

REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA: A ESPERANÇA

Bernardo Mançano Fernandes
Geógrafo, professor e pesquisador do Departamento de Geografia
Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Estadual Paulista – UNESP
Campus de Presidente Prudente
Coordenador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - NERA
www.prudente.unesp.br/dgeo/nera
bmf@prudente.unesp.br

Introdução

Este texto é uma breve reflexão sobre as perspectivas da reforma agrária no governo Lula. Para a compreensão da questão agrária, neste momento, no Brasil. Destacamos a luta pela terra e pela reforma agrária desde o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra –MST e do Partido dos Trabalhadores PT.

Nosso desafio principal é a análise dos primeiros meses do governo Lula, considerando que é uma nova realidade e em formação. Realizamos essa reflexão a partir dos fatos históricos dos últimos vinte anos e das mudanças conjunturais recentes, no que se refere a questão agrária.

Analizamos essa nova realidade tomando como referências o paradigma da questão agrária e o paradigma do capitalismo agrário. Nesse sentido discutimos a perspectiva de realização da reforma agrária no governo Lula como política de desenvolvimento territorial, ou na possibilidade de um retrocesso político, a implantação de uma política compensatória.

A questão agrária no limar do século XXI.

No final da segunda metade da década de 1970, depois de quinze anos de forte repressão política da ditadura militar, os trabalhadores do campo e da cidade lutaram intensamente para reconstruir a democracia e reconquistar direitos.

No campo, da luta pela terra congregada pela Comissão Pastoral da Terra - CPT, nasceram as experiências de luta pela terra que formaram o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. As lutas camponesas para ficar na terra, principalmente pela resistência dos posseiros na Amazônia; ou para entrar na terra, especialmente das ocupações de terra no Nordeste e no Centro – Sul, foram ações que recolocavam na pauta política a questão da reforma agrária, que havia sido sufocada com o golpe militar de 1964.

Na cidade, das greves dos metalúrgicos, professores, bancários e outras categorias, reunidas na formação de um movimento sindical autêntico, que formou a Central Única dos Trabalhadores – CUT, nasceu o Partido dos Trabalhadores – PT. Na década de 1980, as lutas populares dos movimentos e dos sindicatos pelas conquistas dos direitos e pelo restabelecimento da democracia constituíram – se nas bandeiras de lutas que transformaram o PT em um dos mais importantes partidos brasileiros.

Essas distintas forças políticas nasceram quase que concomitantemente em espaços políticos diferentes, interativos e autônomos. Cada qual com sua estrutura organizativa e

além de suas origens formadas no seio das lutas de classes, tinham em comum pelo menos um princípio: a defesa dos direitos e dos interesses dos trabalhadores.

Com a fundação do Partido dos Trabalhadores criou-se um espaço para reunir os projetos políticos dos diferentes segmentos da classe. Na década de 1980, os movimentos camponeses, a Comissão Pastoral da Terra, juntamente com o PT, recolocaram na pauta política a questão da reforma agrária. A retomada desta luta representava igualmente a intensificação do enfrentamento entre camponeses e latifundiários. Esta luta fora interrompida com o golpe militar de 1964.

O governo totalitário havia elaborado o Estatuto da Terra: uma Lei que expressava os princípios da reestruturação fundiária, que, todavia, jamais foi aplicada. Pela forte vinculação política entre os governos militares e os ruralistas, o que ocorreu de fato foi o extermínio de todos os movimentos camponeses e a intervenção na recém fundada Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.

Em 1985, foi eleito – indiretamente - pelo Congresso Nacional, o presidente Tancredo Neves, que veio a falecer antes de tomar posse. Assumiu o poder o vice-presidente José Sarney, como o primeiro governo da Nova República. Neste governo foi elaborado o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Novamente, o ataque dos ruralistas foi exterminador. Nesse tempo, surgira a União Democrática Ruralista – UDR. Vinculados ao governo, influenciaram politicamente para a derrubada do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e impediram que o PNRA fosse implantado.

Em 1988, com a elaboração da nova Constituição, a reforma agrária sofreu duro golpe da bancada ruralista. Embora a reforma agrária fora aprovada na Constituição, necessitava, contudo, de lei complementar para a sua realização. Somente em 1993, com a aprovação da Lei 8629, passou a existir regulamentação para a desapropriação de terras. Todavia, mesmo com a existência desta nova Lei, os ruralistas conseguem impedir a desapropriação de terras, arrolando os processos desapropriatórios, conseguindo até mesmo reverter situações em processos já assinados pelo presidente da República.

Em 1989 ocorreu a primeira eleição direta para presidente da República depois de duas décadas de ditadura militar e uma eleição indireta. O PT concorreu nesta e nas eleições de 1994 e 1998, ficando sempre em segundo lugar. Nas eleições de 1989, foi eleito o presidente Fernando Collor, que sofreu impedimento em outubro de 1992, pelo Congresso Nacional, acusado de participar de diversos esquemas de corrupção. Collor foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco que governou até 1994.

Nas eleições de 1994 e 1998, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito presidente, sendo que no primeiro mandato realizou uma ampla política de assentamentos rurais. Nesse período, o governo defendia a tese que não havia mais latifúndios no Brasil e que não existiam tantas famílias sem-terra (Cardoso, 1991, p.10). Desse modo, acreditava que assentando somente as famílias acampadas, o problema agrário seria resolvido.

Todavia, com os massacres de Corumbiara, no Estado de Rondônia, em 1995, e de Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, em 1996, e com o crescimento das ocupações de terra durante o seu primeiro mandato, que passou de vinte mil famílias em 1994, para setenta e seis mil famílias em 1998, o governo FHC viu a sua tese cair por terra.

Em seu segundo mandato, FHC mudou de estratégia e desenvolveu uma política agrária extremamente repressora, criminalizando a luta pela terra e desenvolvendo de uma política de mercantilização da terra. Desse modo, criou duas medidas provisórias: uma em que determinava o não assentamento das famílias que participassem das ocupações de terra e outra que determinava a não vistoria das terras ocupadas por dois anos, quando ocupadas uma vez e por quatro anos quando ocupada mais de uma vez.

Ainda implantou o Banco da Terra, uma política de crédito para compra de terras e criação de assentamentos. No segundo mandato do governo FHC, essa política cresceu em detrimento das desapropriações. Também destruiu a política de crédito especial para a

reforma agrária, criada durante o governo Sarney, e a política de assistência técnica, prejudicando centenas de milhares de famílias assentadas, intensificando o empobrecimento. Ainda proscreveu a política de educação para os assentamentos, que fora criada a partir de um conjunto de ações do MST.

De 1999 a 2002, o MST e outros movimentos camponeses experimentaram um enorme refluxo da luta pela terra. Este era o segundo refluxo experimentado desde retomada da democracia brasileira e as eleições livres para presidente. O primeiro fora com o governo Collor, quando a Polícia Federal invadiu várias secretarias e prendeu diversas lideranças do MST. As ocupações de terras diminuíram, assim como o número de assentamentos implantados, significando um retrocesso para a luta pela reforma agrária.

Embora FHC tenha propagandeado que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, essa realidade produziu pelo menos dois resultados lamentáveis: o represamento com o crescimento do número de famílias acampadas, que em 2003, chegou a cento e vinte mil famílias, e a precarização dos assentamentos implantados, que foram implantados como projetos incompletos, que além de não terem infra-estrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento.

Na verdade, o governo FHC nunca possuiu um projeto de reforma agrária. Durante os mandatos de seu governo, 90% dos assentamentos implantados foram resultados de ocupações de terra. Todavia, no seu segundo mandato, quando criminalizou as ocupações e os movimentos camponeses entraram em refluxo e, por conseqüência, diminuíram as ocupações de terra, também diminuiu o número de assentamentos implantados. Para garantir as metas da propaganda do governo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário “clonou” assentamentos criados em governos anteriores ou criados por governos estaduais e os registrou como assentamentos criados no segundo mandato de FHC. Essa tática criou uma balbúrdia, de modo que em 2003 nem mesmo o INCRA consegue afirmar, com certeza, quantos assentamentos foram implantados de fato.

O governo Lula e a questão agrária

É diante dessa farsa e dessa tragédia, que em 2002, o PT em uma coligação de forças políticas desde a esquerda à direita, elegeu Luís Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil. Desde as eleições de 1989, quando Lula concorreu pela primeira vez até as eleições de 2002, quando concorreu pela quarta vez e venceu, a conjuntura política e econômica em escalas nacional e internacional mudou significativamente.

No caso do Brasil, o avanço das políticas neoliberais, com o desemprego estrutural, a desregulamentação e eliminação dos direitos dos trabalhadores, a privatização de grande parte de empresas estatais, provocou um enorme refluxo dos movimentos sindicais e camponeses. Nesse contexto, os ruralistas criaram a tática de destacar o agronegócio, tentando suprimir a figura do latifúndio, denominando-o de empresa rural.

Ainda, nessa nova conjuntura política, os ruralistas também criaram a tática de transferir a questão agrária do território da política, do campo dos direitos dos trabalhadores, para o território do mercado e do capital, onde os trabalhadores são plenamente subalternos. Uma das artes do pensamento neoliberal é que a superação do conflito é possível via mercado. Na verdade, esse argumento procura criar uma relação de dependência e, portanto de dominação. É uma visão linear de um processo desigual, explícito na questão agrária.

A questão agrária tem como elementos principais a desigualdade, a contradição e o conflito. O desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo gerado, principalmente, pela renda capitalizada da terra, provoca a diferenciação do campesinato e conseqüentemente a sua destruição e recriação. Nesse processo, acontece a concentração da

terra e a luta pela terra, produzindo implacavelmente o conflito. Esse processo é inerente ao capitalismo, faz parte de sua lógica e de sua vida, é, portanto, insuperável. Ou convive-se com ele, administrando-o politicamente, procurando minimizar os seus efeitos devastadores, produtores de pobreza e miséria, ou supera-se o capitalismo. Essa compreensão do processo é denominada de Paradigma da Questão Agrária.

Ainda, na década de 1990, surgiu uma nova corrente teórica a respeito do problema agrário. Essa corrente, denominada de Paradigma do Capitalismo Agrário (Abramovay, 1992), procura desconsiderar a existência da questão agrária como problema insolúvel no capitalismo. Partindo desse pressuposto, propõe uma solução por meio da integração dos camponeses ao mercado e ao capital. A partir dessas condições e com a execução de políticas desenvolvidas pelo Estado, seria superado o problema agrário do capitalismo.

Esse paradigma teve uma força política extraordinária. Além de criar novos conceitos de conteúdos eufemísticos, como agricultura familiar para substituir o conceito de agricultura camponesa; ou agricultura empresarial para substituir o conceito de agricultura capitalista, gerou uma compreensão linear a respeito do desenvolvimento da agricultura e contribuiu para a criação de novos movimentos camponeses, denominados de movimentos de agricultores familiares, como por exemplo, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul - FETRAF-SUL, vinculada à Central Única dos trabalhadores – CUT.

O discurso de que o problema agrário pode ser resolvido pelo mercado, pela integração ao capital e com políticas públicas determinadas e dirigidas pelo Estado agradou as forças políticas desde a direita à esquerda. Da mesma forma, a mídia televisiva e a escrita abriram espaços para os cientistas de passaram a defender essa tese em diferentes jornais diários. Da mesma forma, esse discurso foi incorporado pelos jornalistas e cientistas de diversas áreas do conhecimento, de modo que se tornou predominante.

Desde esse ponto de vista, a questão agrária tornou-se um problema inexistente já que não tem solução na sociedade capitalista e, conforme o discurso predominante, mesmo no Partido dos Trabalhadores, não tem sentido procurar uma solução que não seja a partir da realidade capitalista.

Ainda, desde esse ponto de vista, a compra de terras por meio de políticas tipo “Banco da Terra”, como o apoio do Banco Mundial, pode ser uma saída para o problema agrário. Outras políticas agrícolas determinadas pelo mercado e integração ao capital, por meio do agronegócio, incorporando a “agricultura familiar” passaram a ser bem vistos por diversos setores da esquerda e da direita, fazendo parte também dos discursos de parlamentares do PT.

Desde a vitória de Lula, a mídia nacional, compreendida pelo jornal O Estado de São Paulo, pela Folha de São Paulo, O Globo, e Jornal do Brasil, ainda pela revista Veja e outros periódicos semanais, vem explorando os princípios do paradigma do capitalismo agrário, tentando pautar as políticas governamentais.

Com essa tremenda força política, tenta-se impedir que a realidade do campo brasileiro apareça como de fato é: com uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo e em intensificação; com o aumento de famílias acampadas nas beiras das estradas e dentro dos latifúndios; com o empobrecimento dos camponeses, com o aumento da expropriação e exclusão. O que a mídia nacional procura mostrar é o aumento do conflito, mas não apresenta suas causas. Comprova que os assentamentos criados pelo governo FHC estão precarizados, mas não comenta as razões políticas dessas realidades. A mídia procura convencer a sociedade que o problema são os movimentos camponeses, com destaque para o MST, por causa de sua amplitude e de seu poder de espacialização e territorialização (Fernandes, 2000). Assim, a mídia convence a opinião pública e, até mesmo, políticos e cientistas, que o problema são os conflitos e não as causas dos conflitos.

Com a vitória do governo Lula, os movimentos camponeses participaram nas indicações de nomes para cargos de segundo escalão do governo Lula. O MST e a CPT

tiveram forte influência na nomeação de vários cargos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, inclusive indicando para presidente o geógrafo Marcelo Resende, que trabalhara no Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais, durante a gestão do então governador Itamar Franco. A CONTAG também indicou alguns nomes para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Durante oito meses, o INCRA construiu um conjunto de políticas para atender os assentados em estado de precarização. Iniciou-se e elaboração de uma política de assistência técnica, foi retomada a política de educação para os assentados, e juntamente com o Ministério do Desenvolvimento agrário, formou-se uma equipe de especialistas para e elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

Também, os ruralistas participaram das indicações de nomes para o Ministério da Agricultura, garantido dessa forma a continuidade do modelo de desenvolvimento da agropecuária, que fora implantado pelos governos militares. Além de ocupar esse espaço político, os ruralistas reagiram ferozmente ao aumento das ocupações de terra e do número de famílias acampadas.

Com o forte apoio da mídia, os ruralistas mobilizaram-se contra a política agrária do governo Lula e conseguiram anular a primeira desapropriação executada no município de São Gabriel, no Estado do Rio Grande do Sul. Também se organizaram em todo o país, realizando marchas a cavalo ou carreatas, cercando acampamentos de famílias sem-terra e obstruindo estradas com o gado. Com a intensificação da reação dos ruralistas, aumentou o número de trabalhadores sem-terra mortos por pistoleiros.

Durante os primeiros oito meses d 2003, o INCRA tratou os conflitos fundiários como problema a ser resolvido com a implantação de uma política de reforma agrária. Desse modo, procurou solucionar os conflitos por meio do diálogo e da busca de soluções, procurando romper com as medidas repressivas criadas pelo governo FHC. Essa postura política foi derradeira para a equipe de Marcelo Resende. O alto escalão do PT pressionou LULA para que o presidente do INCRA fosse substituído.

No mês de setembro de 2003, Lula destituiu o presidente do INCRA e sua equipe e nomeou um assessor parlamentar do PT como novo presidente. Com essa medida, o PT demonstrou para os sem-terra e para os ruralistas o seu objetivo de ter o controle político sobre os conflitos fundiários.

O significado dessa medida representa pelo menos que o PT não aceitou a política implantada pelo ex-presidente do INCRA. Ainda não existem elementos para análise do desdobramento dessa atitude de Lula, contudo pode-se desenvolver uma análise a respeito das perspectivas da reforma agrária no governo Lula.

Desde o programa de governo das eleições de 1989 até o programa de governo das eleições de 2002, mudanças ocorreram nos programas, no que se refere à reforma agrária. Algumas dessas mudanças são: não inclusão do número de famílias que poderão ser assentadas até 2006; não mencionar a estrutura fundiária concentrada e abolir a crítica ao sistema latifundista.

Com um discurso ameno e conciliador, a ênfase do texto do programa do governo de 2002 é desenvolvimentista e contém dois objetivos principais: a recuperação dos assentamentos implantados e a implantação de novos assentamentos, acompanhados das políticas básicas: crédito, infra-estrutura, educação, capacitação técnica e comercialização.

Nesse sentido, o governo Lula deverá superar alguns desafios para que possa efetivamente realizar a reforma agrária. O primeiro será conceber a reforma agrária como política de desenvolvimento territorial e não como política compensatória. Uma política de desenvolvimento territorial implica em desconcentrar a estrutura fundiária, o que nunca aconteceu em mais de quinhentos anos de história do Brasil. Todos os governos, até então, conceberam a reforma agrária como política compensatória, de forma que a maior parte dos assentamentos foi implantada atendendo às pressões dos movimentos camponeses.

Essa realidade provocou uma distribuição espacial generalizada de assentamentos rurais por todas as regiões do País, com assentamentos cercados de latifúndios por todos os lados. Esse desarranjo é uma das muitas evidências da não existência de uma política de reforma agrária. Pois o que determinou a implantação desses assentamentos foram lutas populares e conjunturas políticas e não um projeto estruturado pelo Estado.

A reforma agrária como desenvolvimento territorial deverá definir áreas para o reordenamento fundiário e implantação de vários assentamentos. Assentamentos isolados possuem maiores dificuldades de organização, inserção, enfrentamento e resistência ao mercado. Nesse sentido, o governo Lula conta com pelo menos vinte anos de experiências de políticas de assentamentos de outros governos, para poder separar os fracassos dos sucessos.

A reforma agrária é uma política pública de desconcentração fundiária por meio da desapropriação de terras. Crédito fundiário para compra de terras não deve ser confundido com reforma agrária, para não se repetir a esdrúxula expressão: “reforma agrária de mercado” do governo FHC.

Outro desafio será superar a dicotomização das políticas públicas para as famílias assentadas e as famílias de pequenos agricultores já estabelecidas muito antes da implantação dos assentamentos. Considerando que a maior parte dos camponeses está empobrecida, políticas conjuntas para o desenvolvimento territorial dos agricultores serão fundamentais.

A política de recuperação de assentamentos deve estar contida no plano nacional de reforma agrária, que por sua vez deve ser ágil para diminuir senão acabar com os acampamentos de famílias sem-terra. Conseguindo esse intento, os conflitos tenderão a diminuir e a maior luta dos movimentos camponeses será pela apropriação da riqueza produzida pelo trabalho familiar, podendo ser superada dessa forma centenas de anos de luta pela terra.

Evidente que esta é uma perspectiva bastante otimista. Todavia, este foi o lema que ajudou a eleger o governo Lula: a esperança.

Considerações finais

Embora a esperança seja de todos, a realidade não apresenta indicadores de muita confiança. Não há no Congresso Nacional uma conjunção de forças favoráveis à reforma agrária. Nos escalões do governo, parece-nos que existe muito mais uma proximidade política com o paradigma do capitalismo agrário do que para com o paradigma da questão agrária, de modo que a questão agrária pode ser tratada como problema inexistente, e ainda poderemos ouvir que o tempo da reforma agrária já passou. Se isso for fato, os assentamentos serão tratados como política compensatória e novamente os movimentos camponeses enfrentarão um enorme retrocesso na luta pela reforma agrária.

Durante os primeiros meses do governo Lula, o MST não cessou as formas de pressão, por meio de ocupações e marchas. Por causa da intensificação dos conflitos, Lula vem afirmando constantemente na mídia que ninguém fará a reforma agrária na marra, mas não tem afirmado no mesmo tom que ninguém impedirá a reforma agrária na marra.

Se se repetir o poder do atraso da história brasileira, grande parte dos latifundiários venderá suas terras para o INCRA e serão denominados como aqueles que contribuíram para que o Brasil superasse mais um de seus problemas políticos.

Bibliografia

Abramovay, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo, Hucitec, 1992.

Cardoso, Fernando Henrique. Prefácio. In Graziano Neto, Francisco. *A Tragédia da Terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP, 1991.

Fernandes, Bernardo Mançano. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

Texto elaborado em setembro de 2003.