



## DEBATES

### PNRA: INTENÇÕES E POSSIBILIDADES

RONALDO COUTINHO GARCIA

#### INTRODUÇÃO

Este texto não visa a insenção nem a imparcialidade. Dificilmente consegue-se tal postura quando se trata da reforma agrária. O tema é, por sua natureza, polêmico, apaixonante. Tentar tirar a emoção ou desideologizar a discussão a seu respeito é querer não fazê-la ou mascarar propósitos inconfessáveis. Pior ainda é dizer que é possível fazê-la de forma neutra, asséptica, pois isto é burla. Por conta disto, o que vem a seguir é um misto de análise e depoimento. É uma análise com partido tomado ao lado dos que entendem a reforma agrária necessária, dos que a vêem como um instrumento de justiça social, um requisito para a democracia, uma alavanca para a modernização e o desenvolvimento do país.

É um depoimento informado pela passagem que tive na diretoria do INCRA, durante as gestões de Dante de Oliveira, no MIRAD, e Ruben Ilgenfritz da Silva, no INCRA. Procurei expor minha visão de reforma agrária, de suas possibilidades no Brasil de hoje. Fiz um comentário mais demorado sobre o PNRA e sua execução. Por último externei algumas opiniões a propósito dos acontecimentos referentes à extinção do INCRA e às mudanças legais introduzidas pelo Decreto 2.363. Uma observação: continuo chamando o ex-INCRA de INCRA, porque não sei o que existe no seu lugar.

#### REFORMA AGRÁRIA, MUDANÇA SOCIAL E DEMOCRACIA

A reforma agrária é mudança, transformação, conflito de interesses, tensões sociais. Em todos os países onde ela aconteceu, foi no bojo de mudanças sócio-político-econômicas mais ou menos amplas. Quando os países conhecem revoluções ou mudanças de regime, a reforma agrária pode ser radical, profunda, massiva. Quando as mudanças sócio-políticas são parciais, ela é proporcional, podendo ir um pouco além ou ficar alguma coisa aquém, dependendo do poder específico das forças sociais que lhe dão suporte. Na ausência de transformações políticas e sociais de vulto, os intentos de reforma agrária acabam por mostrar frutos modestos.

Seja como for, a reforma agrária é sempre o resultado do embate entre forças sociais, econômicas e políticas antagonicas. Sua execução, independente de ritmo e profundidade, representa a derrota (ainda que parcial) das forças aglutinadas em torno da grande propriedade fundiária, tradicional ou modernizada.

↳ Reforma agrária é redistribuição de riqueza, renda e poder. Sendo a terra um meio de produção fundamental e não reprodutível pelo trabalho humano, sua monopó-

lização confere poder econômico, político e social. A terra é riqueza por ser base para produzir riquezas e rendas. Sua propriedade pode ser condição para o estabelecimento de relações de dominação e exploração entre classes sociais. Por outro lado, pode ser, também, condição de libertação do trabalhador, quando pertence a quem nela trabalha.

Muita terra em mãos de poucos não é algo democrático. Principalmente se se considera que a terra é um bem da natureza, tal como a água e o ar. Mas a terra é meio de produção, permite a realização do trabalho, a criação de riquezas. Portanto, a terra deve produzir, sendo isto um imperativo social. A apropriação concentrada da terra é algo socialmente injusto. A apropriação especulativa, sem fins produtivos, é duplamente injusta. Do ponto de vista da economia nacional, terra improdutiva é sinônimo de desemprego, migrações, pobreza, inflação, compressão do mercado interno para a indústria e serviços. Para a sociedade em seu conjunto, terra sem cultivo e com propriedade concentrada é violência urbana e rural, é a inviabilização das cidades, é miséria, é a impossibilidade de democracia.

Todavia, existem interesses poderosos que se estabelecem e usufruem uma estrutura fundiária injusta e ineficiente. Os donos de terra, produtores ou especuladores, não querem ver mudada sua condição. Eles têm poder econômico e político. Têm influência sobre governantes, parlamentares e juízes. Não raramente dispõem de força armada. Tais interesses são sempre contrariados em qualquer reforma agrária. O início de um processo reformista significa a redução dos poderes destes setores. Uma reforma agrária profunda pode redundar na própria destruição destes interesses. Por isto eles reagem. Não querem mudanças, que não são apenas na estrutura fundiária, mas alcançam, necessariamente, a estrutura de poder político, social e econômico. Por isso a reforma agrária é mudança e por isso ela envolve crises, conflitos e até violência. (6)

Reforma agrária é uma ação que discrimina um setor da sociedade a favor de outro. Mas é uma política feita para a maioria da população. Diretamente, são beneficiários da reforma agrária os trabalhadores sem-terra, os com pouca terra (assalariados rurais, parceiros, arrendatários, posseiros e minifundiários) e os trabalhadores urbanos. Estes pela redução das migrações, enxugando o exército de reserva e criando condições para aumentos de salários, pela maior oferta de bens alimentares e pela diminuição relativa dos preços agrícolas, ocasionada pela desvalorização do preço e da renda da terra. Indiretamente, ganham com a reforma agrária todos os setores produtores de bens e serviços, pois com ela tem-se uma considerável ampliação do mercado interno (insumos agrícolas, bens de consumo, construção civil, serviços de armazenagem, seguro, comercialização, transporte, comunicação).

Mas quem também ganha com a reforma agrária é a democracia. Não é possível construir uma nação democrática sobre uma base de desigualdades sociais extremas. Um país cuja população é constituída de não-cidadãos, indivíduos que vivem sem mínimos direitos, não será um país democrático. A reforma agrária não só democratiza o acesso à terra como cria condições objetivas para que milhões de homens do campo alcancem a cidadania, pelo trabalho continuado e seguro, pela melhoria de renda e condições de vida, pelo acesso a saúde, educação, informações.

A reforma agrária, ao desencadear mudanças sociais, econômicas e políticas no meio rural, promove a redução das diferenças entre classes sociais, requisitos para a constituição de um crescimento econômico sustentado e para uma sociedade democrática e politicamente estável. Por isso, a reforma agrária é um processo que, a médio

prazo, proporciona estabilidade social ao país, além de reduzir, de imediato, as tensões e conflitos pela posse da terra (caso sua execução se der de forma ampla e rápida, do contrário as forças que se lhe opõem podem incrementar a violência no campo com vistas a obstar a sua marcha).

Por ser mudança e promover mudanças, a reforma agrária é o resultado de mudanças na correlação de forças políticas e sociais envolvidas na questão agrária. Para que aconteça, é necessário que os interesses pró-reforma consigam acumular maior poder do que aqueles que lhe são contrários. Quanto mais vigorosa a conjunção política e social pró-reforma, mais amplo, profundo e rápido será o processo de reforma agrária. Inversamente, o contrário.

Assim, a reforma agrária é aquilo que, histórica e politicamente, é possível. Sendo uma das mais concretas manifestações da luta de classes, é um processo cujos resultados são imprevisíveis. Não é apenas um programa de governo, com metas e prazos. É uma disputa, na qual os ganhos e as perdas se contam a cada momento, reforçando ou reduzindo as possibilidades de vitórias (parciais) nas etapas seguintes. Seu percurso é o mesmo do da democracia, da ampliação da autonomia popular. Não é uma estrada linear. Nela existem curvas, obstáculos e até recuos. Nem por isso será interrompida a caminhada a cada tropeço, pois árdua é a marcha do progresso social.

## DE SUBVERSIVA A PROGRAMA DE GOVERNO

A reforma agrária é uma aspiração antiga do povo brasileiro. De forma explícita ou não, ela está presente em todas as principais manifestações da vontade popular. Em alguns momentos da nossa história chega a aparecer entre as reivindicações centrais de expressivos movimentos sociais e políticos. Todos os partidos políticos se referem de alguma forma a ela. Há, entre vastos segmentos da sociedade, consciência de sua importância e até necessidade. Todavia isto não a tornou concreta por longo tempo. Os interesses que se opunham à sua realização eram mais fortes.

O fato de ter a reforma agrária sido proposta derrotada em alguns momentos históricos não a fez desnecessária. Apenas indicou a impossibilidade política de sua execução na ocasião. Mas ela sempre ressurgia como bandeira, indicando que a questão agrária brasileira ainda haveria de ser enfrentada. Era algo importante, tinha que ser resolvida e em favor dos interesses populares. Só que estes não acumulavam forças suficientes para tanto.

Durante a Campanha das Diretas a reforma agrária voltou à tona. E com razão. A modernização conservadora da agricultura brasileira, patrocinada pelo regime autoritário, havia agravado tremendamente a crise social no campo. A concentração da terra e da renda aumentou, as migrações alcançaram níveis recordes, os problemas no abastecimento alimentar eram crescentes, os conflitos pela posse da terra tinham a dimensão de uma verdadeira guerra civil.

A inédita mobilização popular por diretas-já mostrava que qualquer novo governo tinha que considerar as reivindicações das classes trabalhadoras. A derrota da emenda Dante de Oliveira e a alternativa da candidatura indireta de Tancredo Neves fizeram com que o projeto político que se desenhava tivesse forte conteúdo (em nível de discurso) popular.

A eleição indireta de Tancredo Neves tornou claro que grande esforço haveria de

ser feito para alcançar a legitimidade não conferida através das urnas. Para tanto nada mais apropriado do que transformar em compromisso de governo as bandeiras hasteadas durante as diretas-já e a campanha eleitoral indireta. E assim a reforma agrária ganha status de política oficial, deixando de ser uma sina maldita.

No entanto, há que se recorrer a uma lente de aumento e verificar, no detalhe, como se deu esta transformação. Havia de fato uma intensa e ampla pressão sócio-política pela reforma agrária? Estavam os trabalhadores rurais organizados e mobilizados? O movimento sindical urbano colocava a reforma agrária como algo verdadeiramente importante e necessário? Os partidos políticos comprometidos com a transição democrática empenhavam-se por sua realização? As massas urbanas, que deram ânimo e volume às campanhas pelas diretas e de Tancredo, punham intensidade na cobrança pela reforma agrária, ou o tema apenas surgiu em faixas e cartazes de alguns militantes esclarecidos e generosos?

As respostas não são fáceis. Mas as evidências não favorecem opções pelo SIM. A desmobilização popular pôde ter sido arquitetada por forças mais poderosas, interessadas na não-realização de mudanças profundas. Na transição negociada por cima, a movimentação de massas dá cacife aos negociadores da elite, quando os setores populares não conseguem fazer se representar diretamente no momento das decisões políticas substantivas.

Tancredo Neves se comprometeu em realizar a reforma agrária. Estadista que era, possuía perspectiva histórica e abrangência de visão, estruturadas de acordo com os interesses objetivos da classe social a qual representava. Sabia de sua necessidade para reduzir tensões e melhor administrar a crise social. Sabia também que não seria possível consolidar a democracia num país marcado por iniquidades. Desigualdades sociais extremas não permitem o surgimento de cidadãos, base constitutiva da democracia. A Nova República haveria de ser uma era de mudanças sociais para legitimar o governante e para dar estabilidade ao país. Não havia outra alternativa, do contrário vingariam a convulsão, o aventureirismo, a barbárie.<sup>1</sup>

Foi neste quadro que a reforma agrária deixou de ser algo subversivo e se transformou em programa governamental. Criou-se o MIRAD e o Estatuto da Terra foi tirado das gavetas.

## A GESTAÇÃO DO PNRA

A criação do MIRAD já confere algumas peculiaridades à reforma agrária que começava a ser ensaiada. Após mais de duas décadas de ditadura, o aparelho do estado estava moldado ao estilo autoritário e centralizador de administração. Durante o governo Figueiredo, este estilo foi levado ao limite, com extrema centralização das decisões dentro do próprio governo. O agravamento da crise, no início dos anos 80, fez com que o curto prazo e o casuísmo passassem a imperar. Com isto assiste-se à rápida deterioração da administração pública, com segmentação das competências, brutal redução da capacidade de coordenar e uma quase abolição do planejamento.

O novo governo não deu maior importância a esse quadro. As composições e

<sup>1</sup> Que hoje voltam a ameaçar a sociedade brasileira, justamente pela não realização das mudanças necessárias.

alianças políticas que o viabilizaram contribuíram para agravar a situação ao engendrar verdadeiro retalhamento da administração pública federal entre os partidos, facções, líderes, cada qual querendo ocupar maior espaço na máquina.

A criação de mais ministérios facilitava composições, mas aguçava o fisiologismo e o clientelismo. Um outro efeito danoso era o aprofundamento da setorialização administrativa, dificultando uma ação convergente do conjunto do governo, ao mesmo tempo que tornava mais difícil a tarefa de coordenação (que ficou quase impossível após a morte de Tancredo, pois ele detinha autoridade, legitimidade e experiência executiva, além de uma compreensão abrangente da problemática nacional, e possuía um projeto para a nação, ainda que não totalmente explícito).<sup>2</sup>

Em tal contexto, a criação do MIRAD, subordinando apenas o INCRA, não se apresenta como a melhor configuração para uma estrutura que deve realizar a reforma agrária, um processo complexo que exige a interferência combinada de diversos órgãos públicos responsáveis por ações complementares essenciais. A criação do MIRAD setorializa a reforma agrária e a nivela com outras ações ordinárias de governo. Objetiva e administrativamente não lhe é conferida prioridade. Politicamente, fica difícil mobilizar toda a estrutura de governo para auxiliar na implementação da reforma agrária, pois um ministro é igual a outro ministro. Se o governo é uma frente, seus integrantes podem não ter os mesmos projetos ou concordar em todos os aspectos. Foi o que aconteceu.

Do ponto de vista político e administrativo, o arranjo institucional mais apropriado teria sido levar a responsabilidade da reforma agrária diretamente para a Presidência da República. Assim, externava-se a prioridade e criavam-se as condições operacionais e de mobilização interinstitucional que a tarefa requer. A criação do Ministério, vinculando a ele um único órgão, com atribuições apenas no setor fundiário, restringiu, desde o início, o comprometimento efetivo do conjunto do governo, independente das intenções dos dirigentes e corpo técnico das diversas entidades governamentais.

Se pelo lado político e administrativo a reforma agrária tem um início pouco satisfatório, não será diferente nos aspectos jurídico-legais. O Estatuto da Terra (e legislação complementar e acessória) contém algumas disposições consideradas bastante progressistas, mas, no todo, é um primor tecnoburocrático, produzido ao longo do regime autoritário.

Se se executasse todo o ritual previsto neste diploma legal, o processo de desapropriação de uma gleba e de assentamento de trabalhadores rurais demandaria anos. Há também as prescrições relativas aos planos: o plano nacional de reforma agrária e os planos regionais, um para cada unidade da federação. Tais planos, segundo determina a lei, devem ser elaborados num nível de detalhes impressionante: exigem-se estudos profundos sobre dinâmica populacional, diagnósticos sócio-econômicos, análise da base de recursos naturais, aptidão agropecuária. Devem conter metas, prazos e custos diretos e indiretos. Ou seja, a reforma agrária é tratada como um projeto rodoviário ou um programa de construção de escolas, ou um plano de desenvolvimento agrícola convencional.

O primeiro PNRA não tentou sair desta camisa-de-força tecnicista. Foi elaborada uma primeira proposta para discussão, tornada pública por ocasião do IV Congresso

<sup>2</sup> Não se trata de apologia, mas sim do reconhecimento de que, diferentemente do seu vice, Tancredo era mais competente e preparado para o cargo e o momento.

de Trabalhadores Rurais, em maio de 1985. As reações foram intensas e variadas. Os trabalhadores entenderam a proposta acanhada. Os proprietários de terra (latifundiários, empresários rurais e urbanos) torpedearam-na. Era previsível, mas os setores governamentais responsáveis pela elaboração da proposta aceitaram as provocações partidas das forças anti-reforma e permitiram que os debates se encaminhassem para o campo doutrinário, conduzidos pelos interesses contrariados. O desgaste foi grande, na medida em que os trabalhadores e as forças políticas progressistas não estavam mobilizados e preparados para um embate com as características que este tomou. A reação se mobilizou com rapidez e conseguiu marcar posições importantes junto às esferas decisórias do governo federal. Não houve a contrapartida, em termos de pressão, das classes trabalhadoras.

O resultado é que ao ser aprovado o primeiro PNRA, por decreto do presidente da República de 10.10.85, ficou visível um certo recuo, em comparação com a proposta divulgada em maio.

As primeiras baixas aconteceram: o presidente do INCRA, Dr. José Gomes da Silva, demitiu-se, denunciando o retrocesso. Todavia o retrocesso era formal, indicava apenas que, na etapa intragabinetes, a reforma tinha mais adversários influentes do que aliados. Mas esta não era a etapa decisiva, que ainda haveria de vir com a execução efetiva das desapropriações e assentamentos. Seja como for, ocorreu um certo desânimo entre as correntes reformistas, enquanto a reação avançava. Foi criada a UDR.

Com a aprovação do PNRA foram oficializadas as seguintes metas para o país:

	1985/86	1987	1988	1989	Total
Desapropriação (1.000 ha)	4.620	9.240	13.860	15.370	43.000
Assentamento (1.000 famílias)	150	300	450	500	1.400

## AS POSSIBILIDADES DE EXECUÇÃO

### a) O Aparato jurídico-legal

Tentar iniciar a reforma agrária sob o amparo da legalidade herdada da ditadura, talvez não tenha sido uma boa estratégia. Evidentemente, é muito mais difícil ter clareza e evitar equívocos no calor da luta, ainda mais quando não se dispôs de tempo e meios suficientes para prepará-la. Mas a análise ex-post mostra que este início não foi dos melhores. Era necessário ter promovido uma limpeza na legislação, dela retirando o entulho autoritário e tecnicista, o que teria sido mais fácil naquela época, quando a Nova República ainda empolgava e alimentava esperanças. Se isto retardasse um pouco sua implementação, poderia ser compensado por uma intensificação das ações emergenciais nas áreas de conflito e por facilidades no futuro.

Mas não foi assim que aconteceu. O PNRA foi elaborado segundo os ditames da ditadura. Enquanto ele era preparado, não foi dada a devida atenção aos aspectos operacionais, ou seja, de como e com quem executá-lo. O INCRA, o órgão diretamente responsável pela realização do plano, estava sob uma direção cujos integrantes, como

na maioria das entidades federais, não possuíam as mesmas prioridades, compromissos e posição política. Seu corpo de servidores não estava sendo reciclado (uma necessidade, como se verá), os meios materiais e técnicos não eram renovados, nem devidamente supridos.

A legislação agrária vigente – na Constituição, Estatuto da Terra, em leis e decretos – não oferece condições para executar uma reforma agrária ampla e rápida, pois é dúbia, pouco clara, dando extensa margem para interpretações e contestações, possibilitando interposição de ações protelatórias. Ao lado de uma lei pouco favorável, existe um poder judiciário moroso, funcionalmente precário e conservador, não raro retrógrado, em suas decisões.

Para uma idéia mais concreta destas dificuldades, eis o que implica um processo de desapropriação:

- a) O imóvel deve sofrer uma vistoria local para atualização dos dados cadastrais.
- b) Forma-se um processo, com justificativas detalhadas, que é submetido à Comissão Agrária (três representantes dos trabalhadores, três dos proprietários, um de entidade de ensino superior na área de ciências agrárias, um da secretaria estadual de Agricultura e um do INCRA), que pode solicitar informações adicionais, ensejando nova vistoria.
- c) O processo é enviado para o INCRA em Brasília, recebendo acréscimo, revisões; prepara-se, então, a exposição de motivos (EM) e o decreto presidencial.
- d) Submetido ao ministro da Reforma Agrária, este, se de acordo, encaminha a EM ao presidente da República.
- e) Via de regra, a EM e a proposta de decreto são analisadas, inclusive no aspecto político, pelo Gabinete Civil e Consultoria Geral da República, podendo sofrer vetos.
- f) Assinado o decreto pelo presidente, fica declarado como de interesse social para fins de reforma agrária o referido imóvel, devendo o ato ser publicado no Diário Oficial (o que, às vezes, demora um longo e inexplicável tempo).
- g) O processo é devolvido ao INCRA, que deve providenciar o ajuizamento da ação expropriatória contra o proprietário do imóvel. Este é um passo demorado e difícil, por conta das insuficiências quantitativas e qualitativas da Procuradoria do INCRA e da Justiça. Só se concretiza quando o processo é destinado, formalmente, a algum juiz federal, o que pode demandar meses. Aqui ocorre a maioria das ações contestatórias por parte dos expropriados, ainda que elas possam se dar em diversas outras etapas. Ações preventivas buscam evitar as vitórias, outras contestam o decreto presidencial, algumas tentam impedir o ajuizamento da ação de desapropriação. É importante ressaltar que tudo isto ocorre porque a lei contém inúmeras ambigüidades, o que possibilita não só um processo extremamente burocratizado como abre espaços para múltiplas interpretações sobre aspectos importantes. Isto oferece oportunidades para que ações judiciais sejam interpostas contra a medida governamental.
- h) Ajuizada a ação expropriatória contra o proprietário do imóvel declarado de interesse social, inicia-se uma fase, cuja duração temporal não é previsível, até que seja concedida imissão de posse do imóvel para o INCRA. Só assim é

possível destiná-lo a um projeto de assentamento. Conseguir imissão de posse é o ponto crucial do processo, no qual intervêm fatores diversos, como a capacidade operacional e/ou eficiência de Procuradoria Regional do INCRA no estado onde ocorre a ação, volume de trabalho e estrutura da Vara Federal, boa vontade e tendência do juiz, grau de organização dos proprietários.

Como se vê, não é o que pode ser considerado um processo expedito e adequado à realização de uma reforma agrária rápida e massiva.

## b) Estrutura operacional

O PNRA e o decreto que o aprova dispõem que o INCRA será o executor do plano. Do ponto de vista formal, não poderia ser diferente, já que não havia sido organizada uma estrutura mais apropriada, em termos institucionais e operacionais, à imensa tarefa. Afinal, desapropriar 43 milhões de hectares e assentar 1,4 milhão de famílias, em pouco mais de quatro anos, era algo desconcomunal para a experiência até então acumulada pelo INCRA, bem como para a sua capacidade nominal de trabalho. Não pode ser esquecido que tais metas referenciam-se apenas ao Programa Básico do PNRA, havendo ainda o Programa Complementar, voltado para as atividades de colonização, regularização fundiária e tributação rural e o Programa de Apoio com as atividades de implantação e manutenção do cadastro rural (composto de quatro cadastros específicos: de imóveis rurais; de proprietários e detentores de imóveis rurais; de arrendatários e parceiros; de terras públicas), apoio jurídico às entidades de trabalhadores, desenvolvimento de recursos humanos, estudos e pesquisas agrárias.

O Programa Básico era a prioridade, mas sem prejuízo dos outros programas, nos quais, historicamente, concentravam-se a experiência e as atividades do INCRA.

Para se ter uma idéia do que isto significava, alguns números são reveladores: durante os 21 anos de autoritarismo foram desapropriados 203 imóveis (a maioria na região Norte onde é mais fácil), enquanto que para atingir as metas do Programa Básico, deveriam ser desapropriados (e conceder imissão de posse), em média, seis imóveis por dia, com cerca de 5.000 ha cada um deles.

Eis o desempenho médio diário para atingir as metas do PNRA:

	1986	1987	1988	1989	86/89
Desapropriação (ha)	12.800	25.660	38.500	42.700	29.452
Assentamento (famílias)	416	932	1.250	1.390	959

De 1960 até 1985, mesmo não havendo dados confiáveis a respeito, devem ter sido assentadas, em projetos de colonização e assentamento rápido (sendo que estes não merecem o nome que têm, pois os parceiros eram jogados sobre um pedaço de terra, sem infra-estrutura, apoio social, crédito ou qualquer outro benefício), umas 200.000 famílias. Ou seja, o que não se fez, ou se fez mal, em 25 anos, deveria ser feito, de início, em pouco mais de um ano, passando depois a ser realizado em meses.

Aqui vale um parêntese para uma discussão sobre a quantificação e o cronograma das metas do PNRA. Outra vez merece o reparo de que é mais fácil identificar problemas após o seu surgimento do que prevê-los com grande antecipação. De qualquer forma, bastaria olhar para o passado e avaliar a estrutura operacional existente para concluir que, ao se estipular metas, foi gerado um efeito, no mínimo, contraditório. Por um lado, criou-se um elemento preciso de cobrança para que os trabalhadores rurais pudessem acompanhar a implementação do plano. Por outro, dada a sua programação algo idealista, ou estrategicamente ingênua (em função dos antecedentes institucionais, políticos e operacionais), as metas, ou o seu inevitável não-cumprimento nos primeiros anos, levariam a frustrações e até a desânimos entre os beneficiários potenciais e aliados da reforma agrária.

Em nenhum país onde houve reforma agrária ela foi detalhadamente planejada, como não o é qualquer outro processo de mudança social em profundidade. É pouco crível que o Brasil viesse a ser exceção, tendo em vista a persistência do viés tecnicista na montagem de política de reforma agrária, durante os 21 anos da ditadura, nos quais proliferaram os planos e programas, quase sempre de impactos e não cumpridos, o que acabou por fundamentar um certo tipo de entendimento coletivo a respeito das possibilidades e formas de elaborar e executar políticas públicas. O autoritarismo também ajudou a moldar a concepção de que mudanças ocorrem mais por conta da ação do governo do que por vontade da sociedade. Assim, ao governo e exclusivamente a ele é atribuída a responsabilidade pela reforma agrária, ao invés de se ver o governo como um instrumento viabilizador da vontade da maioria da sociedade, se esta tem presença política ativa.

Voltando às metas do PNRA, mais apropriado teria sido não tê-las, substituindo-as por um fluxo volumoso e fidedigno de informações para a sociedade, sobre o andamento do processo, assim como tornando-o o mais visível e aberto à participação das forças populares. Se isto fosse difícil, era preferível que as metas fossem as menores possíveis para os primeiros anos (o máximo em termos de capacidade executiva dos órgãos responsáveis), deixando-se números maiores para os últimos anos do plano, quando se poderia dispor de mais recursos, experiência, respaldo.

Fechando o parêntese, voltemos à estrutura operacional para a reforma agrária que, objetiva e efetivamente, se limita ao INCRA.

O INCRA é uma instituição criada durante a ditadura (1970), pela fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), após depurados, ambos, dos seus melhores e mais comprometidos quadros técnicos. Os expurgos de servidores politicamente atuantes e identificados com a causa da reforma agrária continuaram por longo tempo.<sup>3</sup>

O INCRA não chegou a se envolver com nenhum projeto de reforma agrária até o PNRA. Antes, dedicava-se à colonização, à tributação e, principalmente, à regularização fundiária. Nenhuma destas atividades alcançou níveis de eficiência e eficácia que legitimassem a atuação do órgão. Pelo contrário, os projetos de colonização são exemplares pelo autoritarismo com que eram conduzidos, desrespeito ao meio ambiente, descontrole e malversação no uso de recursos financeiros e materiais, prática sistemáti-

<sup>3</sup> De março de 1985 ao final de 1987 já haviam sido anistiados e reincorporados ao quadro do INCRA 162 servidores, sendo que, destes, 87 o foram na gestão de Ruben Ilgenfritz da Silva (06.086 a 07.87).

ca do clientelismo. Na maioria dos projetos, não mais residem os beneficiários originais, houve rápida reconcentração fundiária, os níveis de produtividade são baixos, não há constatável elevação na qualidade de vida. O tempo médio para emancipação dos projetos é de 17 anos, ou seja, durante todo este prazo, o INCRA mantinha uma estrutura pesada em termos de pessoal, instalações, equipamentos, bancando o custeio de toda assistência (médico-hospitalar, escolas, armazéns) aos colonos, administrando núcleos urbanos (que quase sempre são verdadeiras cidades, e com freqüência formalmente se tornam cidades). E tudo isto sem que tenham sido mensurados e controlados os custos dos projetos. Não é evidente que tais gastos tenham se convertido em benefícios para os trabalhadores sem terra que deveriam ser o público desta ação.

As antigas administrações do INCRA se beneficiavam do processo. Obras vulgares e intermináveis geram toda sorte de comissões, tráfico de influências. Residindo por longo tempo nas áreas dos projetos, os seus responsáveis acabavam por criar interesses no local: adquiriam terras, formavam fazendas, casavam-se com filhas de pessoas influentes, administravam recursos volumosos, manejavam instrumentos importantes e que conferiam poder junto à comunidade. Contam-se às dezenas os administradores de projetos e superintendentes regionais que se elegeram prefeitos, deputados estaduais e federais e senadores, dando uma medida de quão funcional era o processo para os interesses pessoais de servidores que muito pouco têm de público.

Durante o governo Figueiredo, na gestão de Paulo Yokota, o INCRA promoveu uma política que pode ser considerada criminosa. Sob a bandeira de fazer uma reforma agrária pacífica, pela qual se pretendia dar terra (principalmente através de regularização fundiária) a um milhão de famílias, criou-se o famigerado Projeto de Assentamento Rápido (PAR). Neste projeto, uma gleba era demarcada em lotes familiares, quase sempre de baixa fertilidade natural, às vezes sem água, construía-se uma estrada de penetração por onde um caminhão descarregava "colonos" com suas poucas ferramentas manuais e sementes de qualidade duvidosa. A partir deste momento o "colono" se metamorfoseava em mais uma estatística para as metas do programa de 1 milhão de títulos da dupla Figueiredo-Yokota. Nunca mais viram o INCRA, a não ser no novo governo, quando este tomou conhecimento da imensa e maldita herança deixada pela ditadura. Em estado calamitoso existiam 46 PARs, onde sobreviviam, a duras penas, mais de 30 mil famílias.

Na área de tributação, o quadro não era muito distinto. O cadastro de imóveis, que lhe serve de base, padecia de deficiências: apenas três cadastramentos haviam sido feitos desde a aprovação do Estatuto da Terra (o de 1967 e os recadastramentos de 1972 e 1978; este último foi mantido sigiloso por ordem de Paulo Yokota, só tornando disponível ao público em 1986); a atualização é autodeclaratória, com os proprietários fornecendo informações não verdadeiras, de acordo com seus interesses (pagar menos impostos, conseguir maiores garantias reais para fins de financiamento). O tributo Imposto Territorial Rural (ITR), além de não ser efetivamente progressivo, contempla um sem número de possibilidades de isenção ou redução, usadas principalmente pelos grandes proprietários, e não possui um esquema de fiscalização, sofrendo enorme sonegação e evasão.

O INCRA desenvolveu com intensidade a regularização fundiária. Neste setor chegou até a desrespeitar o Estatuto da Terra, titulando latifúndios formados fraudulentamente e consolidando minifúndios inviáveis (há casos de titulação de imóveis ru-

rais com área de 160 metros quadrados), contrariando todos os princípios legais. A política de regularização fundiária patrocinada pela ditadura tornou mais injusta a estrutura agrária brasileira, principalmente na região de fronteira e no Nordeste. Privatizou imensas áreas, entregando-as a grandes grupos econômicos que mais especulavam do que produziam. Regularizando pequenas posses, facilitava a reconcentração, pois, ao conceder títulos para áreas inviáveis, transformava-as em mercadorias facilmente transacionadas.

Estas orientações políticas dominaram o INCRA durante toda a ditadura. Em alguns períodos alguma atividade era mais importante que outra. Houve época em que a prioridade era a colonização, em outra, a regularização, em determinado momento podia ser o cadastro/tributação. Mas a constante era nunca voltar-se para a efetiva resolução do problema agrário. Os segmentos populares do meio rural nunca viam o INCRA como órgão aliado ou interessado em sua problemática. Não quero dizer com isto que servidores identificados com as causas populares não existissem na instituição. Existiam muitos, porém pouco podiam fazer, além da dedicação pessoal, pois a orientação política institucional era perversa.

Em rápidas pinceladas esta era a história e a experiência da entidade responsável para conduzir uma reforma agrária de vulto. O INCRA é um órgão ao mesmo tempo pequeno e grande. Possui dimensão nacional, uma superintendência em cada unidade da federação, coordenando projetos fundiários (de regularização), de colonização, de assentamento dirigido, de assentamento rápido. Conta com 8.700 servidores, instalações numerosas, equipamentos diversos, uma frota de veículos de certo porte. Grande pela abrangência e na aparência, mas pequeno na densidade, na competência específica e na adequação entre meio e fim.

As superintendências não guardam proporção entre suas estruturas e obrigações ou atribuições. Algumas não passam de um esboço, carecendo de tudo: instalações, pessoal, equipamento. Em outras, sobra quantidade, mas falta qualidade: existem muitos advogados e jornalistas, porém falta agrônomos, topógrafos, economistas, sociólogos; no patrimônio estão catalogados inúmeros veículos, mas que viraram sucatas; muitos prédios são próprios, caindo aos pedaços.

Dos 8.700 servidores, 20% possuem entre 50 e 70 anos. Apresentando baixa mobilidade (o trabalho de campo em condições precárias deveria ser o dia-a-dia do servidor); destes, 13% estão em vias de aposentar. Apenas 21% poderiam ser considerados preparados para as atividades-fim do órgão: são agrônomos, topógrafos, agrimensores, veterinários, procuradores. Destes, muitos ocupam cargos, ou estão desviados de função, não estando disponíveis para o trabalho no front. Se considerarmos que cada projeto de reforma agrária exige, no mínimo, três técnicos (um executor de projeto, um agrônomo e um auxiliar técnico-administrativo), e que cada projeto de assentamento deve absorver entre 150 e 300 famílias, veremos que o contingente atual de servidores da área-fim do INCRA, caso todo ele se voltasse para os trabalhos de campo, seria suficiente para cobrir apenas 10% das metas de assentamento do PNRA.

Em termos materiais a situação não é nada melhor. A frota de veículos de campo, sem a qual não se faz vistoria, demarcação e assentamentos, é absolutamente insuficiente e desgastada. Tem idade média para ser considerada sucata. Em 1986, o INCRA ainda não havia sido informatizado. As informações gerenciais, os controles físico-fi-

nanceiros, a contabilidade não eram processados eletronicamente. As instalações eram precárias na sede, como na maioria das superintendências e projetos.

Outro aspecto da maior relevância e poucas vezes lembrado é que parte expressiva da capacidade operacional do INCRA estava comprometida com as atividades em execução antes da aprovação do PNRA. A herança de problemas e dificuldades deixada pela ditadura não podia ser ignorada, afinal tratava-se de quase 100.000 famílias espalhadas em projetos de colonização, de assentamento dirigido e rápido, além das dezenas de projetos fundiários que não podiam ser abandonados. Ao contrário, tinham que ser recuperados, reabilitados, tornados compatíveis com as novas diretrizes e prioridades. Ao mesmo tempo, era necessário aumentar a eficiência da ação do INCRA para, superando os problemas existentes nos velhos projetos, liberar capacidade de trabalho para fazer frente aos novos compromissos trazidos pelo PNRA.

Além de tudo isto, havia a questão orçamentário-financeira. O orçamento do INCRA para 1985, elaborado e aprovado em 1984, não contemplava o PNRA, criado só em 10 de outubro de 1985. Conseqüentemente, não havia recursos apropriados e suficientes. Para quem conhece é fácil entender que é da lógica das autoridades orçamentárias resistir a novas atividades e relutar em alocar recursos adequados quando não existem parâmetros gerados pela experiência histórica. O orçamento de 1986 não supria o PNRA dos fundos necessários. Aconteceu, ainda, um lance de ingenuidade administrativa que resultou na transferência de recursos orçamentários do PNRA para o BNDES, na ilusão de que, criando-se uma linha de crédito específico para a reforma agrária, com os fundos do orçamento do MIRAD/INCRA, seria mais fácil executar e acelerar a reforma agrária. Disto resultou que o orçamento só teve sua execução iniciada no segundo semestre de 1986, quando foi conseguido que o BNDES devolvesse os recursos.

Do exposto verifica-se quão precárias eram as possibilidades de execução do PNRA. Deve ser lembrado que apesar de sempre ser falado, pelo presidente da República, por ministros e outras autoridades, que a reforma agrária era uma prioridade de governo e que todo ele se empenharia nesta grandiosa tarefa, na realidade ficaram apenas os discursos. Poucos foram os órgãos que procuraram se somar ao esforço de fazê-la. Quando isto acontecia, devia-se à posição dos dirigentes destes órgãos. Era algo que refletia ideais e posições pessoais, não resultava de articulação e integração institucional coordenada por cima, cumprindo determinação superior.

## O AMBIENTE SÓCIO-POLÍTICO

As possibilidades da reforma agrária não são dadas tão somente pela estrutura operacional dos órgãos responsáveis e pelo aparato legal disponível, mas pela correlação de forças existente a cada momento. O contexto social e político no qual se insere a questão agrária é o que há de mais importante. A resultante política do confronto das forças envolvidas na reforma agrária é quem vai determinar sua viabilidade, tamanho, velocidade.

Neste sentido é oportuno repassar, ligeiramente, alguns fatos que dão uma idéia aproximada de natureza do ambiente que tem cercado a reforma agrária.

No início da década de 80, foi lançada a Campanha Nacional pela Reforma

Agrária, aglutinando entidades representativas do movimento popular (CONTAG, CNBB/CPT, ABRA, CUT, CONCLAT, IBASE, CIMI). Nesta época, a tensão social no campo alcançava níveis elevados. O país mergulhara na mais profunda recessão, com índices de desemprego inéditos, inflação altíssima (recordes históricos, hoje superados). O desespero tomara conta das massas urbanas que saqueavam supermercados (1983). A campanha não alcançou a dimensão esperada, não se converteu em movimento nacional, nem empolgou as grandes massas.

Na campanha diretas-já todos os temas importantes ressurgiram. As principais reivindicações populares ganharam faixas e cartazes na praça pública. Mas não convergiram para uma proposta política articulada, não concretizaram um projeto encampado por partidos, frentes partidárias ou o que quer que seja. A Aliança Democrática se comprometeu com princípios gerais e Tancredo Neves não apresentou publicamente um programa de governo (apesar, ou talvez até por causa do COPAG, onde ficaram evidentes as dificuldades de conciliar propostas tão diferentes, oriundas dos diversos interesses que se envolveram na transição negociada). A reforma agrária interessa à maioria da população, assim como muitas outras reformas estruturais. No entanto, os setores populares não estão organizados a ponto de explicitar, de forma consistente e politicamente ponderável, suas demandas. Não há partidos políticos estruturados, existem agrupamentos ou frentes políticas, com objetivos táticos mal definidos. Não se tem em nenhum segmento popular ou entre os partidos com eles identificados, um projeto nacional que dê conta das principais contradições que paralisam o país e apresente propostas para superá-las.

Estas dificuldades não atingem apenas os setores populares, mas também, e principalmente, as classes dominantes que não conseguem apresentar propostas globais. Não têm uma saída abrangente para a crise. A desorganização é geral, impossibilitando a afirmação hegemônica de qualquer proposta global para a sociedade, respaldada em uma clara e poderosa aliança das classes. Há uma crise de hegemonia, agravada por uma crise de representatividade. Afinal, quem fala por quem? Há legitimidade nos porta-vozes? Se CUT e CGT não se entendem, a CNI também não se acerta com a FIESP. A CNA é menos representativa que a SRB? O Movimento dos Sem-Terra é mais autêntico que a CONTAG? PMDB (qual)? PT (que facção)? PFL (o moderno ou o outro)? PSB (aluga-se ou não)? PDS (de quem)? PCB e PC do B (com quem fica o proletariado)? PL (liberdade para quem)? PDT (e se o Brizola morrer)?

Neste cenário de dúvidas e crises, surgem organizações táticas, quase sempre contra alguma coisa específica, raramente a favor: UDR, UBE, CENTRÃO, todas à direita. Não querem reforma agrária, não querem estabilidade(?) de emprego, não querem acelerar a transição. Querem manter um **status quo** que, no entanto, se degrada rapidamente. Os interesses populares conseguem apenas reagir, topicamente, à estreiteza e ao imediatismo das classes dominantes.

A Constituinte é a síntese da crise política, ideológica e de representatividade. O governo personifica a crise de poder, de autoridade e da legitimidade. Há também uma crise de idéias, de valores. Onde estão as análises lúcidas e esclarecedoras que se espera das universidades e dos intelectuais? A imprensa, invertendo seu papel, esconde os fatos relevantes, os repórteres se interessam pela intriga. É possível constatar uma curiosa tendência inercial nas políticas públicas (e até nos movimentos de mudança social). Depois de iniciadas, dificilmente se interrompem em definitivo. Mantêm uma ve-

locidade que justifica a existência de seu nome, garantem o funcionamento da máquina administrativa cuja execução lhes é atribuída, permitem aos detentores do poder capitalizar eventuais ganhos políticos. Mas não realizam o inicialmente pretendido ou anunciado. Todavia, a velocidade inercial pode ser alterada, desde que haja mudanças momentâneas na correlação das forças políticas envolvidas no processo. Pode haver aceleração ou redução de ritmo. Um governo minimamente sintonizado com a dinâmica social responde aos sinais que indicam mudanças na resultante dos embates entre interesses divergentes. A contrapartida é que mudanças de orientação no governo podem interferir na resultante da luta política.

Este é o entendimento que se consegue alcançar ao se refletir sobre o ambiente sócio-político no meio do qual se desenrolam os esforços para realizar e impedir a reforma agrária. Poucas conclusões, quase nenhuma certeza, a não ser de que a reforma agrária depende mais daqueles que a desejam do que do governo. Este expressa as forças que têm presença no cenário político e que conseguem se fazer representar no seu interior.

Reforma agrária, liberdade, democracia não são dádivas, não ocorrem por iniciativa de governos generosos ou de elites esclarecidas, são conquistas por parte dos que as querem.

### BALANÇO DE UMA TENTATIVA

Em maio de 1986, Dante de Oliveira assumia o MIRAD e em junho, Ruben Ilgenfritz da Silva tomava posse na Presidência do INCRA. Começava uma outra etapa na luta pela implementação da reforma agrária. Até então, além das intervenções em áreas de conflito, o esforço do MIRAD/INCRA havia se concentrado na montagem e criação do PNRA, na elaboração dos planos regionais de reforma agrária, sem que todos tivessem sido aprovados até essa época, e na estruturação do MIRAD. O clima no qual se desenvolviam os trabalhos era de extrema tensão: críticas de vários matizes; ausência de respaldo político efetivo; tentativas de desestabilização vindas do próprio governo e contestação das realizações alcançadas.

A nova administração adotou a estratégia de evitar discussões doutrinárias e tentar alterar o quadro através da apresentação de resultados. Em alguma medida, sua tarefa foi facilitada, pois a equipe dirigente dos dois órgãos era absolutamente coesa. No fundamental, havia unidade de propósitos e de orientação política. Com o passar do tempo e o avolumar dos problemas, esta unidade passou a ser decisiva. De resto, era um caso único na administração federal, pois na cúpula das instituições predominava a divisão interna entre elementos de diferentes tendências de um mesmo partido ou de representantes de partidos distintos.

Para apresentar resultados era necessário dispor dos meios necessários. Uma das primeiras medidas foi fazer retornar ao INCRA os recursos orçamentários do PNRA que haviam sido transferidos para o BNDES. Iniciou-se um levantamento quantitativo e qualitativo dos recursos existentes (humanos, materiais, financeiros) e das carências. Foram identificados os grandes gargalos legais, políticos, administrativos, institucionais, técnicos. Verificou-se que o INCRA era uma instituição pouco moderna no aspecto administrativo e gerencial, extremamente burocratizada, morosa. Os servidores insatisfeitos, com uma série de demandas trabalhistas não atendidas, e incapacitados

para certas tarefas. No INCRA, nunca tinha havido um programa de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Os procedimentos técnicos adotados não eram compatíveis com os requisitos da reforma agrária e com as metas do PNRA.

A reestruturação era difícil, mas impostergável e imprescindível, sem ela não se avançaria.

Foi solicitado à SEST (à época pertencente à SEPLAN-PR), em agosto de 1986, que incluísse o INCRA em seu programa de auditoria operacional. Alguns meses depois, a SEST informou que isto não era possível porque o programa, financiado pelo BIRD, destinava-se apenas às empresas estatais. Procedeu-se, então, a uma licitação, nos mesmos moldes e com a assessoria da SEST, para contratar uma auditoria operacional externa, com vistas a superar problemas administrativos e operacionais.<sup>4</sup>

Na mesma época, foi encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional o pleito de incluir o INCRA no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAF), um moderno mecanismo de controle de execução financeira e orçamentária, que devia ter sua operação iniciada em janeiro de 1987. Entendia-se que o SIAF seria um instrumento para agilizar a modernização do INCRA (e de fato foi). O decidido apoio da Secretaria do Tesouro a esta e às outras solicitações relativas à reforma agrária, fez do INCRA o primeiro órgão da administração indireta a ingressar no SIAF, quando estava previsto seu começo (durante 1987) apenas com a administração direta.

Também em agosto de 1986 foram criadas e organizadas, pela primeira vez na história, as comissões agrárias<sup>5</sup> em todos os estados e territórios da federação. Com isto deu-se maior transparência ao processo e legitimidade às decisões tomadas pelas autoridades fundiárias.

Outra prioridade foi o encaminhamento das pendências trabalhistas dos servidores do órgão. Dez meses depois, não havia mais nenhuma, estava em vigor um novo plano de cargos e salários e aprovado um novo Estatuto do Servidor, ambos amplamente discutidos com o corpo de servidores em todo o país. Foram eliminadas as desigualdades e injustiças funcionais, criados incentivos à interiorização e proibidas remoções para as capitais. Teve início um amplo programa de treinamento de recursos humanos, atingindo todas as áreas e atividades da autarquia.

Ao SERPRO foi encomendado um projeto para a completa informatização do INCRA, que cobrisse todos os segmentos possíveis. Esta era a única saída para dar visibilidade aos acontecimentos, permitir o acompanhamento e o controle das atividades e do uso de recursos. Em junho de 1986, ninguém tinha conhecimento sistemático e global de quantos processos de desapropriação existiam, em que estágio se encontravam, quantos hectares e onde haviam sido desapropriados, quantas ações haviam sido ajuizadas, quantos imóveis tinham conseguido imissão de posse, em quais localidades. O projeto de informatização começou a ser executado ainda em 1986. Em 1987, toda a sede deveria estar informatizada, assim como nove superintendências. A previsão era de que em 1988 o projeto estaria concluído, e em 1989, todas as superintendências poderiam ser integradas *on line* com Brasília.

Outro elemento modernizador e agilizador foi a adoção da técnica de sensoriamento remoto (imagens de satélites, principalmente) para identificação e seleção de

<sup>4</sup> Segundo informações oficiais esta auditoria não se completou porque a atual administração do MIRAD considerou-a desnecessária.

<sup>5</sup> Ver página 171.

áreas passíveis de desapropriação. Este instrumento também deveria ser utilizado no acompanhamento dos projetos de assentamento. Até então, os imóveis eram selecionados com base no cadastro rural, cujas informações não são atualizadas pelo proprietário. Assim, eram vistoriados até 30 imóveis para achar algum desapropriável, perdendo-se tempo, recursos, desgastando equipes e a imagem da reforma agrária. Através da interpretação das imagens de satélites, localizam-se áreas aptas não exploradas, partindo-se para as vistorias com endereço certo, com a vantagem adicional de se ter uma prova factual do estado do imóvel no momento da vistoria, impedindo que "maquiagens" posteriores servissem de elementos para sustar a desapropriação por via judicial. Através de convênio com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), foi possível tornar disponível este valioso instrumento. Vale destacar a extrema dedicação e seriedade com que os dirigentes e pesquisadores do INPE se empenharam neste formidável e valioso trabalho, tornando realidade, em curtíssimo prazo, o mapeamento de enormes áreas na maioria das unidades da federação.

Logo de início, a nova administração também se preocupou com o processo operacional da reforma agrária, que era muito lento, truncado, não padronizado. Em cada estado se procedia de uma maneira. Era necessário simplificar, dar uniformidade, ganhar consistência e, principalmente, agilizar. A nova filosofia era "fazer o máximo que puder ser bem feito".

As vistorias prévias se tornaram obrigatórias, realizadas segundo um único roteiro, que passou a incluir a avaliação de todos os conceitos que definem a função social de uma propriedade.<sup>6</sup> Os processos deveriam cumprir requisitos mínimos, congruentes com as medidas propostas, antes de serem encaminhados às comissões agrárias. Em Brasília, para onde os processos eram remetidos após aprovados nestas comissões, passou a existir um rígido controle sobre a tramitação, estabelecendo-se prazos máximos (substancialmente reduzidos) para percorrer cada etapa, antes de serem enviados à Presidência da República a fim de decretação do interesse social. O ajuizamento das ações expropriatórias, bem como o seu acompanhamento no judiciário, por parte da Procuradoria do INCRA, começou a ser controlado diariamente, assim como as imissões de posse.

Aqui se presta mais uma informação: ao contrário do que diziam os detratores da reforma agrária, até ao final da gestão Ruben Hgenfritz da Silva, o INCRA nunca perdeu uma causa no judiciário. Todas as ações movidas pelos proprietários tentando reverter desapropriações foram derrotadas.

A mesma reorientação e o mesmo ritmo de mudanças foram introduzidos na área de assentamento. Neste setor, a situação era mais complexa, por conta da experiência que o órgão tinha em colonização convencional. Havia uma tendência para tratar dos assentamentos de reforma agrária como se fossem projetos de colonização. A mudança de concepção implicava modificar práticas, conceitos e a própria "cabeça" dos técnicos, principalmente os de campo, espalhados pelo interior do Brasil. Era um trabalho de médio prazo que, no entanto, cedo começou a apresentar resultados. Foi criada uma

<sup>6</sup> Verificava-se apenas se o imóvel tinha apresentado um satisfatório grau de utilização da terra e índices razoáveis de produtividade (ambos legalmente estipulados); passou-se, então, a vistoriar também os outros indicadores de função social: respeito à legislação trabalhista e conservação de recursos naturais.

nova metodologia para elaboração e execução de projetos de assentamento, com diretores e técnicos saindo pelo país, explicando e divulgando a proposta.

Até julho de 1986, tinham sido criados doze projetos de assentamento. O prazo médio entre a imissão de posse de um imóvel e a criação do respectivo projeto chegava a ultrapassar seis meses. Estabeleceu-se como meta alcançar o período de um mês. Menos de um ano depois, o prazo médio era de 15 dias. Em meados de 1987, já tinha sido criados mais de 260 projetos, beneficiando perto de 45.000 famílias.

Em termos de desapropriação também conseguiu-se avançar. De março de 1985 a julho de 1986, foram desapropriados em torno de 500 mil hectares. Nos doze meses seguintes, mais 1,5 milhão de hectares estava desapropriado, e outros 2,0 milhões já tinham sido aprovados pelas comissões agrárias, estando os processos em via de serem enviados à Presidência da República.

Uma ofensiva política do ministro Dante de Oliveira junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional viabilizou a criação, na Justiça Federal, de varas especializadas em assuntos agrários, o que redundou em redução dos prazos para a imissão de posse dos imóveis desapropriados, tornando-os disponíveis para assentamento.

Ao final de 1986, tinha-se um diagnóstico completo das potencialidades e carências da estrutura operacional do INCRA. A eficiência já havia aumentado consideravelmente, mas ainda existia grande margem de crescimento. Era patente, entretanto, que, por mais azeitada que estivesse a máquina, ela era insuficiente para fazer frente ao PNRA; faltavam recursos necessários para que se pudesse atingir a eficiência possível. Em dezembro, foi encaminhada uma exposição de motivos ao Presidente da República, na qual era apresentada, em detalhes, a situação do INCRA e mostrado que, sem um considerável reforço de pessoal e equipamentos (em particular veículos de campo), seria impossível alcançar as metas do PNRA. Mostrava-se, também, que era quase inexistente o envolvimento do resto do governo com a reforma agrária. Os assentados ainda não dispunham de qualquer assistência e não tinham acesso a financiamentos para custeio e investimentos. A exposição de motivos solicitava a contratação, por concurso público, a ser urgentemente realizado, de 2.500 técnicos para atividades fim (agrônomos, topógrafos, técnicos agrícolas), a aquisição de 750 veículos para os trabalhos de campo (vistoria, demarcação e assentamento), a destinação de recursos para crédito aos assentados.

Esta proposta só foi aprovada em abril de 1987 e assim mesmo parcialmente. O presidente autorizou tão somente a contratação de 1.250 técnicos. O concurso só pôde ser realizado em outubro de 1987, por conta de inúmeras dificuldades colocadas pelo DASP/Ministério da Administração.

Havia consciência de que era possível otimizar a estrutura do INCRA aumentando a eficiência global da instituição. Isto exigiria algum tipo de seleção interna e remanejamento de pessoal, redistribuição espacial dos servidores e equipamentos. Era um trabalho que exigiria muito empenho e critério e só seria concluído após alguns anos. Esperava-se que, com os resultados da auditoria operacional, esta tarefa pudesse ser bastante facilitada.

Mesmo não contando com as condições necessárias e suficientes, foi possível fazer a reforma agrária avançar. Os trabalhadores rurais, através da CONTAG e do Movimento dos Sem-Terra, reconheciam isto e incentivavam o trabalho com mais cobranças, denúncias, exigências, sem deixar de confiar na orientação que estava sendo im-

primida. Em meados do primeiro semestre de 1987, alcançou-se mais um resultado positivo e inédito. Pela primeira vez, foi cobrada a dívida ativa do ITR, referente aos cinco exercícios anteriores, num montante estimado em 7 bilhões de cruzados. Latifundiários e grandes proprietários haviam deixado de recolher aos cofres públicos recursos superiores a mais do que o dobro do orçamento do PNRA para 1987.

Orçamento sempre foi algo insuficiente para a reforma agrária. O do PNRA continha recursos apenas para indenizar benfeitorias das terras desapropriadas e criar as condições mínimas para o assentamento (demarcação topográfica, estradas internas do projeto, habitação rústica, uma obra comunitária modesta e crédito de alimentação – um salário mínimo por família durante seis meses) e nunca em volume suficiente para cobrir as metas estipuladas. Todas as outras ações deveriam ser executadas pelos órgãos setoriais responsáveis, sob jurisdição de vários ministérios. Em nenhum dos orçamentos setoriais (em 1986 e 1987) havia destaques para o apoio à reforma agrária. Apenas em algumas poucas áreas houve medidas efetivas, restringindo-se quase que tão somente à extensão rural (pela decisão da EMBRATER) e atendimento em saúde.

Do exposto não é difícil concluir que problemas e obstáculos existem em abundância, mas não são insuperáveis. Mesmo na ausência de condições políticas favoráveis, sem o sempre anunciado mas nunca concretizado apoio governamental, com meios insuficientes, foi possível técnica e operacionalmente progredir. Em outra conjuntura política, talvez se pudesse ter chegado a um ponto de não-retorno, consolidando um espaço – o setor reformado – que dificilmente retrocederia. Mas o processo foi interrompido. Fica a dúvida se o trabalho realizado, sob a firme liderança, entusiasmo e dedicação de Ruben Ilgenfritz, não teria sido interrompido (em julho de 1987) precisamente para que não fosse demonstrado que é possível continuar a caminhada mesmo sob tantas adversidades. Seja como for, foi dado um decisivo passo à frente.

## DOIS (?) PASSOS ATRÁS

A saída de Dante de Oliveira do MIRAD e de Ruben Ilgenfritz do INCRA iniciou mais um retrocesso na reforma agrária. Marcos Freire, apesar do pouco tempo e da desgraça que o acometeu e à sua equipe, abria canais para promover um acerto com as forças anti-reforma. Pretendia desideologizá-la (como é possível?), rever as metas do PNRA (que apesar dos pesares eram uma bandeira do movimento popular), negociar (o quê, a não ser a própria reforma) com os grandes proprietários, recebendo com frequência seus principais representantes – Roberto Cardoso Alves, Flávio Telles de Menezes – e até a UDR, concedendo audiência a Ronaldo Caiado e a diversos outros dirigentes da entidade.

É na gestão de Jader Barbalho que será perpetrado o mais sério golpe na reforma agrária. Um golpe de mestre, arquitetado com a colaboração de Saulo Ramos, com o evidente patrocínio do Palácio do Planalto. Seu instrumento foi o Decreto-lei 2.363, de 21.10.87, que extinguiu o INCRA e alterou profundamente a política agrária e a legislação vigente.

A exposição de motivos que justifica o Decreto-lei, começa afirmando que “o INCRA hipertrofiou-se, nulificando a eficácia de qualquer controle que sobre ele pudesse o MIRAD exercer. O órgão ministerial reduziu-se à inaceitável posição de mero veiculador das decisões já tomadas pela entidade autárquica, a ponto de não ensejar à

administração central a possibilidade de efetuar qualquer contraste sobre o acerto, ou desacerto, de seus atos. É por isso deve ser extinto.

A insuficiência de tal argumento é evidente. O INCRA enquanto órgão executor deve ter estrutura mais avantajada que o MIRAD. A existência deste é que pode ser questionada quanto à sua necessidade e até tamanho. Um ministro tem poderes para desfazer qualquer decisão, medida ou ação de órgãos que lhe sejam subordinados. Ademais, supõe-se que as diretrizes e prioridades partam do ministro, devendo ser cumpridas pelos subordinados hierárquicos. Sempre existem meios e formas de assegurar o cumprimento das determinações superiores, do contrário não haveria delegação de poderes e competências. Por outro lado, se um ministro forma equipe com pessoas de sua confiança, e o Sr. Jader Barbalho teve liberdade para tanto, reduz as possibilidades de conflitos e divergências. Imagine-se os ministérios das Minas e Energia, da Agricultura, dos Transportes, o MIC extinguindo seus órgãos vinculados e incorporando-os à administração direta, sob o argumento de hipertrofia. O que não aconteceria?

Um objetivo não explícito para a extinção do INCRA é evidente: uma autarquia especial tem flexibilidade e mobilidade administrativas e operacionais maiores que a administração direta; pode, portanto, ser mais ágil e eficiente. Os procedimentos e rotinas da administração direta são mais rígidos, complexos e morosos. Com esta medida, fica anulado todo o esforço anteriormente desenvolvido para acelerar a execução da reforma agrária. E mais do que isto, torna-se praticamente impossível retomá-lo em outra época, a não ser se mude tudo novamente. Mas sempre haverá uma grande perda, não se recomeça do mesmo ponto.

O principal do Decreto-lei 2.363 não é, todavia, ter extinto o INCRA e, sim, as mudanças que introduz na política e na legislação agrárias. De acordo com o que dispõe, um imóvel para ser desapropriado deve estar incluído em zona prioritária (não se define o que é), não podendo ser desapropriadas: áreas em produção (e os outros requisitos da função social?); propriedade rural com área contínua de até 1.500 ha na região Norte, 1.000 ha na região Centro-Oeste, 500 ha no Nordeste e 250 ha no resto do país. A desapropriação não ultrapassará 75% da área do imóvel com superfície superior aos mínimos estabelecidos até o máximo de 10.000 ha. O proprietário terá o direito de escolher os 25% que ficarão em seu domínio, os quais tornam-se insuscetíveis de nova desapropriação. A escolha da área pelo proprietário deverá incluir aquelas onde se localizarem as principais benfeitorias existentes. Os projetos agropecuários que recebem incentivos fiscais devem transferir para a União 10% de sua área beneficiada (não do total), que será destinada ao assentamento de pequenos agricultores (interessante forma de manter uma reserva cativa de mão-de-obra em áreas de baixa densidade demográfica, por exemplo na região da SUDAM, onde o ministro é grande latifundiário).

Estas medidas inviabilizam a reforma agrária na maior parte do país, anulando o conceito de função social da propriedade e fazendo com que volte a ser prioridade a colonização nas regiões de fronteira, numa reedição da malfadada política transamazônica do período Médici.

O repúdio a esta nova orientação foi imediato. O Movimento dos Sem-Terra acusa o ministro de ter atropelado a Constituinte e de ter incorporado no decreto-lei as propostas da UDR. Contesta ponto por ponto todos os artigos, mostrando que são contra os interesses dos trabalhadores. A CONTAG considera as medidas como violento golpe nas possibilidades de acontecer a reforma agrária no país e entende que se

abriu espaço para transformar a reforma agrária em negociata rural, o princípio da função social da propriedade foi abandonado e o MIRAD incorporou as orientações mais retrógradas a respeito da reforma agrária. Diante disto, o Conselho de Representantes da CONTAG resolveu afastar os representantes dos trabalhadores em todas as comissões agrárias, até que seja revogado o Decreto-lei 2.363.

Não é necessário grande esforço analítico para perceber a dimensão do retrocesso proporcionado por esse decreto-lei. A UDR ficou exultante, a ponto de um membro de sua direção ter dito que o governo tinha ido além de suas pretensões. Do ponto de vista legal recuamos aos anos 50, pré-Estatuto da Terra.

Ainda é muito cedo para prever desdobramentos e a reação das forças progressistas. Os conservadores consideram-se vitoriosos. No momento, esboça-se uma articulação para tentar revogar o decreto-lei quando de sua votação no Congresso Nacional. Ele é flagrantemente inconstitucional, fere os Arts. 46, 55, 57, 58, 160 e 161 da Constituição em vigor. Mas esta é uma batalha cujo desfecho é de difícil antecipação.

### COMENTÁRIOS FINAIS (PORQUE NÃO DÁ PARA CONCLUIR)

Oficializar a reforma agrária foi uma conquista. Implementá-la será outra. Houve época em que muitas pessoas morreram porque defendiam a reforma agrária. Hoje, outros, e em maior número, morrem porque ela não está ocorrendo como e onde necessária. Num certo momento, foi possível mostrá-la factível, agora as dificuldades são maiores. Marchas e contra-marchas, esta parece ser a sina. Um filósofo diz que o movimento é absoluto, outro que ele não é linear. Ambos com razão.

A Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985 traz alguns dados preocupantes. A categoria de estabelecimentos que mais cresceu entre 1980 e 1985 foi a de ocupantes. No Nordeste, o crescimento foi de 32%; surpreendentemente, na região Sudeste, o acréscimo alcançou 44%; no Sul, houve uma variação de + 14%. Nada faz supor que esta tendência tenha se invertido, ou sequer atenuado, de 1985 em diante, muito pelo contrário. Configura-se um enorme potencial de conflito no meio rural, caso a reforma agrária não seja acelerada. A novidade é que o palco das tensões pode-se deslocar para a região mais desenvolvida. Informações confiáveis indicam que parte expressiva deste crescimento pode ser atribuída a invasões levadas a cabo por trabalhadores organizados que não tinha outra alternativa de subsistência. Se isto for verdade, ou teremos uma ação governamental efetiva nestas áreas, ou muito sangue correrá.

A recessão do início da década levou muitos trabalhadores urbanos a buscar a agricultura. Em São Paulo, existem dois projetos de assentamento cujos integrantes são ex-operários; em um deles todos eram metalúrgicos. A recessão que se insinua pode promover nova onda no mesmo sentido, aumentando a demanda de medidas coerentes. Ao mesmo tempo, o desemprego desarticula o movimento sindical e reduz seu poder de luta, enfraquecendo a reforma agrária.

O que decidirá a Constituinte a respeito da reforma agrária? Haverá algum avanço ou o retrocesso proporcionado pelo Decreto-lei 2.363 terá impactos entre os constituintes, levando-os a elaborar um texto mais conservador. Ou as eleições de 1988 facilitam a discussão e a mobilização pela reforma agrária, ou corre-se o risco de serem

os debates polarizados pelo parlamentarismo x presidencialismo. E os partidos, será que sobrevivem à promulgação da nova constituição?

Estas não são perguntas ao acaso. As respostas que concretamente se apresentarem terão grande influência sobre os rumos da reforma agrária, sem serem necessariamente determinantes. A determinação maior virá do movimento da sociedade, em particular, dos setores mais diretamente envolvidos (pró e contra). Será do insistente embate entre forças opostas que resultará a próxima etapa da reforma agrária, sem que saibamos se será uma etapa decisiva ou não.

Vale a torcida. Eu torço para que quanto mais cedo melhor, quanto mais rápida e mais ampla melhor ainda.