



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**TEXTO DE DISCUSSÃO Nº 07**

**A QUESTÃO AGRÁRIA: ONTEM E HOJE**

**DOM TOMÁS BALDUÍNO**  
OUTUBRO/2003

**Texto de Discussão**

Ano 2 - nº 07 - outubro/2003

**Reitor da Universidade Federal do Piauí**

Prof. Pedro Leopoldino Ferreira Filho

**Diretor do Centro de Ciências Humanas e Letras**

Prof. Antonio Fonseca Neto

**Chefe do Departamento de Ciências Econômicas**

Prof. Edson José de Castro Lima

**Coordenador do Curso de Ciências Econômicas**

Prof. Luiz Carlos Rodrigues Cruz Puscas

**Editado pelo DECON**

**Responsável**

Econ./DECON Enoisa Veras

**Conselho Editorial**

Prof./DECON Esp. Luiz Carlos Rodrigues Cruz Puscas

Prof./DECON Dra. Maria do Socorro Lira Monteiro

Prof./DECON Dr. Solimar Oliveira Lima

FICHA CATALOGRÁFICA

Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí - v.1, n.7, a.2 (outubro 2003) - Teresina: UFPI, 2003 - ISSN 1678-1988

1.Economia - Periódicos

CDD 330.05

## A QUESTÃO AGRÁRIA: ONTEM E HOJE\*

Dom Tomás Balduino\*

Luís Fernando Veríssimo, em seu artigo "Culpa Maior", publicado no Jornal O Globo, de 10/07/2003, com seu humor costumeiro, escreve: "As caravelas de Pedro Álvares Cabral aproximam-se da praia, onde um grupo de índios as observa. Um índio olha para outro e diz: " Iihh... Lá vem aquele papo de reforma agrária." O papo sobre reforma agrária pode não ser tão antigo assim, mas faz muito tempo que faz parte do debate nacional.

Foi no final dos anos 50 e início dos anos 60, com o processo crescente de industrialização do país, que provocava um crescimento rápido da urbanização, que a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade.

Este debate se tornou mais intenso, quando o governo João Goulart a anunciava como uma das reformas de base, propostas por seu governo. A questão da propriedade da terra era, como continua sendo até hoje para a elite brasileira, um tabu. E o discurso que a levantasse era qualificado de "comunista". O conjunto das reformas de base, em que sobressaia a reforma agrária acabou provocando o golpe militar de 1964. Entretanto, mais que programas de reforma agrária o que se viu no Brasil foi uma grande reforma de siglas de órgãos que se diziam destinados a efetivá-la.

Até o golpe militar de 64, o órgão responsável pela Reforma Agrária chamava-se SUPRA, Superintendência da Reforma Agrária. A mobilização da sociedade em torno a este tema, a organização dos trabalhadores que a reivindicavam e a agitação que se instalou no campo, notadamente no Nordeste com as Ligas Camponesas e no Centro-Oeste, com a

---

\* Dom Tomás Balduino nasceu em Posse, Goiás, no dia 31 de dezembro de 1922. Foi personagem fundamental no processo de criação, em 1975, da Comissão Pastoral da Terra e ajudou a fundar o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Em 1999, Dom Tomás assumiu a presidência da CPT, função que ocupa até hoje. Foi bispo da Cidade de Goiás, antiga capital do Estado de Goiás, durante 31 anos. No período de 1965 a 1967, foi prelado de Conceição do Araguaia, no Pará. Sua atuação sempre esteve ligada aos índios e aos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Atualmente é membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ligado ao Governo Federal, e da Coordenação de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Dom Tomás estudou Filosofia no seminário dos Dominicanos, em Perdizes, São Paulo. cursou Teologia e fez mestrado, na mesma área, em Saint Maximin, na França. Em 1965, concluiu pós-graduação em Antropologia e Linguística na Universidade de Brasília (UNB).

mobilização camponesa de Trombas e Formoso, obrigou ao recém-instalado regime militar a produzir um ordenamento jurídico que fosse capaz de dar conta dos conflitos no campo. No mesmo ano de 1964, editou-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964). Ao mesmo tempo criou-se o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição à Supra.

Dois anos depois, em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu um Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel. Na reforma das siglas o passo seguinte foi dado em 1970, quando foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA.

Tanto o Estatuto da Terra, quanto o INCRA foram atacados duramente. O Estatuto da Terra porque não sinalizava na direção de uma efetiva e radical reforma agrária como era a que se desejava, e o INCRA, porque nele veio embutido o "C" de Colonização. O órgão era mais um instrumento de Colonização de áreas novas, como as da Transamazônica, do que para uma reforma da estrutura fundiária do país.

Findo o período de exceção do regime militar, com o advento da Nova República o tema da Reforma Agrária voltou à tona. Era uma exigência dos ares democráticos que se respiravam. Para se dizer que a reforma agrária realmente aconteceria criou-se um ministério, o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária - MIRAD. O saudoso José Gomes, histórico defensor desta reforma, foi encarregado de elaborar o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985. O Plano estabeleceu como meta a de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. Este primeiro plano em sua forma original é um marco histórico e uma referência para qualquer plano futuro. Vendo seu plano totalmente desfigurado pela pressão dos latifundiários paulistas, com a complacência do Presidente José Sarney, José Gomes acabou se demitindo da presidência do INCRA. Resultado: quatro anos depois os números alcançados eram mais que modestos: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares. A reforma das siglas, porém, continuou. Em 1987, um Decreto-lei extinguiu o INCRA.

No Congresso Constituinte o debate sobre a Reforma Agrária foi intenso. A sociedade se mobilizou na defesa desta bandeira. Um abaixo-assinado com 1.200.000

assinaturas foi entregue aos Constituintes. Mas a força da bancada ruralista foi maior. Conseguiu introduzir no texto a alínea II do artigo 185, proibindo, no caso específico de Reforma Agrária, a desapropriação das propriedades produtivas. Foi o grande retrocesso. A nova Constituição ficava neste ponto mais conservadora e reacionária que o Estatuto da Terra.

Já em 1989, o MIRAD acabou sendo extinto, passando a responsabilidade pela Reforma Agrária para o Ministério da Agricultura. Recriou-se, porém, o INCRA com a rejeição do Decreto-Lei que o extinguiu.

Neste meio tempo o sindicalismo rural se espalhou para todo o Brasil. Em muitos municípios a oposição sindical tomou corpo e conquistou espaços importantes tornando o sindicalismo mais combativo. Ao mesmo tempo começaram a surgir outros movimentos de trabalhadores. Assim surge, em 1985 oficialmente, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, que buscava trabalhar e organizar especificamente os sem-terra, filhos dos pequenos agricultores com pouca terra, meeiros, arrendatários, assalariados rurais e outros. Estes movimentos foram crescendo e desenvolveram novas estratégias de luta para a conquista da terra, sobretudo através das ocupações.

### **A Reforma Agrária nos Governos recentes**

Fernando Henrique Cardoso foi eleito apresentando a Reforma Agrária como um de seus compromissos. Mas as ações concretas eram muito tímidas. A comoção nacional que se seguiu ao massacre de Eldorado do Carajás e sua repercussão internacional o empurraram a anunciar que seu governo estava disposto a realizar a Reforma Agrária. Esta disposição se consolidou na criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 29 de abril de 1996, 12 dias depois do massacre. O governo FHC tentou, durante os oito anos de seu mandato, passar à opinião pública nacional e internacional que realizou a maior reforma agrária que o Brasil conheceu.

O que os movimentos sociais do campo dizem, é que essa reforma nunca existiu. O que o governo FHC desenvolveu foi uma política de assentamentos, mas que não tocou em nada na estrutura fundiária brasileira. Ao mesmo tempo em que efetuou o maior número de

assentamentos da história, um número superior de famílias abandonou o campo pela ausência de políticas públicas que lhe permitissem nele viver com dignidade. Neste período ao invés de uma democratização da propriedade houve uma concentração maior.

O governo FHC não tinha uma política e um plano de Reforma Agrária como uma estratégia de desenvolvimento. Os assentamentos não obedeceram a um planejamento elaborado, mas foram sendo criados respondendo à pressão exercida pelos movimentos sociais. Seu governo adotou a política do bombeiro, a de tentar debelar os focos de incêndio no campo. Costuma-se dizer que adotou políticas compensatórias para enfrentar os conflitos.

Ao invés de fortalecer o INCRA e sua estrutura, criou o Ministério que gerou uma série de conflitos de competência. Ao mesmo tempo que existia o INCRA para as ações de Reforma Agrária, o ministério tinha uma Secretaria de Reforma Agrária. Este conflito de competências aparece em carta que o ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, atual deputado federal, Raul Jungmann endereçou ao presidente Lula, publicada na Folha de São Paulo no dia 15 de julho de 2003. Nesta carta ele fala claramente que os dados e os números do INCRA não merecem confiança, estão defasados.

A reforma que se solidificou foi também a das siglas. O Ministério Extraordinário de Política Fundiária passou a se chamar de Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, incorporando no seu bojo o atendimento à agricultura familiar. Assim o Ministério da Agricultura ficava totalmente voltado para o agronegócio e o MDA se tornava o ministério dos pobres.

Outra característica importante da Reforma Agrária de FHC, é o de ter sido uma Reforma Agrária de marketing. O ministério tinha o maior corpo de jornalistas de todo o governo. Através da comunicação conseguiu passar a idéia de que o governo realmente estava realizando a maior reforma agrária do país. E aí se estabeleceu uma guerra de propaganda. Por um lado os números da Reforma Agrária foram artificialmente inflados de tal forma, como reportagens da Folha de São Paulo constataram no início de 2002, que áreas sem nenhum benefício, sem nenhuma família assentada, terem sido contabilizadas como assentamentos. Por outro lado, os números referentes à violência no campo foram sistematicamente desinflados. Até 1999, os números que o Ministério utilizava eram os da

CPT. Com a criação da Ouvidoria Agrária Nacional, o ministério se encarregou de fazer seu próprio registro. Assim no ano de 2000, enquanto a CPT registrou 21 assassinatos no campo, a Ouvidoria registrou somente 10. Em 2001, a Ouvidoria registrou 14 assassinatos, contra 30 da CPT e em 2002 a CPT registrou 43, contra 22 da Ouvidoria. Propaganda publicitária, paga pelos cofres públicos, no início de 2002, alardeava como grande conquista da reforma agrária do governo, a queda nos números dos assassinatos, contrapondo 180 assassinatos em 1985 a 14 em 2001. Escondia com isto, um aumento de 40% no índice da violência se comparasse seus próprios números de 2000 e 2001.

A terceira marca da Reforma Agrária de FHC é a da do esvaziamento. Procurou esvaziar o processo das desapropriações introduzindo uma espúria reforma agrária de mercado proposta pelo Banco Mundial. Desta forma foi criado o projeto piloto Cédula da Terra e no seu rastro o Banco da Terra. A tentativa era a de deixar que o mercado realizasse sua reforma agrária, através dos mecanismos de oferta e procura de compra e venda de terras. Assim se criaram artificialmente uma série de associações conduzidas ou por interesses de políticos, ou por interesses muitas vezes dos próprios latifundiários que queriam vender sua propriedade ou parte dela.

O INCRA também acabou esvaziado. Seu quadro de funcionários foi reduzido drasticamente. A tentativa foi a de jogar o processo de Reforma Agrária para Estados e Municípios.

A outra tentativa de esvaziamento foi com relação aos movimentos sociais. Para conter a ação destes movimentos, sobretudo seus instrumentos mais fortes e significativos que eram as ocupações, o governo baixou medidas provisórias punitivas que criminalizavam estas ocupações, determinando que áreas ocupadas não pudessem ser vistoriadas e retirando do cadastro de assentamentos as pessoas que participassem de ocupações de prédios públicos, etc.

Na mesma direção, na tentativa de minar mais ainda a força da organização dos movimentos populares descobriu o “ovo de Colombo”, o cadastramento pelo Correio. Os sem-terra não precisariam mais procurar o sindicato ou o movimento para lutarem por um pedaço de chão. Era muito mais fácil, cada um por si poderia ganhar um lote de terra. Não era

preciso se organizar, ir para acampamentos. Era só se inscrever no Correio de sua cidade. Em quatro meses o cidadão já teria retorno certo. Centenas de milhares de famílias fizeram sua inscrição e até hoje aguardam o retorno prometido. E aí também funcionou o esquema de marketing. Informe Publicitário divulgado em todos os meios de comunicação dizia "por que pular a cerca, se a porteira está aberta?"

Lula se elegeu também com o compromisso de fazer a Reforma Agrária. Recebeu, entretanto, do governo anterior, uma pesada herança, tanto estrutural, quanto operacional: a estrutura de um Ministério ao qual está subordinado o INCRA com competências que se sobrepõem gerando conflitos internos e a conseqüente paralisia da Reforma Agrária; um INCRA totalmente desmantelado, com um corpo de servidores insuficiente e inadequado para atender o conjunto das demandas do seu objetivo e as medidas punitivas e cerceadoras dos movimentos sociais.

Lula, além do mais, se elegeu numa constelação de alianças que limitam sua liberdade de ação e numa conjuntura econômica e política adversa. O agronegócio tornou-se o carro chefe das exportações brasileiras e, por isso mesmo, ele se firma, se fortalece e é tratado como prioridade. A busca de superávit primário cada vez maior na balança comercial o torna intocável. E agronegócio e latifúndio são irmãos no Brasil.

No plano político Lula conquistou o governo. Resta-lhe ainda conquistar o poder. No campo, a correlação de forças ainda pende para o lado do latifúndio. A bancada ruralista, apesar de mais fraca e reduzida do que em 1988, no processo constituinte, ainda tem força, sabe arregimentar adesões e conta com a cobertura da Mídia.

O Programa Fome Zero, a prioridade número um do governo Lula, seria uma excelente motivação a favor da realização de uma profunda reforma agrária, caminho viável, barato e democrático de superação da miséria e da fome. Apesar disto, não houve ainda sinalização clara nesta direção. A concentração de esforços e energias está voltada para as reformas tributária e da previdência. Enquanto isso os grandes produtores de grãos e de gado têm feito várias tentativas de se apossar do Fome Zero, pelo menos na Mídia.



Dentro do MDA e do INCRA fala-se muito mais em aprimoramento dos assentamentos, do que em Reforma Agrária, que signifique enfrentamento do latifúndio, desconcentração e democratização da propriedade da terra. Os assentamentos, é verdade, precisam de atenção e investimento, mas os milhões de famílias sem terra, aguardam impacientes para serem atendidos. O Plano Nacional de Reforma Agrária, que tinha sido anunciado, ainda não começou a ser delineado.

O quadro da Reforma Agrária, por isto, depois de seis meses de governo, continua confuso e indefinido, dando ocasião às mobilizações dos movimentos sociais que estão exercendo pressão política sobre o Governo de forma organizada e planejada. Isto tem gerado uma série de reações dos latifundiários e ruralistas, que estão usando de todos os recursos, inclusive a organização de milícias armadas para se oporem às tentativas de ocupação de suas terras e montam estratégias para barrar de qualquer forma, qualquer tentativa de Reforma Agrária.

### **Que Reforma Agrária queremos**

Reforma Agrária é, fundamentalmente, democratização da propriedade da terra para garantir o acesso à terra para todos os que precisam do chão de viver e trabalhar. O caminho já previsto na própria constituição para esta democratização é a desapropriação. A Constituição de 88, no artigo 186, inovou de forma revolucionária introduzindo a função social no conceito da propriedade da terra, antes e acima do conceito da propriedade privada. Mas o chamado Centrão criou, de forma contraditória, um obstáculo quase intransponível para sua efetivação. Trata-se da alínea II do artigo 185 que diz simplesmente que terra produtiva é insusceptível de desapropriação, no caso preciso e específico do objetivo de Reforma Agrária. A propriedade que não cumpre sua função social pode, por lei, ser desapropriada, por interesse social, para fins de reforma agrária (Art 184). Porém, em razão da contradição acima, e no intuito de maior indenização o proprietário entra em juízo e o processo vai se arrastando, dependendo da boa ou má vontade do magistrado.

As diversas entidades e até as Igrejas empenhadas na efetiva Reforma Agrária vêm buscando algum instrumento que remova este obstáculo constitucional. Pensou-se em retirar o tal “produtivo” da Constituição ou, melhor ainda, estabelecer um limite à propriedade da

terra, coisa que não existe em nossa lei. Mas isso não tem encontrado eco favorável no próprio Governo Lula.

Mas Reforma Agrária não é só desapropriação. Exige um conjunto de ações e medidas. A CPT nacional, em fevereiro deste ano, reuniu um grupo de pessoas<sup>1</sup> para refletir sobre o que um programa de Reforma Agrária deveria necessariamente incorporar. Estas reflexões foram sistematizadas em documento com o nome “Apontamentos da CPT para o II Plano Nacional de Reforma Agrária”.

Nesta reflexão se destacaram cinco dimensões que precisam estar presentes num plano de Reforma Agrária:

*”a) acesso à terra - neste campo é onde se tem uma experiência acumulada maior; a propriedade tem que ser de um tamanho compatível com as necessidades das famílias. Tanto latifúndio, como minifúndio são prejudiciais. Também têm que ser respeitadas formas de uso coletivo da terra como já o fazem os indígenas e grupos quilombolas e outras formas tradicionais de uso comum da terra. Uma reforma agrária conseqüente, por isso, precisa passar pela definição de um limite para a propriedade da terra, no sentido de democratizar o acesso à mesma. A propriedade tem que estar subordinada à necessidade da sociedade e tem que exercer sua função social;*

*b) acesso à água - terra sem água é morta. A reforma agrária tem que garantir o acesso à água e/ou desenvolver formas alternativas de captação de água para a agricultura;*

*c) organização da produção - esta organização é coletiva e social e envolve tecnologias. Não se pode pensar a terra simplesmente em função da agricultura. Há a criação de animais que é a atividade principal em algumas áreas como no semi-árido. A Reforma Agrária deve apoiar a organização existente e estimular a produção coletiva. No campo da organização da produção há alguns entraves jurídicos como o padrão de herança, em que todos os filhos*

---

<sup>1</sup> Participaram da reflexão: pela Coordenação Nacional, Dom Tomás, Isabel Cristina Diniz, Isidoro Revers e Antônio Canuto; da CPT regional Goiás, Pe. José Chiarini e Luizmar Ribeiro Pinto, e o professor Jadir Moraes Pessoa, Ivo Poletto e José do Carmo Siqueira. Foram incorporadas à reflexão as contribuições das CPTs do Maranhão e do Amapá e de Roberto Malvezzi, da Coordenação Nacional.

*são igualmente herdeiros, obrigando a um retalhamento da pequena propriedade ou à sua venda, o mesmo se diga quando há separação do casal;*

*d) mercado - é uma área onde os trabalhadores tem menor experiência acumulada. A comercialização é uma das grandes dificuldades para os trabalhadores. As feiras livres, onde existem, acabam sendo as únicas experiências para muitos. A Reforma Agrária deve estimular formas coletivas de comercialização, como a criação de cooperativas e apoiar a comercialização direta, do produtor ao consumidor, fazendo a junção campo - cidade e favorecer o sistema de trocas já existente em alguns lugares;*

*e) cultura camponesa - Esta dimensão é transversal às demais. Há uma grande diversidade regional, há saberes acumulados e a reforma agrária deveria possibilitar o espaço para a reconstituição do modo de vida, da cultura camponesa;*

*Por isto a Reforma Agrária teria que ser formulada a partir de processos locais, de baixo para cima, a partir dos sujeitos de cada região, valorizando-os, resgatando as experiências existentes e levando em conta a extrema diversidade de ecossistemas e de culturas em nosso país. Os trabalhadores e trabalhadoras da terra devem ser os protagonistas deste processo. Os Amazônidas devem definir que reforma agrária deve ser implantada na Amazônia, respeitando a realidade e a riqueza da região, os nordestinos vão dizer quais os caminhos para uma correta convivência com o semi-árido, e assim por diante. Não se pode implantar um modelo único para a imensa diversidade do Brasil."*

Outros elementos importantes tem que ser considerados para uma conseqüente Reforma Agrária. Estes constam da Carta da Terra, documento assinado na data simbólica de 22 de abril e entregue ao Presidente e às máximas autoridades da República, elaborado pelas entidades e movimentos membros do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

Segundo a Carta da Terra a Reforma Agrária tem que garantir e promover o direito das diferentes etnias e grupos sociais. Por isso tem que promover a defesa e demarcação das terras indígenas, das áreas de remanescentes de quilombos, e a concessão de terras públicas aos ribeirinhos e populações praieiras.

A Reforma Agrária precisa levar em consideração as relações de gênero e geração, por isso deve garantir "igualdade de oportunidades e direitos para mulheres e jovens" no acesso à terra e a outras políticas públicas a ela relacionadas.

Reforma agrária não significa só distribuição de terra, requer políticas que viabilizem a produção. A Carta da Terra neste sentido propõe a implantação de agroindústrias populares nos municípios do interior, a produção de sementes pelos próprios agricultores que retirem o agricultor do jugo das multinacionais das sementes e o desenvolvimento e a disseminação de novas técnicas agrícolas não agressivas ao meio ambiente.

Além disso a Reforma Agrária não pode ser uma ação isolada. Reforma Agrária exige conjugação de políticas em diferentes áreas, como saúde, educação, transporte, energia, comercialização, industrialização. A educação no campo, por exemplo, ajudará a promover o resgate da cultura e a redescoberta dos valores do campo. A Reforma Agrária também pode e deve estar inserida no conjunto de políticas que favoreçam a economia solidária e a melhora significativa da qualidade de vida das pessoas. O êxodo rural em grande parte se deveu a que o espaço urbano era mostrado como o espaço onde as condições e a qualidade de vida eram mais favoráveis, pela educação, a saúde, os transportes, a energia, etc. Hoje é preciso fazer o inverso, mostrar que a qualidade de vida está no campo, garantindo que os serviços básicos essenciais se encontrem também aí, diz a reflexão da CPT.

A Reforma Agrária que se almeja não é a que visa somente a produção. O documento da CPT, diz: “É preciso entender a terra como lugar de manutenção e recriação de espaços de vida. A produção é importante, mas com respeito à vida do solo, do ar, da água e das pessoas.”

Por fim, para que haja uma verdadeira Reforma Agrária ela deveria estar centralizada em um único órgão, o INCRA, por exemplo, para se evitar o conflito de competências acima assinalado. A Reforma Agrária é uma exigência do próprio bom senso e o resgate de dívida histórica com os trabalhadores e trabalhadoras do campo e deve estar inserida dentro do quadro de um novo modelo de desenvolvimento muito mais voltado para os interesses nacionais e não subordinado aos ditames frios do mercado.