

## REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL<sup>1</sup>

Elisângela Magela Oliveira<sup>2</sup> – PPG-UFU

Este estudo busca inicialmente compreender um pouco melhor as características referentes à estrutura agrária do nosso país as quais, às vezes, não tomamos conhecimento ou simplesmente nos passam despercebidas. Analisando alguns dados técnicos sobre o Brasil, observamos que o país, com uma área total de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de superfície, que representam 850 milhões de hectares, possui 371 milhões de hectares de solos classificados em potencialidade agrícola boa, boa a regular, regular a boa e regular, com um total portanto de 43,7% do território nacional. De tudo isso, apenas 52 milhões de hectares são efetivamente cultivados<sup>3</sup>, somando-se lavoura temporária e permanente.

Com relação à estrutura agrária do país temos que “dos 376 milhões de hectares cobertos pelos 5,8 milhões de estabelecimentos agrícolas do país, 3,1 milhões de pequenos agricultores têm acesso a apenas 10 milhões de hectares, 2,67% do total”<sup>4</sup>. Em sentido inverso, os 50 mil latifúndios que cobrem mais de 1000 ha detêm 165 milhões de hectares de terra, portanto, 16 vezes mais. Isso significa que 1% dos estabelecimentos controla 44% do total.

O curioso de tudo é que quanto maior o estabelecimento, uma maior proporção de sua terra fica parada, de modo que “os pequenos agricultores lavram 65% dos seus estabelecimentos, os de 10 a 100 ha lavram 28%, os de 100 a 1.000 ha lavram 13%, os de mais de 1.000 ha lavram 6,7%, e os de mais de 10 mil hectares lavram apenas 2,31% dos seus estabelecimentos”<sup>5</sup>, dados que dão uma noção da desigualdade na forma como a terra é repartida no Brasil, fato que contribui para a realização de manifestações pelos trabalhadores sem terra em geral, em todo o país. Note-se que “a maior parte das terras agrícolas do país é utilizada como reserva de valor, por grandes proprietários que preferem imobilizar grandes áreas e esperar que se valorizem por efeito de investimentos públicos e privados de terceiros, do que desenvolver atividades produtivas”<sup>6</sup>.

No Brasil, o ano de 2004 teve início com a ocorrência de várias ocupações de terra em todo o país. Com a chegada de um governo popular à presidência da república, aumentou também a esperança dos trabalhadores rurais e urbanos, sem terra, com relação à execução da Reforma Agrária no país. Para termos uma idéia, nos primeiros três meses de 2004, as ocupações no Brasil cresceram 19%, passando de 47, em 2003, para 56 casos observados. Entre as regiões brasileiras, no Nordeste ocorreu a maior parte das ocupações, com 25 casos, seguido do Sudeste (19), Centro-Oeste (10), Norte (1) e Sul (1)<sup>7</sup> revelando a dinâmica dos movimentos sociais de reivindicação de terra no país.

Disso constata-se que as ocupações continuam sendo uma das principais estratégias de pressão política exercida pelos trabalhadores sem terra para que o governo agilize as ações da reforma agrária e torne concretas as metas definidas no Plano Nacional de Reforma Agrária. Em resposta a essas manifestações, em abril de 2004, o presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, deixou clara a sua opinião ao declarar que a Reforma Agrária “não será feita no grito, mas dentro da lei” afirmando em seguida que “neste país, a reforma agrária vai ser feita por uma questão de justiça social, por uma necessidade de repartir um pouco melhor o território produtivo, para que a nossa gente tenha a oportunidade de trabalhar”<sup>8</sup>. As afirmações do presidente Lula deixam evidente que a Reforma Agrária em seu governo seguirá as diretrizes postas no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Este plano tem como fundamento o Estatuto da Terra, Lei Federal de 30 de novembro de 1964 “que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”<sup>9</sup>, no qual a Reforma Agrária constitui “(...) o conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”<sup>10</sup>; e a Constituição Federal de 1988 em seus artigos que dizem respeito à aquisição e utilização da propriedade privada da terra.

Entretanto, a questão dos conflitos sociais envolvendo a terra não é algo novo na história do Brasil. Em 1930, a discussão sobre a questão agrária no Brasil girava em torno da produção do café e da grande depressão iniciada em 1929 com a quebra da Bolsa de Nova Iorque. E a questão agrária, por sua vez, é muito diferente que agrícola, “(...) a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na *produção em si mesma*: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações *nas relações de produção*, como se produz, de que forma se produz”<sup>11</sup>, sendo conceitos que, às vezes, causam confusões, mas que necessitam ser diferenciados.

Após esse período a questão passou a ser comentada juntamente com o surgimento da indústria no país. Já no fim dos anos 1950 e início de 1960 “(...) a discussão sobre a questão agrária fazia parte da polêmica sobre os rumos que deveria seguir a industrialização brasileira. Argumentava-se então que a agricultura brasileira - devido ao seu atraso- seria um empecilho ao desenvolvimento entendido como industrialização do país”<sup>12</sup>, algo que foi reforçado com a crise econômica ocorrida no Brasil entre 1961 e 1967.

Porém, a questão das reivindicações camponesas com relação a terra atravessou as manifestações dos movimentos messiânicos desde o século XIX e se prolongou pelo século XX, transformando-se, após 1970, nos movimentos sociais pela terra. E mesmo no final da década de 1950 e início de 1960, com o processo crescente de industrialização do país, que provocava o crescimento rápido da urbanização, a questão fundiária começou a ser debatida no Brasil mais fortemente e com maior presença no cenário nacional, período marcado por manifestações camponesas em reivindicações pela terra.

A idéia de reforma agrária no Brasil moderno ocorreu ainda durante o governo de João Goulart que tinha, dentre suas principais reformas de base, a reestruturação fundiária do país. Porém, seu projeto de reforma agrária foi exatamente uma das causas da queda de seu governo e um dos maiores motivos para o Golpe Militar ocorrido em 1964. Com a mobilização da sociedade brasileira em torno do tema da questão agrária, através das organizações dos

trabalhadores que reivindicavam a reforma agrária, bem como pela agitação instalada no campo, no Nordeste, com as Ligas Camponesas, e no Centro Oeste, com a mobilização camponesa de Trombas e Formoso, em Goiás na década de 1960, o Regime Militar foi pressionado a produzir um texto jurídico acerca da propriedade da terra, para acalmar os ânimos no campo brasileiro.

Em consequência, com o governo reformista fora do poder, a ditadura militar editou sua própria lei agrária, criando o Estatuto da Terra em 30 de novembro de 1964, que enfatizou mais o desenvolvimento da agricultura do que propriamente a reforma agrária. Apesar da maior parte da população brasileira estar concentrada nos centros urbanos, a reforma agrária não deve ser pensada por este viés, mas pela sua função social, ao conceder terras a quem precisa dela para sobreviver, uma vez que os frutos de uma agricultura forte, mas concentrada nas mãos de poucos, chegam em quantidade diferente para cada sujeito social, e para alguns, nem mesmo chegam.

Por esse motivo, a reforma agrária pode ser encarada como uma perspectiva aos trabalhadores que necessitam da terra para plantar. Mesmo porque “no Brasil, ela se transformou numa questão diferente: pode evitar que as metrópoles sejam inchadas por desempregados do campo e também funciona na esfera da justiça social ao conceder a terra a quem precisa dela para tirar o sustento da família”<sup>13</sup>. Deste modo, a reforma agrária deve ser abordada no Brasil visando, entre outras coisas, atender as necessidades imediatas dos trabalhadores sem terra.

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>14</sup>, propriamente dito, surgiu no Brasil ainda em 1966, durante o governo de Castelo Branco. Este plano cuidou dos cadastros previstos no Estatuto da Terra, de 1964, os quais consistiam em mapear as áreas das propriedades territoriais quanto ao número de gado e de empregados e com relação à quantidade existente de plantação em cada propriedade. O objetivo desses cadastros era levar ao governo um conhecimento da realidade agrária do Brasil. Este primeiro plano, porém, não

realizou a reforma agrária, justificando que era necessário primeiro diagnosticar os imóveis rurais do país. Em 1980, durante o governo Figueiredo, com Delfim Neto no Ministério da Agricultura, o INCRA voltou novamente a fazer a tributação das terras, que havia sido cessada durante certo tempo. Logo após este período, em 1985, depois da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o governo José Sarney pôs em debate a *proposta* para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. Esse plano difere totalmente dos planos anteriores porque “(...) escolheu a desapropriação por interesse social como instrumento principal a ser usado no processo de reforma agrária”<sup>15</sup>

A proposta para o PNRA foi apresentada no dia 27 de maio de 1985, em Brasília, durante o 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. O Plano, assinado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em vigor, tem como fundamento básico o Estatuto da Terra. De acordo com o Estatuto, o acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição de terras pela inclusão da *desapropriação por interesse social*, pela *doação*, *compra* ou *venda*, pela *arrecadação dos bens vagos* ou ainda por *herança* - (Estatuto da Terra) de modo que, resta aos trabalhadores sem terra, junto aos movimentos sociais, o papel de reivindicar esse direito constitucional. A desapropriação por interesse social se refere aos latifúndios que excedem três vezes o módulo rural de propriedade. O módulo é a área explorada diretamente por uma família cuja dimensão varia em função do tipo de cultura e de onde é localizada não havendo uma medida única de módulo rural para todo o Brasil, fato que dificulta o processo de reestruturação agrária em todo o país.

Na sociedade, houve pessoas contra e a favor ao PNRA. A principal razão das opiniões contrárias ao PNRA encontrava-se no fato do plano ter como prioridade para a realização da reforma, a *desapropriação por interesse social* e, mais ainda, pelo motivo de que “o Estatuto da Terra permite a desapropriação dos latifúndios por exploração e por dimensão, mesmo que estes últimos sejam improdutivos”<sup>17</sup>, fato decisivo na opinião dos que foram contra a proposta.

No ano de 1988, porém, os proprietários rurais presentes no governo seguiram introduzir no texto da nova Constituição Federal (CF), aprovada em 1988, a alínea II do seu artigo 185, na qual, no caso específico da reforma agrária, é proibida a desapropriação das propriedades produtivas, independentemente do tamanho<sup>18</sup>. Em síntese, o fato é que a reforma agrária no Brasil ainda não foi realizada com o PNRA de 1985. Inicialmente, a grande vantagem desse plano estava na possibilidade de se indenizar o valor das terras desapropriadas em Títulos da Dívida Agrária (TDA). Um fundo de investimento que, quando puder ser resgatado, já perdeu parte do seu valor. Porém, como o PNRA se fundamenta no Estatuto da Terra, outro grande problema encontrado no caminho da realização da reforma agrária está no fato de que o Estatuto foi modificado em 1966, no que se refere aos TDA quando

*o Decreto nº 59443, de 1.12.66, assinado pelo general Castelo Branco e seu ministro Otávio Bulhões, simplesmente faz dos TDA um grande negócio especulativo. No seu artigo 8º, por exemplo, o titular de TDA nominativos pode pedir a emissão de novo certificado em nome de terceiro, subdividir o título em vários e até mesmo convertê-lo em título ao portador (SILVA, 1985, p. 99).*

Conforme José Graziano, “o fundamental é não pagar o valor de mercado das terras desapropriadas: aí seria uma negociata e não uma reforma agrária” (SILVA, 1985), mas esta medida já não é mais aprovada pelas leis brasileiras. Portanto, a Legislação constitui um dos grandes obstáculos à Reforma Agrária no Brasil, uma vez que para ocorrer segundo os critérios de uma verdadeira reforma na estrutura agrária do país, de modo a não utilizar as formas do mercado para o pagamento das terras desapropriadas, ela não tem mais o respaldo das leis. A Reforma Agrária, em última instância, esbarra portanto na máquina burocrática do Estado.

Apesar de tudo, no governo de Lula, a ‘reforma agrária’ mantém em vigor o PNRA elaborado em 1985, mas prossegue nas medidas de realização tomadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, nas quais a ‘reforma agrária’ é executada por meio do cadastramento dos trabalhadores sem terra nas agências de correio<sup>19</sup>. Deste modo, os trabalhadores que desejam ter acesso a terra devem fazer sua inscrição nos correios, e após isso, esperar uma resposta do INCRA via correspondência. Caso seja selecionado, o

trabalhador passará por uma série de avaliações segundo critérios de classificação estabelecidos pelo INCRA, os quais vão desde a idade do trabalhador, que não pode ser inferior a 21 anos, o tamanho da família, o número de filhos, a renda anual familiar, etc.

Quando uma família é assentada, com os documentos já legalizados junto ao INCRA e os trabalhadores de posse do título provisório da terra, uma vez o título de domínio definitivo da terra só sai depois de dez anos como assentado, o primeiro passo dado pelo INCRA é a elaboração do Projeto de Assentamento que, geralmente, é uma tarefa realizada pelo Movimento ao qual as famílias de assentados então vinculadas. Embora esses procedimentos contidos no Programa, que variam conforme cada assentamento, sejam realizados de uma forma bastante incompleta quando colocados em prática, ainda assim eles servem ao menos para dar uma direção aos trabalhadores assentados no sentido de auxiliá-los sobre os passos que precisam ser dados em sua organização e manutenção.

Mas, conforme as entrevistas realizadas no assentamento Rio das Pedras, os trabalhadores sem terra em geral têm constatado como problemas fundamentais da via governamental de acesso a terra, a ‘morosidade’ em todo o processo, causada pela burocracia do Estado durante os procedimentos de aquisição legal da terra. Muitos disseram ter tentado este meio, mas com o tempo, se deram conta de que esperavam por algo que certamente não seria concretizado, então desistiam, devido ao desânimo e à desconfiança no processo de cadastramento realizado pelo Estado.

Por esse e outros motivos, os trabalhadores têm, como forma de acesso a um pedaço de terra, as manifestações sociais que realizam em todo o país. E uma parte dos resultados obtida nesta pesquisa mostra que as ocupações de terra continuam representando uma opção para inúmeros sujeitos desprovidos deste acesso. Opção caracterizada pela incerteza, pelo risco, pelas ilusões de melhorias de vida e por infinitos imprevistos. Apesar dos riscos de vida que enfrentam nessa empreitada, é nas ocupações de terra que os trabalhadores põem todas as suas esperanças de consegui-la, encarando a via do Estado como um caminho duvidoso.

Portanto, mesmo não sendo o meio mais seguro de conseguir a terra, as ocupações têm sido a prioridade nas ações dos trabalhadores sem terra em direção ao seu acesso. Ainda que implique até mesmo em morte, os movimentos sociais de trabalhadores em conflito com proprietários rurais continuam sendo uma constante no Brasil, fato que tem como causa a inexistência de uma decisão e ação efetivas com relação à Reforma Agrária por parte do Estado.

## NOTAS

<sup>1</sup> *A Luta Pela Terra: Sonhos, Conflitos e Contradições, Assentamento Rio das Pedras, Uberlândia, MG.* Trabalho de Final de Curso. Universidade Federal de Uberlândia. 2004.

<sup>2</sup> Mestranda em História Social. Bolsista FAPEMIG - Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso: 02/04/2004.

<sup>4</sup> *SEM TERRA: JORNAL DOS TRABALHADORES RURAIS.*

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem. Ibid.

<sup>7</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso: 07/04/2004

<sup>8</sup> Disponível em: [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br), Acesso: 07/04/2004.

<sup>9</sup> Art. 1º § 1º. *Estatuto da Terra.* Lei Federal de 30 de novembro de 1964.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> SILVA, José Graziano da. *O que é Questão Agrária?* São Paulo, Brasiliense (1980), p. 35.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Revista Veja. Ano 33, nº 19, 2000.

<sup>14</sup> SILVA, José Graziano da. *Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária.* São Paulo, Brasiliense, 1985, p. 73.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem, Ibid, p. 35.

<sup>18</sup> Comissão Pastoral da Terra, (CPT), Disponível em: [www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br). Acesso: 23/04/04

<sup>19</sup> Instituto de Colonização e Reforma Agrária, (INCRA). Disponível em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso: 05/02/04.