

# Por um Brasil rural com reforma agrária

## O II Plano Nacional de Reforma Agrária

**N**o Fórum Social Mundial - 2005, realizado em Porto Alegre, foi apresentada uma edição especial do plano de reforma agrária, cujo título era: BRASIL - II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Essa obra foi resultado de um trabalho conjunto entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Como a atualidade da reforma agrária é explicada detalhadamente neste manual, sua síntese contribuirá para o aprofundamento das raízes do Brasil agrário, sendo possível entender as metas, os problemas, os desafios e os resultados de uma reforma agrária na sociedade brasileira.

As conseqüências da Reforma Agrária seriam a promoção da geração de empregos e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, a garantia da segurança alimentar, a promoção e preservação das tradições culturais e do meio ambiente e, por fim, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional. Neste sentido, pode-se afirmar que a urgência da reforma é determinada, principalmente, pela necessidade de superação da desigualdade e da exclusão social de parte significativa da população rural, além dos conflitos rurais e da forte demanda social. Outros resultados da reforma seriam a geração de milhões de novas ocupações, da utilização de terras que não cumpram sua função social e da ampliação da produção de alimentos. Contudo, é necessária uma suficiente modificação nessa estrutura através de ações dirigidas a assegurar a qualidade dos

## RESUMO

A Reforma Agrária é uma questão de justiça social e condição para a efetivação do Estado Social de Direito. No governo Lula, foi apresentado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, e este trabalho é, basicamente, o resumo descritivo deste plano com um breve comentário sobre seus desafios, sua importância e seu caráter político.

**Palavras-chave:** reforma agrária; justiça social; Brasil.

assentamentos, por meio de investimento em infra-estrutura social e produtiva. O sucesso também depende da disposição dos beneficiários em se inserir por meio das suas associações e cooperativas em um espaço geográfico, social, econômico e politicamente dinâmico, e integrarem suas ações enfocando o desenvolvimento territorial sustentável.

A pouca efetividade das políticas fundiárias adotadas até hoje se deve, sobretudo, ao predomínio de assentamentos isolados sem condições apropriadas para a produção e a comercialização. Por outro lado, a comercialização da produção dos assentados gera bons efeitos como a dinamização ou recriação de feiras de produtores, formas cooperativas, implantação de pequenas agroindústrias que transformam o produto para a venda, constituindo marcas para comercializar a produção, bem como a produção de um mercado específico para os produtos da reforma agrária.

Nos novos projetos de assentamento busca-se a combinação da viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. A maior preocupação é com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente.

Então, esse programa exige um forte envolvimento dos go-

vernos estaduais e municipais, expressando uma efetiva co-responsabilidade com a Reforma Agrária e o desenvolvimento rural. Assim sendo, o sucesso do PNRA depende da ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil, ampliando o reconhecimento e a legitimidade social da Reforma Agrária.

Segundo o Cadastro do INCRA de agosto de 2003, no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.

Associada à elevada concentração da terra, há uma imensa desigualdade no acesso à renda. Conforme o Censo Demográfico de 2000, cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais. Também é no meio rural que os índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo são maiores. Essa enorme pobreza decorre das restrições aos bens e serviços indispensáveis. Os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos

*Outros resultados da reforma seriam a geração de milhões de novas ocupações, da utilização de terras que não cumprem sua função social e da ampliação da produção de alimentos.*

mercados e insuficientemente dotadas de infra-estrutura produtiva. Além disso, estruturas políticas desviam parte significativa dos recursos aos segmentos mais pobres. E a extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos

*A extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos Estados e Municípios.*

Estados e Municípios. Esta situação provocou o êxodo rural. Contudo, a crise das regiões metropolitanas com a falta de emprego nas cidades decorrente de anos de estagnação econômica, combinada com a expansão da fronteira agrícola e a impossibilidade de encontrar trabalho assalariado resultam no agravamento do conflito de terras que marca a história agrária brasileira desde os tempos coloniais.

Com a modernização tecnológica e o progresso surgiu o mito de se pensar que só restariam aos pobres do campo políticas sociais de caráter compensatório, sendo a questão agrária um tema superado. Entretanto, é evidente que a estrutura fundi-

ária concentrada, políticas públicas agrícolas e padrão tecnológico excludentes produziram o empobrecimento dos agricultores, resultando na perda de suas propriedades, o êxodo rural, a perda da biodiversidade e a contaminação dos rios e pessoas pelo uso de agrotóxicos, mostrando ser este um modelo insustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

O plano indica que a agricultura familiar corresponde a 4,1 milhões de estabelecimentos (8,4% do total), ocupa 77% da mão-de-obra no campo e é responsável, em conjunto com os assentamentos de reforma agrária, por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária, 30% da área total, pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população - mandioca, feijão, leite, milho, aves e ovos - e tem, ainda, participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos anos recentes. Este desempenho da agricultura familiar ocorre sem que haja um acesso ao crédito proporcional à sua participação na produção. Responde por 37,8% da produção, mas consome apenas 25,3% do crédito, enquanto a agricultura patronal, que responde por 61% da produção, consome 73,8% do crédito.

O Censo Agropecuário 95/96 mostrou que, enquanto a agricultura familiar gera, em média, uma ocupação a cada oito hectares utilizados, a patronal demanda 67ha para gerar uma única ocupação. Na região Centro Oeste, a agricultura patronal chega a demandar 217ha para gerar uma ocupação. Reforçando esta visão, a experiência internacional mostra também que tem um potencial distributivo a elevação da renda da população rural de países semiperiféricos e contribui para a ampliação de um mercado interno de massas.

Portanto, a agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multifuncionalidade e pluriatividade impulsiona diferentes atividades econômicas e o desenvolvimento territorial.

Conclui-se que a orientação do PNRA dirige-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade - objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isto requer crédito, assistência técnica, apoio à comercialização e à agregação do valor; construção de infra-estrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais. Sua implementação depende de abordagens próprias e específicas dirigidas às comunidades rurais tradicionais e à superação da desigualdade imposta às mulheres e aos jovens.

Os programas de cadastramento transmitem a verdadeira demanda pela Reforma Agrária, mostrando que aquela equivale a um total de 839.715 cadastros. Convém mostrarmos o princípio geral do PNRA:

"Incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor". (BRASIL: 18)

A centralidade dos programas está no instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos que, entretanto, deverá se combinar com outros instrumentos disponíveis, como é o caso da arrecadação de

terras públicas e devolutas, da aquisição por meio de Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário. O plano prevê que 71% destas terras serão obtidas de forma onerosa pelo Governo Federal, com a utilização dos instrumentos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da compra e venda, e 29% corresponderão ao instrumento de destinação de terras públicas. O investimento consiste basicamente no dispêndio para a obtenção de terras e para construção de moradia, de caráter ressarcível no longo prazo e realizado por ações orçamentárias específicas da União. O Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária disponibilizará recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. Serão assegurados, ainda, recursos para que as famílias assentadas iniciem as atividades que garantirão o autoconsumo, a geração de renda e excedente e que organizem o assentamento com uma perspectiva de integração produtiva e de sua vinculação com uma estratégia territorial de desenvolvimento.

A ausência de informações públicas e de um cadastro consistente impedem que o Estado brasileiro se assenhere de todo o território nacional. Por isso, o Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. São as metas do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária:

- 1- Cadastro georeferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos.
- 2- Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos.
- 3- Regularização de 500 mil posses de boa fé de até 100 ha em 4 anos e 1 milhão em 8 anos.
- 4- Arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os esta-

dos, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos. (BRASIL: 24-25)

5- Constituição de uma base de dados qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural, ITR.

Com os recursos vindos dos ministérios e órgãos federais respectivos será viabilizada a infraestrutura social, como estradas, energia elétrica, habitação, saneamento. Ademais, uma das prioridades do Programa "Luz para Todos" do Ministério das Minas e Energia são os assentamentos de Reforma Agrária.

Um instrumento complementar à desapropriação será o Programa de Crédito Fundiário. Ele resulta na criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas. São três linhas que o integram e que vão beneficiar os trabalhadores rurais mais pobres, em especial do Semi-Árido nordestino (Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da Agricultura Familiar), públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal. Os recursos de Combate à Pobreza Rural e Nossa Primeira Terra são oriundos do Banco Mundial e não são reembolsáveis.

Ainda persiste o desafio de enfrentar o padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, isso através da implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social. A evidência dessa desigualdade está num número maior de mulheres entre as mais pobres do campo e numa participação expressiva nas ocupações não remuneradas do setor agropecuário. A denominação do seu trabalho como auxiliar e a invisibilidade das contri-

buições econômicas mostram a importância dos laços familiares nos mecanismos de reprodução hierárquica e das relações de poder no interior das famílias.

O plano prevê o aperfeiçoamento do sistema de crédito já disponível, especialmente o Pronaf A, buscando a ampliação do acesso das mulheres, bem como o incentivo ao financiamento da produção de grupos de mulheres com aval solidário. A assistência técnica, condição para o sucesso das atividades produtivas, será orientada para integrar todos os membros do grupo familiar (homens, mulheres, jovens e idosos) na tomada de decisões e nas atividades produtivas. Com a Portaria nº 979, de 30 de setembro de 2003, tornou-se obrigatória a titulação conjunta de homens e mulheres. Também está prevista a implementação de um programa permanente de documentação das mulheres trabalhadoras rurais, porque as restrições delas para se tornarem beneficiárias decorrem, muitas vezes, do precário acesso aos documentos civis e trabalhistas.

Quanto às comunidades quilombolas, o art. 68 da Constituição Federal, das disposições transitórias, atribuiu ao Estado o dever de emitir em favor daqueles os títulos respectivos. Entretanto, as informações sobre as comunidades quilombolas ainda são escassas e precárias. Passados 15 anos, apenas 71 comunidades foram tituladas, a maioria no Estado do Pará e em terras devolutas. Um montante insignificante quando comparado com o total de 743 ou com as estimativas não oficiais que indicam a existência de mais de 2.000 comunidades. Das áreas tituladas, em 55 persistem conflitos, a maioria decorrente da ocupação irregular pelos fazendeiros, posseiros e até por projetos de órgãos dos governos estaduais e federal. Também estão previstas no II PNRA ações de promoção do etnodesenvolvimento e de garan-

*A agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e impulsiona diferentes atividades econômicas e o desenvolvimento territorial.*

tia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas.

Um compromisso do governo federal e uma prioridade do Plano Nacional de Reforma Agrária é o assentamento de Produção Florestal Sustentável, em base familiar e comunitária. Afinal, estima-se que cerca de 100

*Ainda persiste o desafio de enfrentar o padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural.*

mil seringueiros e 60 mil pessoas vivam da extração da castanha. As quebradeiras de coco de babaçu comporiam um universo de cerca de 300 mil pessoas nos Estados do Tocantins, Maranhão, Pará e Piauí. Existe ainda a estimativa de 700 mil agricultores familiares com distintas situações de domínio da terra.

Uma política específica de reassentamento dos atingidos por barragens e grandes obras também é prevista no PNRA. Esta população está estimada em 10.000 famílias, sendo que, até o ano de 2006, com as novas obras previstas, estima-se que atinja mais 70.000 famílias. O

mesmo será feito em relação à população ribeirinha, sendo estimada mais de 600 mil pessoas em toda região amazônica e apenas 300 mil no Estado do Amazonas.

A reforma agrária estrutural vem acompanhada de projetos educacionais. Já desde 1998, o INCRA coordena a execução do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Ele envolve uma articulação interinstitucional de estados, universidades e movimentos sociais com o objetivo de fortalecer a educação nos assentamentos por meio de metodologias específicas. Seu objetivo é reduzir o índice de analfabetismo de jovens e adultos, trabalhadores rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária e promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental e médio, priorizando uma oferta associada à formação técnico-profissional. A metodologia de trabalho é composta por uma combinação do tempo escolar e na comunidade, permitindo articular os saberes aprendidos na escola e os saberes desenvolvidos no assentamento em que os alunos moram. Também concebe a construção do conhecimento pela prática dos assentados e suas decisões de mudança, o que implica na realização por parte dos alunos do diagnóstico da realidade de cada assentamento por meio de metodologias participativas.

"O PRONERA contabiliza parcerias com 30 universidades públicas, federais e estaduais, que executam 50 convênios, estando matriculadas 41.990 pessoas nos cursos de jovens e adultos, 1.406 nos cursos de nível médio e técnicos profissionalizantes e 750 nos cursos de nível superior".

(BRASIL: 32)

O plano também prevê como parte da estratégia de desenvolvimento e consolidação dos as-

sentamentos ações para garantir o acesso por parte dos homens e mulheres beneficiárias à saúde pública, assistência social e previdência social. E como acesso à cultura, tratará de proporcionar alternativas de estímulo à leitura desenvolvida com uma metodologia apropriada ao meio rural e coordenada por monitores da própria comunidade.

A conclusão deste Plano é a de que a realização dos objetivos estabelecidos no PNRA exige modificações nas normas jurídicas e administrativas que regem o processo de obtenção de terras, implantação e desenvolvimento dos assentamentos e as ações dirigidas aos diversos segmentos que compõem o público alvo, como é o caso das comunidades quilombolas, os extrativistas, entre outros. Para tanto, é imprescindível a recuperação e o fortalecimento institucional do INCRA, o principal órgão executor do PNRA, envolvendo ações de valorização, reestruturação e revisão de normas. A realização da Reforma Agrária determinada pela Constituição Federal obedece a um conjunto de normas que disciplinam a atuação do órgão executor e da Justiça. Esse conjunto está defasado e contém disposições que entorpecem e encarecem indevidamente os procedimentos de obtenção de terras para distribuição a famílias necessitadas. Trata-se de normas que contribuem para impedir ou atrasar as vistorias e avaliação dos imóveis suscetíveis de desapropriação por interesse social, que promovem a elevação indevida das indenizações aos desapropriados e que dificultam a propositura de ações discriminatórias e a conseqüente arrecadação das terras devolutas de forma a dar segurança a proprietários e posseiros. Por fim, reforça-se a necessidade de avanços na ordem constitucional estabelecida pela Constituição Federal em 1988, no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade

e ao próprio contorno jurídico do Programa de Reforma Agrária abrigado pelo capítulo III, Título VII, da CF.

As medidas propostas são, inclusive, elencadas na pág. 37, cabendo citar algumas, como a Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001 que prevê a expropriação para fim de Reforma Agrária das propriedades em que foi comprovada a utilização de trabalho escravo; ações no sentido de desapropriar as propriedades com plantação de psicotrópicos e destiná-las para a reforma agrária; alterações na Lei Complementar 76/93, que dificulta o processo de desapropriação ou repercutem em aumento dos custos finais da indenização conforme o Projeto de Lei Complementar 566/99, que tramita no Senado Federal; e a revisão de normas internas do MDA/INCRA para agilizar o processo de obtenção de terras, disciplinar a implantação de assentamentos e as ações de promoção da igualdade de gêneros.

Já no final enumeram-se as Metas do II PNRA- 2003/2006, quais sejam:

- 400.000 novas famílias assentadas;
- 500.000 famílias com posses regularizadas;
- 130.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário;
- Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos;
- Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado;
- Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2.2 milhões de imóveis rurais;
- Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas;
- Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas;
- Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária;
- Garantir assistência técnica e

extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas;

- Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

#### Comentários finais

O II Plano Nacional de Reforma Agrária demonstra que esta Reforma não se trata exclusivamente de uma política de assentamentos. É muito frequente medir sua qualidade com o número de assentados pelo atual governo. Contudo, este não é o único critério, tendo em vista que vários assentamentos já existentes dependem de investimentos em estruturação produtiva para sobreviverem. Assim, concentrar os esforços em assentamentos e olvidar a manutenção e aperfeiçoamento dos existentes corresponde a uma omissão de drásticas conseqüências.

Além da configuração técnica que se faz neste Plano sobre a Reforma Agrária, devemos questionar constantemente sobre a efetividade do mesmo. De qualquer maneira, apesar da extrema necessidade desta política pública, ela não deixa de ser governamental. Dessa forma, demonstra todo um jogo de intenções que sempre esbarra nos poderes constituídos e no caráter conservador da política brasileira no enfrentamento das reformas de base.

A evolução da esquerda brasileira trouxe ao poder o Presidente Lula. Entretanto, as reformas de base no Brasil sempre foram objeto de resistência, e até, segundo alguns, fatores que favoreceram o Golpe Militar. Embora seja difícil realizá-las, o sucesso da política governamental depende muito do sucesso da Reforma Agrária, que pelo menos possa ser incentivada constantemente, não sendo simplesmente um discurso, nos momentos intempestivos de grandes invasões e mobilização dos movimentos sociais, para dar apenas

*A real existência de um Estado de Direito Social material depende da Reforma Agrária, pois esta é um instrumento de Justiça Social.*

uma satisfação.

Finalmente, gostaria de finalizar dizendo que a República Federativa do Brasil estrutura-se como um Estado Democrático de Direito e é regida pela prevalência dos direitos humanos, como objetivo, e dignidade da pessoa humana, como princípio, pela Constituição Federal. A realização dos dois depende principalmente de Justiça Social e a Reforma Agrária assim se configura por favorecer a desconcentração de renda. O constitucionalista português, José Gomes Canotilho, já escreveu inclusive que um estado de direito só é social se houver justiça social. Isto nos leva a concluir que a real existência de um Estado de Direito Social material depende da Reforma Agrária, pois esta é um instrumento de Justiça Social. O Brasil rural que vislumbro só terá paz, segurança alimentar e qualidade de vida se houver a Reforma Agrária.

#### Autor

<sup>1</sup> Graduando do 4º ano de Direito da UFG, pesquisador do PIBIC 2004-2005. juridicamentepedro@pop.com.br

#### Referências bibliográficas

BRASIL: II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Edição Especial para o Fórum Social Mundial 2005. Brasil: 2005.  
BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2003.  
STROZAKE, Juvelino José. A Questão agrária e a justiça (prefácio Celso Antonio Pacheco Fiorillo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.