

Reforma agrária: uma nova visão

José Itamar de Lima Carvalho*

Resumo

Todo o processo colonial brasileiro, em suas várias formas, assim se constituiu, merecem destaque as capitanias hereditárias, que podem ser consideradas os primeiros latifúndios brasileiros, porque contribuíram para que a propriedade da terra se estruturasse dentro da filosofia que dominava o regime feudal, com enormes extensões de terras sob o mando e poder dos senhores com autoridade absoluta sobre as pessoas e coisas. Em se tratando de reforma agrária, necessariamente, se compreenderia maior utilização da terra não apenas para a melhoria das condições de vida da população mas principalmente para a solução dos inúmeros conflitos sociais decorrentes das distorções encontradas. A idéia predominante na execução da reforma agrária foi a distribuição das terras entre os trabalhadores, de modo a propiciar o acesso à terra aos que não a possuíam, formando muitas pequenas propriedades rurais privadas. Não se está, no entanto, dando ênfase à sustentabilidade da reforma agrária nos aspectos econômico e ambiental. A simples repartição das terras não é reforma, não se trata, simplesmente, de promover uma melhor utilização da terra, dos capitais e da mão-de-obra, mas de corrigir as deficiências do modelo econômico existente, resultado de uma seqüência de falhas que vem desde o processo de colonização.

Palavras-chave: direito agrário, reforma agrária, trabalho rural.

1 Introdução

A questão da propriedade da terra e a sua utilização, no Brasil, vêm sendo discutidas desde muito tempo. Já em 1821, foi proposta uma reforma da estrutura agrária do país por José Bonifácio de Andrada e Silva, de modo a propiciar um melhor aproveitamento da terra, como conseqüência das distorções ocasionadas pela adoção do regime sesmarial, criado em Portugal ainda no século XIV e considerado inadequado em decorrência das condições especiais aqui existentes. Para Waldemar Ferreira (1951),

* Professor de Direito Agrário na Universidade Católica de Pernambuco, Mestrando em Administração Rural na UFRPE

“com a extensão territorial imensa, que apenas se sabia que começava na costa marítima e cujos fins se perdiam no mistério e na lenda, a dádiva de terras de sesmarias tinha que iniciar, e assim aconteceu, a política territorial latifundiária”.

A Lei de Terras, sancionada em 1850, não foi, na verdade, uma lei agrária que possibilitasse a reformulação ou correção das distorções da realidade fundiária brasileira, mas uma tentativa de ordenação da propriedade da terra e seus efeitos mais significativos foram a criação das terras devolutas, a extinção das sesmarias, a legitimação das posses e o incentivo à imigração estrangeira na esteira da abertura dos portos.

Somente em 1947, foi apresentada, na Câmara dos Deputados, por Nestor Duarte, a proposta de uma lei de reforma agrária no Brasil, que tinha como justificativa a necessidade de modificação do regime de propriedade da terra, pois os detentores da terra “continuavam a desenvolver, longe e indiferentes, ou refratários a um poder do Estado tão distante, a índole feudal ou feudalizante da sociedade”. Essa proposta não logrou encaminhamento, pois as questões políticas resultantes da redemocratização, após o fim do Estado Novo, dominavam a cena nacional.

Fato novo foi a Constituição de 1946, ao dispor em seu artigo 147 que “a lei poderá promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, que abriu a oportunidade para a questão da reforma agrária poder receber tratamento legislativo e, em consequência, implementar-se a reforma agrária no Brasil.

A Comissão Nacional de Política Agrária, criada em 1951, no entanto, só produziu o documento Diretrizes para a Reforma Agrária. Foram criados, então, em 1954, o INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização – e, em 1955, o SSR – Serviço Social Rural. Ambos, porém, não tiveram qualquer relevância na sua atuação, porque a questão agrária não recebia a devida atenção do Poder Público.

Por proposta do Conselho de Ministros, no breve período parlamentarista, foi instituída, em 1962, a SUPRA – Superintendência de

Política Agrária – com o objetivo de colaborar na formulação da política agrária para o país, mas a sua ação foi tão efêmera como o regime que a criara.

Ao assumirem os militares o poder, em 1964, por iniciativa do Presidente Castelo Branco, que integrara a delegação brasileira presente à Conferência de Punta del Este, foi sancionada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, regulamentando as disposições da Constituição de 1946. Entre suas inovações, criou o IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária –, a quem foi deferida a competência para a execução da reforma agrária. A partir daí, estava o Estado brasileiro dotado de instrumentos legais para a correção das distorções existentes na área rural e dado início à implantação da reforma agrária.

Em 1970, surgiu o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – que substituiu e absorveu os direitos, atribuições, competência e responsabilidades do IBRA, INDA e GERA, este criado no ano anterior. Em 1987, foi extinto o INCRA, cujas atribuições de execução da reforma agrária foram transferidas para o criado MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – e de desapropriação de terras para o INTER – Instituto Jurídico de Terras.

A atual Carta Magna, promulgada em 05 de outubro de 1988, destaca, em seu texto, a questão agrária capítulo específico – Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária. Ficou, a partir de então, fixada, como princípio básico para a reforma agrária, a função social da propriedade.

O Decreto Legislativo nº 2, de 29 de março de 1989, fez ressurgir o INCRA, vinculado ao Ministério da Agricultura. Com a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1996, para ele foi transferido o INCRA sem alteração das suas atribuições.

Atualmente, está o INCRA ainda com as mesmas atribuições, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado e com a sua estrutura fixada pelo Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, a quem compete a formulação da política de reforma agrária.

O início da industrialização do país, com a entrada de capitais estrangeiros diretamente nas bases de produção ocorrida após a Primeira Grande Guerra, fez com que a questão da terra passasse a ser tratada como

um componente do moderno capitalismo que se instalava. Então, foi dado início à transformação da sociedade rural em sociedade urbana. A classe dominante, formada pelos grandes proprietários de terra, passou a ter contestada a sua dominação, pois a massa trabalhadora, constituída pelos escravos e seus descendentes, negros e mestiços, imigrantes e refugiados de guerra e pelos pobres em geral, que não tinham reconhecido nenhum direito, passava a constituir uma nova classe social que exigia uma série de modificações no sistema econômico e nas relações sociais. Essa circunstância fez emergir classes antes inexistentes ou de pouca expressão, abrindo caminho para a penetração do capitalismo em nossa agricultura.

Como foi reconhecido pelo próprio INCRA, ao avaliar a evolução da estrutura agrária,

“a ocupação do território brasileiro processou-se à base da sesmaria, da monocultura e do braço escravo. Essa tríade institucional originou o regime latifundiário ainda imperante em vastas áreas do País, que constitui, de per si, o maior empecilho a seu mais rápido desenvolvimento e social”.

Foi constatado ainda que

“tal fenômeno teve duas conseqüências: 1) a fragmentação minifundiária das pequenas propriedades, muito facilitada pelo direito sucessório, e por meio da qual os latifundiários têm asseguradas, nas adjacências, as reservas de mão-de-obra para atender suas necessidades; e 2) a substituição de lavouras latifundiárias de escassa rentabilidade, ou pela pecuária extensiva, que enseja a utilização de terras ociosas com o mínimo de investimentos e de mão-de-obra, para satisfazer a demanda crescente de carne e derivados, ou por lavouras de produtos exportáveis com preços atraentes nos mercados internacionais”.

2. Em que consiste

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.64), ainda em pleno vigor, define Reforma Agrária, em seu art. 1º, § 1º, como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade.”

Como reforma pressupõe a idéia de reformulação ou mudança em seu significado etimológico, a reforma agrária seria uma modificação da situação agrária. Merece ser destacada a concepção de Nestor Duarte (1953), que define reforma agrária como

a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola.

Forçoso reconhecer que toda reforma implica modificação, de modo a permitir maior funcionalidade ao que se pretende alterar. Em se tratando de reforma agrária, necessariamente, compreender-se-ia maior utilização da terra não apenas para a melhoria das condições de vida da população mas principalmente para a solução dos inúmeros conflitos sociais decorrentes das distorções encontradas.

A idéia predominante na execução da reforma agrária foi a distribuição das terras entre os trabalhadores, de modo a propiciar o acesso à terra aos que não a possuísem, formando muitas pequenas propriedades rurais privadas. Não se está, no entanto, dando ênfase à sustentabilidade da reforma agrária nos aspectos econômico e ambiental. A simples repartição das terras não seria reforma, pois, como salienta Martinez (1990), “qualquer medida ou solução de grande alcance na questão agrária terá de ser pensada em termos globais das suas repercussões em outros campos”. Não se trataria, simplesmente, de promover melhor utilização da terra, dos capitais e da mão-de-obra, mas de corrigir as deficiências do modelo econômico existente, resultado de uma seqüência de falhas desde o processo de colonização.

3 Antecedentes

Efetivamente, podem ser estabelecidas quatro etapas da implantação da reforma agrária no Brasil. A primeira compreende o período de 1964, quando foi sancionado o Estatuto da Terra, até 1985, quando se encerrou o ciclo dos governos militares. A segunda compreende o período de 1985 a 1990, cognominado de Nova República, quando foi editado o I PNRA – 1º Plano Nacional de Reforma Agrária. A terceira corresponde ao período de 1990 a 1994. A última, de 1995 a 1999, com o governo anterior, considerando a reeleição, já que houve continuidade na política implementada.

Segundo dados oficiais, no período de 1964 a 1985, foram assentadas aproximadamente 40.000 famílias (INCRA, 1999, p. 26). Durante essa etapa, prevaleceram as desapropriações nas áreas prioritárias, assim delimitadas segundo critérios estabelecidos no Estatuto da Terra. As iniciativas eram exclusivas da União Federal, embora houvesse previsão legal para a celebração de convênios com Estados e municípios. Deu-se ênfase à colonização, especialmente em áreas da Amazônia e do Planalto Central.

Foram extremamente reduzidos os resultados alcançados, demonstrando de que não se priorizou, de verdade, a reforma agrária. Inexistiam, à época, movimentos sociais empenhados na modificação das condições fundiárias e a suspensão das liberdades democráticas inibia os reclamos sociais. A criação do PROTERRA – como foi chamado o Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – ignorou o Estatuto da Terra e a execução da reforma agrária, como foi salientado na publicação do MIRAD/INCRA, em 1987, em nada contribuiu para a melhoria dos resultados no período.

Em artigo no qual analisa os 30 anos do Estatuto da Terra, João Bosco Medeiros de Sousa (1994) destaca:

A grande oportunidade foi perdida irremediavelmente, logo após a entrada em vigor do Estatuto da Terra, porque o momento político era favorável e a função social da terra

era vista na pureza conceitual com que fora concebida. Tivesse sido possível o rigoroso cumprimento do Estatuto da Terra, certamente o Brasil não estaria passando pela crise que hoje o coloca entre os países de mais baixos indicadores sociais.

Ao aprovar o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA –, em 1985, que vigoraria nos anos 1985-1989, foi fixada como meta o assentamento de 1.400.000 famílias a ocupar uma área de 430.900 km². Os resultados foram insignificantes. As metas atingidas corresponderam a 7% dos objetivos propostos: só se assentaram, no período, menos de 90.000 famílias. Essa constatação se deu com o levantamento da situação socioeconômica efetuada pela FAO-PNUD, em decorrência de convênio celebrado em março de 1991, entre o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, a FAO e o PNUD, cujos resultados, irrefutáveis, foram publicados em dezembro de 1992, constituindo-se no Projeto BRA 87/022.

Não se pode deixar de destacar que tal levantamento, cuja pesquisa de campo compreendeu 44 assentamentos e, nestes, 828 famílias foram entrevistadas, correspondendo a 1,1% do universo de famílias assentadas, constatou resultados significativos. A renda média gerada por uma família de beneficiários da reforma agrária em nível nacional foi de 3,70 salários mínimos por mês, sendo que, na região Norte, foi de 4,18 salários mínimos mensais, no Nordeste de 2,33, no Centro-Oeste 3,85, no Sudeste de 4,13 e no Sul, com a renda mais alta, foi de 5,62 salários mínimos ao mês.

Durante o período 1990-1994, segundo dados oficiais, foram assentadas 12.600 famílias. Tais resultados, por certo, foram resultantes da reforma administrativa que se processou no início do Governo Fernando Collor, desarticulando o Estado brasileiro, seguida da instabilidade política que culminou com o impedimento e a perda do seu mandato. Logo em seguida, Itamar Franco não teve oportunidade de implementar, plenamente, uma política para a resolução da questão fundiária.

Quadro 1

Ano	Projetos Criados	Famílias beneficiadas
1995	314	42.827
1996	433	61.674
1997	637	81.944
1998	850	101.094
1999 (até 04/10)	336	44.661
TOTAL	2.570	332.200

4 Atual realidade

A partir de 1995, iniciou-se uma nova fase, na qual merecem destaque os movimentos sociais organizados e a sua intensa mobilização merecedora de referência.

Diante dessa realidade, se fosse possível trabalhar com a meta de atendimento de dois milhões de famílias, considerando os dados do IBGE, no Censo Agropecuário 1995-1996, ter-se-ia o prazo de 20 anos para a solução da questão, pois muitas das famílias potencialmente elegíveis prefeririam outras opções de vida e trabalho. Essa meta seria considerada viável, se houvesse empenho a ponto de igualar os resultados obtidos em 1998, quando foram mais significativos.

Segundo dados do INCRA (1999), na publicação do Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar, no período de 1º de janeiro de 1995 a 04 de outubro de 1999, os resultados estão no quadro 1.

Na apresentação da publicação Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável (2000), encontra-se a estimativa de que existem, no Brasil, 4,5 milhões de famílias potencialmente elegíveis para serem beneficiadas com a reforma agrária, isto é, pobres sem terra ou com pouca terra. Essa estimativa, segundo Gomes da Silva (1995), apresenta grandes divergências em razão da adoção de diversos critérios.

Quadro 2 : Público potencial para a reforma agrária, vários estudos

Anos Potenciais	Fontes	Metodologia	Beneficiários (mil família)
1971	Gomes da Silva, J.	(nº total de famílias) – (nº de famílias proprietárias não minifundistas e nº de famílias assalariadas depois RA). Dados do IBRA (1967) e IBGE (1969)	2.430
1985	Proposta PNRA	Soma de minifundistas, parceiros, arrendatários, assalariados, permanentes, temporários e outros assalariados 10,6 milhões, menos 3,5 milhões de TRs para a agricultura empresarial. Dados do INCRA de 1984	7.100
1985	PNR	Estimativa das famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais, de empregados, volantes, parceiros, conta própria, não-remunerados e sem declaração.	6.000-7.000
1991	Governo Paralelo	Dados do Censo Demográfico de 1980 60% da média entre o somatório de minifundistas, parceiros, arrendatários e volantes (4.938.000 de famílias); e o total de famílias sem-terra ou com terra insuficiente (deduzidos aqueles com exploração intensiva e/ou hortifrut-granjeiro) + TR sem emprego permanente (5.191.000 famílias). Não fornece detalhes	3.039
1993	INCRA (plano de emergência)	Não fornece detalhes	4.000
1993	MST	Não fornece detalhes	4.800
1994	Kageyama e Bergamasco	Pequena agricultura familiar (3.363.150 pessoas), Não-remuneradas (1.252.792), conta própria (2.010.360), empregados e volantes (2.371.992), empregados permanentes sem carteira (1.435.190) e volantes sem carteira (936.802), 5.635.152 pessoas por famílias = 2.254.601 famílias. Dados da PNAD (1989) e Censo Agropecuario (1985). Dados da PNAD, 1990. Famílias “indigentes”: mesmo critério de Herbert de Souza, o chefe tem ocupação agrícola, mora no campo ou na cidade.	2.254
1994	Graziano da Silva	Dados do Censo Demográfico de 1980	3.023
1994	Programa do PT	Dados do Governo Paralelo	3.039
1998	Gasques & Conceição	Pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. Dados Censo Agropecuario 1995-96.	

Fonte : Gomes da Silva (1995), p. 18-19.

Quadro 3: Demanda de terra para a reforma agrária, no Brasil, em 1995

Brasil/ Regiões/UF	Tamanho do Módulo	Proprietário Área (a)	Arendatários Área (a)	Pequeiros Área (a)	Ocupantes Área (a)	Assalariados Área (a)	Total Área (a)
BRASIL	44,45	68.489.966	10.145.401	11.902.288	28.786.753	40.791.509	160.115.917
NORTE	77,43	8.679.739	194.718	374.007	4.953.956	3.857.113	18.059.534
Acre	100	707.381	6.200	522.000	180.000	1.419.181	1.419.181
Amazonas	100	3.093.866	61.800	12.200	2.725.000	533.875	6.426.741
Amapá	50	35.315	0	0	28.150	41.463	104.928
Pará	50	946.971	40.150	198.400	263.050	390.825	1.839.396
Roraima	100	162.526	1.000	400	62.300	112.400	338.626
Tocantins	50	208.753	18.350	7.800	99.650	589.688	924.241
NORDESTE	36,67	38.502.719	5.516.671	6.604.854	17.318.838	12.640.873	80.583.955
Alagoas	20	951.575	199.400	134.180	469.860	515.505	2.270.520
Bahia	20	20.989.171	86.580	190.620	1.267.680	1.858.485	24.392.556
Ceará	50	5.421.619	951.450	3.693.250	3.760.350	2.561.113	16.387.782
Maranhão	50	2.750.327	3.664.450	1.490.150	6.872.700	3.168.375	17.946.002
Paraná	20	1.030.341	144.020	157.020	635.700	263.310	2.230.391
Pernambuco	20	2.183.483	180.560	218.740	982.480	1.073.110	4.638.373
Piauí	50	2.212.411	951.150	1.576.850	3.027.300	571.950	8.349.661
R. G. do Norte	50	1.897.909	212.350	444.750	869.300	984.338	4.408.647
Sergipe	20	1.065.883	86.500	19.700	278.200	265.675	1.716.018
CENTRO-OESTE	66,67	4.144.241	320.083	134.273	943.913	6.483.457	12.016.967
Distrito Federal	5	650	2.940	265	635	9.961	14.451
Goiás	50	1.111.619	96.900	37.900	187.050	2.362.488	3.795.957
M. G. do Sul	50	512.556	65.950	16.350	212.350	1.152.050	1.959.256
Mato Grosso	100	2.519.416	95.600	87.600	590.800	2.496.400	5.789.816
SUDESTE	27,5	11.967.917	646.223	884.070	931.343	8.011.142	22.440.694
Espírito Santo	20	376.666	11.800	44.680	24.280	330.620	788.046
Minas Gerais	50	10.401.205	573.550	753.750	1.130.350	7.870.088	20.728.943
Rio de Janeiro	20	3.427.715	29.020	127.680	44.780	269.195	3.898.390
São Paulo	20	847.331	199.740	169.100	156.140	2.078.435	3.450.745
SUL	20	5.195.350	935.520	965.080	1.161.760	2.608.295	10.866.005
Paraná	20	2.807.873	405.820	488.140	565.140	1.309.115	4.576.088
R. G. do Sul	20	1.291.833	374.640	374.640	374.640	851.715	4.219.168
Santa Catarina	20	1.095.644	200.180	105.300	222.160	447.465	2.070.749

Fonte: Dados brutos: IBGE - Centro Agropecuário, 1995-1996.

A atribuição de realizar a reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, presentemente, é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que teve a sua estrutura organizacional fixada pelo Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro do corrente ano. Na estrutura organizacional do Ministério, está inserida, como entidade vinculada, o INCRA e, dentre os órgãos colegiados, avulta o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural. Esse órgão tem, dentre as suas atribuições, a coordenação, articulação e formulação de políticas públicas federais da reforma agrária e a aprovação dos programas voltados à reforma agrária, com o acompanhamento do seu desempenho e apreciação da sua execução.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, na atualidade, desenvolve, basicamente, como um dos principais programas, o Banco da Terra, criado pela Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 3.475, de 19 de maio de 2000, para execução da reforma agrária. Ele financia a compra de imóveis rurais e a implantação de obras de infra-estrutura básica até o limite de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por família, com juros reduzidos que sofrem rebates de até 50% dos encargos para pagamento das obrigações em dia. O retorno desses financiamentos constituiria a perspectiva de dar sustentabilidade financeira ao programa, que depende, unicamente, dos recursos orçamentários. Embora haja previsão legal de retorno dos recursos aplicados, os orçamentos, dado o caráter paternalista reinante, não prevêm a receita proveniente do retorno do capital assim investido, para atendimento a outros beneficiários.

Outro programa desenvolvido pelo Ministério é o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –, criado desde 1996, que tem produzido resultados alentadores. Acertada essa opção pela agricultura familiar, em lugar da agricultura patronal, como destaca José Eli da Veiga (1998), examinando inclusive os resultados e as políticas adotadas em outros países, especialmente os Estados Unidos da América.

Ao traçar as Diretrizes para uma Nova Política Agrícola, José Eli da Veiga (2000) destaca que “a política fundiária não pode se resumir ao programa de assentamentos”, é imperiosa a expansão do PRONAF.

Outro programa extremamente importante hoje em curso, é o PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – que atua na educação de jovens e adultos, formação técnico-profissional nas áreas de produção e administração rural, formação continuada e escolarizada aos educadores do Ensino Fundamental e na produção de materiais pedagógicos a partir das demandas constatadas. Há previsão do envolvimento de outras instituições, dentre as quais universidades, organizações não- governamentais, associações, cooperativas, Igreja e movimentos sociais rurais.

Examinados os instrumentos disponíveis, não se poderia deixar de identificar as dificuldades. A principal é a sustentabilidade financeira da reforma agrária, pois ela depende, exclusivamente, dos recursos públicos orçamentários. O modelo paternalista, sem qualquer previsão de retorno dos recursos investidos, por certo, impede e limita o atendimento aos futuros beneficiários. Os assentamentos continuam permanentemente dependentes do Poder Público por causa da sua não-emancipação.

A inexistência de infra-estrutura mínima nos assentamentos, embora haja previsão de que o INCRA deveria proporcionar, nos projetos, pelo menos estrada de acesso, abastecimento de água para consumo humano e eletrificação em rede tronco, também contribui para o insucesso e resultados pouco alentadores.

Outra questão a ser destacada é a centralização da reforma agrária no Governo Federal que, ao que parece, se prenuncia com possibilidades de solução, pois está evidenciada a descentralização com o envolvimento dos outros níveis do Poder Público. A criação dos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Agrário, com objetivos similares ao Conselho Nacional, no âmbito de suas competências, possibilitará o envolvimento dos Estados e municípios na reforma agrária.

Os erros constatados ao longo desses anos, quanto à qualidade e localização das terras utilizadas, a distância dos mercados consumidores, a falta de infra-estrutura, a ausência de uma política agrícola eficaz devem ser examinados para impedir que não mais sejam cometidos.

A falta de confiabilidade do nosso cadastro fundiário muito contribuiu para que distorções existissem. Não há compatibilidade entre os

dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural e os resultados dos censos realizados pelo IBGE, que também divergem da realidade. Sem um diagnóstico preciso da estrutura fundiária brasileira, não poderão ser fixadas políticas eficazes.

5 Conclusão

Identificadas as dificuldades, os pontos de estrangulamento e as necessidades, podem ser estabelecidas as metas para a reforma agrária que devem ser viáveis social, econômica, jurídica e politicamente.

A partir daí, estabelecer-se uma estratégia ampla, dando à reforma agrária uma visão de longo prazo. Resta esperar que haja continuidade administrativa no âmbito dos governos para dar prosseguimento aos programas traçados, em lugar de sempre procurar iniciar novos programas sem a verificação e continuação dos que já estiverem em andamento.

Os programas de reforma agrária devem possuir uma dimensão ambiental, pois a divisão das terras em parcelas reduzidas gera desmatamentos e conseqüentes agressões ao meio ambiente, ocasionando, a longo prazo, efeitos danosos de difícil recuperação. Essa dimensão ambiental compreenderá também uma educação ambiental.

Indispensável a efetiva previsão da sustentabilidade dos resultados, pois a emancipação dos projetos daria margem à exigibilidade dos financiamentos concedidos, fixaria o homem à terra, evitaria o êxodo rural e fortaleceria a economia nacional. Esse resultado seria obtido com a melhor inserção do assentado no mercado de trabalho, inclusive com o aproveitamento da combinação de atividades agrícolas e não-agrícolas, dinamizando-as, caracterizando a pluriatividade de que trata Graziano da Silva (1996), no projeto Rurbano, desenvolvido na Unicamp.

A diminuição da dependência da desapropriação para a aquisição de terras exigiria que se desse maior atenção à arrecadação das terras públicas abandonadas ou irregularmente ocupadas. Se houvesse a utilização de outras fontes, haveria diminuição dos recursos necessários e isso possibilitaria um maior atendimento.

A descentralização, com o envolvimento dos governos estaduais e municipais na esfera das suas atribuições, também contribuiria para a maior sustentabilidade dos projetos de assentamento. Esse envolvimento abrangeria instituições públicas e privadas, entre as quais as universidades, sindicatos, cooperativas, Igreja e organizações não-governamentais.

Deveria promover-se o aperfeiçoamento da seleção dos beneficiários dos projetos de assentamento, com a elaboração de um cadastro nacional dos possíveis beneficiários, adequando-se a elaboração dos projetos à demanda e evitando, quando possível, o deslocamento dos contingentes populacionais dos seus locais de origem.

A continuação e expansão dos programas atualmente existentes, especialmente o Banco da Terra e o PRONAF, corresponderiam à extensão das medidas indispensáveis às necessidades básicas. Não se poderia deixar de dar apoio ao cooperativismo, à pesquisa agropecuária e à assistência técnica.

Outro aspecto extremamente relevante a considerar é a

revolução tecnológica profunda que está mudando a natureza da agricultura moderna em seu processo, levantando sérias questões sobre o futuro da mão-de-obra agrícola nos países em todo o mundo,

como ressalta Jeremy Rifkin (1995). A tecnologia está mostrando sinais de que, no próximo século, diminuirá, sensivelmente, a agricultura ao ar livre, em razão dos avanços nas ciências, o que conduziria a um mundo sem agricultores, pois a revolução decorrente dos ganhos de produtividade tem tido um impacto devastador.

Essa circunstância, por certo, foi decisiva para José Graziano da Silva (1996) falar em “uma reforma agrária não essencialmente agrícola”. Ainda cita o mesmo autor que “segundo a PNAD, de cada três pessoas que residiam no meio rural brasileiro, duas estavam ocupadas em atividades agropecuárias e uma em outras atividades, com destaque para a prestação de serviços não agrícolas, indústria de transformação, comércio e construção civil, evidenciando o que foi chamado de *urbanização do meio rural brasileiro* nos anos 80”. (GRAZIANO, 1996)

A constatação da existência de outras fontes de renda no meio rural foi efetuada pelo estudo da FAO/PNUD (1992), ao concluir que 14,67% da renda das famílias de assentados em programas de reforma agrária provêm de outros trabalhos assalariados. Não são valores muito expressivos, mas apresentam tendência ascendente.

Já o 1º PNRA, em 1985, previa a possibilidade de criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho. Isso só poderia acontecer se houvesse uma nova orientação aos instrumentos das políticas para o meio rural, direcionando-as para uma reforma agrária não essencialmente agrícola. Por essa razão, o próprio Governo Federal, ao estabelecer o planejamento para a reforma agrária, propõe um novo mundo rural, no qual se pretende conceder estímulos a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

Essa é a diretriz mais acertada, pois, com as modificações que estão ocorrendo em velocidade quase imperceptível, a reforma agrária deve ter um direcionamento em que a simples atividade de exploração não seja o único objetivo – fim. Outras fontes de renda, não essencialmente agrícolas, devem ser encaradas no planejamento dos assentamentos, de modo a propiciar não apenas a sobrevivência mas também um efetivo progresso social e econômico.

6 Referências

CRUZ, Fernando Castro. **Reforma agrária e sua evolução**. São Paulo, Ed. Universitária de Direito, 1987.

DUARTE, Nestor. **Reforma agrária**. Rio de Janeiro: MEC: SD, 1953.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Edipro, 1995.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva. 1994.

FERREIRA, Waldemar. **História do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. A demanda de terra para a reforma agrária. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. In: REFORMA Agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: MDA: NEAD. 2000. p. 85-109.

SILVA, José Graciliano da. O que há de novo no meio rural. **Nova Economia** – Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio de 1997.

_____. Por um novo programa agrário. **Reforma Agrária** – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, São Paulo. v. 23, n. 2, p. 5-16, maio/ago. 1993.

_____. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 8-15, 1996.

MARTINEZ, Paulo. **Reforma agrária: questão de terra ou de gente**. São Paulo: Moderna, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Evolução da estrutura agrária do Brasil**. Incra, Brasília, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Balço da reforma agrária e da agricultura familiar**. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. **Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária**. Brasília, DF, 1992.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**. São Paulo. Makron Books, 1995.

SODERO, Fernando P. **Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular, 1990.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. Estatuto da terra 30 anos: a oportunidade perdida. **Revista de Direito Agrário**. Brasília, DF, ano 10, n. 12, p. 45-48, 2. sem. 1994.

VEIGA, José Eli. Diretrizes para uma nova política agrícola. In: REFORMA agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: MDA: NEAD, 2000. p 19-35.