica do governo FHC, em função da restrição financeira porque passa o Estado brasileiro, como instrumento auxiliar no combate ao déficit público, o principal vilão, na opinião do governo, dos males e problemas que afetam o país.

A intenção da nova reforma agrária do governo é, portanto, de enquadrar a política agrária brasileira nos princípios do livre mercado, contando para isso com o apoio do Banco Mundial.

A transformação do assentado em agricultor familiar, como propõe o governo não passa de mero sofisma. Do ponto de vista conceitual é uma tremenda tolice essa afirmação, pois o assentado já é um agricultor familiar, na medida em que essa noção está ligada à natureza do trabalho agrícola baseado na utilização, pelo agricultor, da força de trabalho dos membros da família. Ora, a quase totalidade dos assentados toca seus lotes com a ajuda da mulher e dos filhos em idade ativa, da mesma forma que o fazem os pequenos agricultores dispersos pelo interior do Brasil.

Um outro ponto, diz respeito à não definição das metas que pretende atingir.

Como, segundo o governo “a hora é da qualidade”, ele se exime de estabelecer explicitamente as metas que se propõe a cumprir no período de execução da nova política de reforma agrária. No máximo, se permite informar que o recurso a novas formas de aquisição de terras (leia-se, compra via Banco da Terra, leilões etc.) permite, segundo a proposta, “atingir resultado semelhantes à média dos últimos 4 anos, em torno de 72 mil famílias.

Em assim fazendo, o governo evita se comprometer, na medida em que não estabelece quantas famílias pretende assentar e em quanto tempo. Tenta se livrar de cobranças e questionamentos que poderiam ser feitos, a partir da comparação entre as intenções contidas no documento e o que efetivamente foi concretizado durante a vigência do plano.

Ao desviar a atenção para a qualidade da reforma agrária, deixando de fora a magnitude dos assentamentos ou número de famílias a serem beneficiadas, tenta evitar a polêmica dos números, sempre discordantes, entre os que ele, governo, apregoa (incluindo como assentados posseiros que tiveram suas áreas, há décadas ocupadas, regularizadas e tituladas pelo INCRA) e aqueles de que lançam mão as organizações representativas dos trabalhadores rurais, principalmente o MST.

Curioso é que ao mesmo tempo em que não diz quantas famílias pretende assentar no período, o governo afirma que irá gerar com a Nova Reforma Agrária 700 mil empregos. Como ele chegou a esse número, não se sabe.

Também é alegado pelo governo que a reforma agrária tornou-se algo muito caro, insustentável, sendo necessário pensá-la em novas bases, argumentando que: “no primeiro mandato (de FHC) foram assentadas 287 mil famílias (100 mil apenas em 98), um marco que nos obrigou a rever a relação custo/benefício do processo. A realidade é que o Estado não pode mais arcar com a reforma como vinha fazendo, porque pôs no programa alguma coisa ao redor de R\$ 7 bilhões nos últimos 4 anos. Nos anos anteriores, esse total foi de apenas R\$ 3,9 bilhões. A reflexão nos obrigou a mudar a abordagem dos problemas” (Entrevista do ministro Raul Jungmann, do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, ao Jornal O Estado de São Paulo, em 21/3/1999).

Interessante. Para assentar milhares de famílias de trabalhadores rurais sem-terra o governo alega não ter dinheiro, no entanto, teve para dar de mão beijada ou doar aos banqueiros Salvatore Cacciola, dono do Banco Mark, e Luís Antônio Gonçalves, do Banco FonteCindam, R\$ 1,6 bilhão. Se considerarmos o custo para assentar uma família como sendo de R\$ 30 mil, o governo precisaria de R\$ 3,0 bilhão para proporcionar o acesso à terra as cercas das 100 mil que estão amontoadas em barracos por todo o interior desse país e que o governo diz não dispor de recursos financeiros para tal, fica difícil acreditar nisso.

Afinal, mais da metade desse valor, R\$1,6 bilhão, como já se disse antes, foi quanto o governo (na realidade, eu, você, nós todos, como disse o

atual presidente do Banco Central, Armínio Fraga, em depoimento à CPI do Sistema Financeiro) docu apenas a duas pessoas, os já mencionado senhores Salvatore Cacciola e Luís Antônio Gonçalves.

Outro argumento esgrimido pelos autores do novo mundo rural diz respeito à questão da descentralização da reforma agrária e da criação das Comissões Municipais de Desenvolvimento.

A descentralização, apesar da sua importância enquanto um mecanismo de maior agilidade, transparência e possibilidade de fiscalização das ações governamentais pela sociedade civil organizada, não pode ser tomada, a priori, como a panacéia para os problemas que estão acontecendo nos assentamentos e com a reforma agrária em geral.

Sem que se examine as experiências históricas como a mesma foi conduzida no meio rural brasileiro e, principalmente, nordestino, é leviandade aceitar de forma acrítica a sua proposição.

Ora, os Programas Especiais desenvolvidos no Nordeste, a exemplo do Polonordeste (nos anos 70) e o Projeto Nordeste (nos 80), financiados pelo Banco Mundial, tinham na organização dos produtores (formação de associações, Comitês Municipais etc.) as bases de sua execução.

Durante a vigência desse programas de desenvolvimento rural foram criadas centenas de associações, dezenas de comitês e, no entanto, a maioria esmagadora foi um verdadeiro fracasso. Controladas pelos prefeitos, chefes políticos ou prepostos das oligarquias rurais, serviram muito mais para atender interesses pessoais ou de grupos do que da comunidade.

Recentemente, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, também baseado em comissões, inúmeras têm sido as denúncias de que as mesma são controladas pelo prefeito, que as manipula do jeito que lhe interessa. Aqui mesmo em Sergipe, de técnicos que trabalham no PRONAF, têm feito críticas à interferência de prefeitos e chefes políticos tanto na constituição da comissão e na escolha de seus membros, como nos assuntos e decisões das mesmas.

Antes de achar que a descentralização, a partir das comissões municipais, vai resolver os problemas da reforma agrária e faze-la avançar mais rápida e com mais qualidade, é preciso refletir sobre o seguinte : quantos são os membros dessas comissões? Desse total, quantos são as vagas reservadas para os representantes dos trabalhadores rurais? A relação é paritária ou tem há na comissão o predomínio de representantes dos latifundiários, prepostos de prefeitos e de representantes das forças políticas tradicionais do município?

Por outro lado, que entidades ou organizações serão consideradas como representativas dos trabalhadores? Quem definirá as que são e as que não são representativas? Como será feita a escolha dos representantes dos trabalhadores, de modo a que efetivamente venham representá-los nas comissões a serem constituídas ?

A operacionalização da proposta deverá ser feita via Banco da Terra (ampliação do Programa-piloto Cédula da Terra), que atuará como o eixo central da execução da reforma agrária, no que diz respeito ao suporte financeiro.

Ora, todas as entidades nacionais de representação e de apoio aos trabalhadores rurais já manifestaram, isoladamente, ou através do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, o repúdio à iniciativa e o compromisso de luta contra esse instrumento.

As principais críticas dessas entidades, e com as quais eu estou plenamente de acordo, são as seguintes :

- 1) Com o sistema de compra e venda de terra, o poder público abre mão de conduzir a “reforma agrária”, deixando-a sob o controle direto dos próprios donos das terras, ou seja, só haverá distribuição e terra se o dono da terra quiser vender;
- 2) Ao substituir a desapropriação, o Cédula da Terra/Banco da Terra premia os donos da terra que, ao invés de receberem Títulos da Dívida Agrária – TDA a serem liquidados em até 20 anos, recebem em dinheiro à vista pelas terras vendidas. As grandes propriedades de terras, ainda que improdutivas, transformam-se em verdadeiros ativos financeiros;
- 3) 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 porque, certamente, os latifundiários se organizarão em verdadeiros cartéis para, através da especulação, aumentar o preço desse meio de produção em cada município. Lembrar que nos últimos 4 anos, em função da crise econômica, o preço da terra no Brasil, em algumas regiões chegou a cair até 50%.
- 4) Além de serem obrigados a pagar o financiamento da compra da terra, com custos totalmente proibitivos para os sem-terra e minifundistas, estes terão ainda que buscar financiamento para a produção, o que os inviabilizará definitivamente;
- 5) Através de mecanismo já incluído na legislação do Banco da Terra, que dará continuidade ao Cédula da Terra, os grandes proprietários, além de vender a terra, vão formar associações de produtores que terão acesso ao Programa.

Ou seja, o programa vai 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, afora as 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 esse quadro;

- 6) Com a titulação imediata dos adquirentes de terras através do Banco da Terra, o governo se esquia de sua responsabilidade de propiciar as condições mínimas necessárias de infraestrutura física e de serviços essenciais para que os assentados possam progredir econômica e socialmente. Deixa-os, portanto, ao Deus dará, à sua própria sorte.

Além das críticas mencionadas, os resultados da aplicação do Cédula da Terra como projeto-piloto, em 4 estados da Região Nordeste do Brasil (Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia) e região norte de Minas, desde 1997, já anteciparam outras graves distorções que serão amplificadas caso venha a ser executado o Banco da Terra, entre as quais se destacam:

- a) o processo de fracionamento da média propriedade, o que tende a ampliar a minifundização da propriedade da terra;
 - b) a constituição de “associações fantasmas”;
 - c) a desinformação do que vem a ser o programa, por parte dos potenciais interessados no mesmo;
 - d) o abandono dos lotes, pela incapacidade financeira de pagar as dívidas assumidas na aquisição da terra;
 - e) a confirmação do controle político por lideranças patronais;
- a baixa qualidade das terras vendidas;

Algumas dessas situações foram constatadas pelo professor Zander Navarro (UFRGS), um dos maiores especialistas na questão agrária no Brasil, em trabalho recente, encomendado pelo escritório do Banco Mundial no Brasil, sobre o Programa Cédula da Terra (que se transformará no Banco da Terra).

Apenas para exemplificar, o professor Zander Navarro avança os seguintes comentários sobre o Cédula da Terra: “a principal conclusão a ser aqui enfatizada é que os atores interessados, de fato, desconhecem o projeto, no geral (as exceções ocorrem em situações extremamente específicas), pois as avaliações e formulações gerais sobre o PCT obedecem, quase sempre, muito mais a visões políticas determinadas previamente em função de outros condicionantes e variáveis e, não necessariamente, às características concretas do ‘Cédula’”.

Por essa razão, o autor afirma que “o projeto necessita de um amplo conjunto de ‘ajustes’, para alcançar uma eficaz implantação em outras regiões agrárias. Inclusive porque as condições sociais das situações em andamento, no geral, não permitem, de fato, concluir pela ampla viabilidade do PCT (Programa Cédula da Terra) tal como está sendo concretizado. Seus números e resultados gerais até aqui obtidos (particularmente o

total de agricultores já inscritos), refletem muito mais, assim parece, uma demanda latente e uma conjuntura específica do que propriamente a noção de um virtual ‘amplo sucesso’ que as metas iniciais (15 mil famílias assentadas nos 3 anos pelo projeto) rapidamente superadas poderiam inicialmente sugerir’.

Em síntese, no meu entendimento, a proposta da ‘Nova Reforma Agrária’, ao contrário do que vem sendo apregoado pelo governo, provavelmente tomarão a já lenta e insuficiente reforma agrária em execução (que a meu ver nada tem de reforma agrária, sendo meramente uma política de assentamentos rurais) ainda mais devagar e complicada. No fundo, um verdadeiro retrocesso, ao invés de um avanço na correção da desigual distribuição da terra no Brasil e na inclusão de centenas de milhares de trabalhadores rurais sem-terra na repartição da renda e da riqueza produzidas no nosso país.

Referências bibliográficas

INCRA. *Política de Assentamento*. Brasília, D.F. , 1987.

Jornal “O Estado de São Paulo”, edição de março de 1999.

MEPF/INCRA/SDR. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural - Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Brasília, D.F.,9/março/1999, Versão preliminar.

MEPF. *A nova reforma agrária*. Brasília, D. F., Versão preliminar, 28 de abril-1998.

NAVARRO, Zander. *O projeto-piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Agosto de 1998 (Extraído da “home page” do dataTerra).

REYDON, Bastian P. e PLATA, Ludwig Agurto. *Evolução recente do preço da terra rural no Brasil e os impactos do Programa Cédula da Terra*. s.d (Extraído da “home page” do dataTerra).

Revista *Veja*, edição de 9 de maio de 1999.

SILVA, José Gomes da. *Caindo por terra – Crises da reforma agrária na Nova República*. Editora Busca Vida, S.P., 1987.

ABSTRACT

This article critically evaluates the FHC government’s proposals by illustrating its inherent contradictions and half hearted measures to solve the problem of iniquial distribution of land in Brazil. The Agricultural Department’s proposal constitutes a backward step in its already insufficient lands allocated for redistribution of the landless. The Federal government’s efforts give more attention to selling the proposal to the population through media campaigns, instead of providing lands for redistribution.