

COM OCUPAÇÕES E ACAMPAMENTOS FAZEM-SE ASSENTAMENTOS, MAS NÃO REFORMA AGRÁRIA.*

*Fernando Gaiger Silveira***

*Ingrid Schneider****

1 - Introdução

A ocupação da Fazenda São Pedro, em Bagé, pelos colonos "sem-terra" é o primeiro grande conflito de terras que o novo Governo Estadual está enfrentando. Esse conflito mostra que, apesar da conjuntura desfavorável à Reforma Agrária, notadamente após a Constituinte de 1988, a determinação dos "sem-terra" em mantê-la na pauta dos problemas agrários através dos acampamentos e ocupações obriga a respostas e medidas por parte do Governo Estadual.

Este artigo tem por objetivo fazer um apanhado sucinto da evolução dos assentamentos no Rio Grande do Sul, implementados pelos Governos Estaduais e pelo INCRA, desde 1978. Detivemo-nos no relato da trajetória dos "sem-terra" em Bagé, buscando demonstrar o longo percurso e as dificuldades que enfrenta um grupo de acampados até o assentamento definitivo. Procuramos mostrar a relação entre as pressões oriundas dos movimentos organizados pelos "sem-terra" e os assentamentos efetivados. Essa dinâmica e os parcos resultados concretos que produziu implicam necessariamente algumas considerações acerca da atualidade de uma política de Reforma Agrária.

* Os autores agradecem aos técnicos da EMATER e da Secretaria da Agricultura pelas informações prestadas, como também a entrevista de um membro do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade dos autores.

** Engenheiro Agrônomo da FEE e mestrando em Sociologia Rural da UFRGS.

*** Socióloga da FEE e Professora da UNISINOS.

2 - Os colonos na Campanha

Cerca de 20% das famílias assentadas no Rio Grande do Sul ocupam hoje áreas no Município de Bagé. Talvez por ironia da história, os colonos "sem terra" oriundos da Região do Alto Uruguai - região de minifúndios - fazem na região da grande propriedade boa parte de sua experiência de assentados.¹ Não estaria efetuando-se em Bagé, em reduzida dimensão, é claro, algo próximo daquilo que os formuladores do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (1º PNRA) programaram para todo o País?

Ao final de junho deste ano, cerca de 800 famílias "sem terra" permaneciam acampadas em Bagé, à espera da definição de novas compras de terras pelo Governo Estadual para assentá-las.

O vaivém de uma ocupação para um acampamento², e vice-versa, até o assentamento definitivo, é geralmente longo, em termos de tempo e deslocamento no espaço geográfico.

A trajetória coletiva dos acampados em Bagé começou em setembro de 1989. Eram de oito mil (avaliação do Governo do Estado) a 12 mil (avaliação do MST) os "sem-terra" oriundos de 30 municípios do Alto Uruguai que, na madrugada do dia 12.09.89, se mobilizaram em cerca de 100 caminhões para a ocupação de fazendas na região. As ocupações efetivaram-se no caso da Fazenda Bacaraí, em Cruz Alta, ocupada por 3.000 colonos, e da granja Arvoredo, em Ronda Alta, com 600 colonos. Os demais, interceptados pela Brigada Militar, dispersaram-se em acampamentos improvisados em diversas cidades da região.

¹ Os assentamentos (2.500 pessoas) possivelmente contribuíram inclusive para mudar a tendência até então declinante da população rural local. Entre 1980 e 1989, segundo o IBGE, em Bagé, a população urbana cresceu 26%, e a população rural, 130% (CP, 12.05.91).

² O acampamento é, por excelência, o lugar de organização e aglutinação de um grupo "sem terra". Ocorre em áreas menos litigiosas, "negociáveis" (beira de estradas, fazendas cedidas pelo INCRA, áreas vizinhas a assentamentos, etc.). A ocupação corresponde ao movimento de enfrentamento: com o proprietário da terra, não raro ligado à UDR, e com os poderes constituídos. Ocupada a terra, o proprietário reivindica seu direito à propriedade através do instrumento jurídico da reintegração de posse. Esta, se concedida pelo juiz, pode implicar mobilização da força pública para o despejo dos ocupantes. Por esse motivo, a ocupação é também forma eficaz de pressão. Em função da possibilidade de resistência dos ocupantes e violência da força policial, normalmente se desencadeiam negociações.

"Não sei de onde surgiu tanta gente" declarou o então Secretário da Agricultura, Marcos Palombini, frente ao inesperado e à dimensão do movimento (ZH, 21.9.89). O Secretário criticou ainda os constituintes de 1988, que, por falta de visão da necessidade de uma Reforma Agrária "pacífica e dentro da lei", fizeram com que "(...) hoje corramos o risco muito grande de convulsão social" (ZH, 21.9.89). O Governador Pedro Simon, comprometido que estava com o assentamento de acampamentos anteriores - e somente destes -, reage: "Este movimento não é igual aos outros. Há um comando atrás disso"³ (ZH, 21.9.89).

Já para o MST, a preocupação central era:

"(...) não há mais trabalho de peão, os arrendamentos estão acabando. As famílias têm de ir para as favelas na cidade ou lutar por terra, e o movimento entende que esta é a melhor alternativa" (ZH, 21.9.89).

À ocupação seguiram-se a reintegração de posse e a formação de um novo acampamento em Cruz Alta, na fazenda Boa Vista, do INCRA, onde se reuniram nove mil colonos. O acampamento serviu de ponto de partida para novas mobilizações: a ocupação da Fazenda Santa Fé, em Fortaleza dos Valos, e a marcha de 800 colonos em direção ao centro de Cruz Alta, entre outras.

Em novembro de 1990, os acampados da Boa Vista foram transferidos para um centro de treinamento do INCRA, em Bagé. De lá, partiram para a ocupação da Fazenda São Pedro, em 8 de maio último. No episódio, foi morto o "sem-terra" Neuroni Pinheiro Machado, em circunstâncias até hoje não esclarecidas. A rendição de sete homens da Brigada Militar, a tomada de 11 reféns - entre eles, o proprietário da fazenda - e mais dois feridos à bala dão idéia da tensão em que ocorreu a ocupação. Foi a mais longa ocupação, 49 dias até a saída dos colonos, em função da concessão da reintegração de posse, no dia 27.05.91.

³ O fantasma da convulsão social vem de par com a tentativa de desqualificar a ação coletiva dos "sem-terra" - há sempre "algo" maior atrás. No mesmo sentido, existem tentativas de tratar a ocupação como simples casos de invasão por parte de foras-da-lei. O auge da tentativa de criminalização ocorreu no episódio da Praça da Matriz, em 08.08.90. O jornal O Estado de São Paulo estampou a seguinte manchete, em 12.08.90, "Sem-terra do sul têm organização militar". No texto, a organização militar é: "disciplina rigorosa, coordenações gerais, equipes de saúde, de alimentação, etc.".

Durante esse período de ocupação, assistimos a intensas negociações, tanto entre os "sem-terra" e o Governo do Estado, quanto entre este e o Governo Federal, buscando a liberação de verbas para assentamentos.

As negociações para a compra de uma fazenda em Canguçu, onde seriam assentadas 85 famílias, ainda não chegaram a termo, devido à não-aceitação, por parte do BNDES, dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) emitidos pelo próprio Governo, que serviriam para a quitação de dívidas do proprietário. O INCRA efetivou, através do Governo do Estado, a compra de uma área de 1.600ha em Livramento, onde deverão ser assentadas 100 famílias. No Centro de Treinamento Agrícola de Bagé, deverão ficar 50 famílias. Outras 53 já partiram para o Mato Grosso, tendo aceitado a alternativa da colonização. Portanto, a quase-totalidade dos acampados em Bagé ainda está sem perspectiva concreta de assentamento.

O Presidente da Associação Rural de Livramento reagiu ao futuro assentamento, que, segundo ele, "(...) vai instituir um clima de intranquilidade no município" (CP, 12.6.91).

A resistência de segmentos dos fazendeiros à instalação de assentamentos próximos às suas propriedades esteve presente também em Bagé. O proprietário da Fazenda São Pedro foi pressionado por fazendeiros da região a não vender sua propriedade, possibilidade que ele mesmo havia aventado junto ao Governo do Estado. O prefeito local, na manifestação organizada pela UDR, em 19.04.91, afirmou que, em Bagé, não há "espaço para esses baderneiros do movimento dito sem terra" (CP, 20.4.91). Um diretor da UDR local anunciou o Pacto de Aceguá, registrado em cartório, através do qual 50 proprietários de 120.000ha se comprometeram a não vender terras para assentamentos no Município, sob pena de multa correspondente a 80% do valor da venda. "Vamos fechar o município para os assentamentos (...) uma terra perto deles fica automaticamente desvalorizada", declarou o fazendeiro ao *Jornal do Brasil* em 29.04.91.

3 - Retornando à condição de produtor: de acampado à assentado

Na mesma expectativa em que se encontram as 800 famílias acampadas em Bagé para serem assentadas, existem outras 330 famílias que ocuparam, em outubro de 1985, a Fazenda Anoni - Município de Sarandi - e, em novembro de

1987, duas fazendas nos Municípios de São Nicolau e Palmeira das Missões. Resultante dessas formas de pressão, a ocupação de terras e o acampamento, se obteve, no período de 1978 a 1990, a implementação de 64 assentamentos, que totalizam 52.022ha com 2.494 famílias. O Quadro 1 intenta resumir determinados aspectos referentes aos assentamentos implementados com o recrudescimento da luta pela terra, a partir de meados da década de 70.

Quadro 1

Quadro geral dos assentamentos implementados no Rio Grande do Sul -- 1978-90

PERÍODOS DE IMPLEMENTAÇÃO	EXECUÇÃO	RECURSOS	NÚMERO DE ASSENTAMENTOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS
1978 a 1985	Governo Estadual	FUNTERRA	14	709
1986 a 1990 (2)	Governo Federal (INCRA)	Desapropriação Terras públicas	15 2	946 37
1988 a 1990	Governo Estadual	FUNTERRA	33	802
TOTAL	-	-	64	2 494

PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO	ÁREA (ha)		REGIÕES E MUNICÍPIOS (1)	ORIGEM E DATA DO ACAMPAMENTO (mês e ano)
	Total	Por Família		
1978 a 1985	11 082	15,63	Planalto, Depressão Central e Campanha-Bagé	Expulsos da Reserva Indígena Nonoai (05.78); ocupação das Granjas Macali e Brilhante (09.79); acampamento Encruzilhada Natalino (02.81); acampamento Nova Fortaleza/Erval Seco (08.84);
1986 a 1990 (2)	20 847	22,04	Metropolitana Alto Uruguai, Depressão Central e Noroeste-Taquari	Acampamento Fazenda Anoni (10.85);
	755	20,40		
1988 a 1990	19 338	24,22	Depressão Central, serra, sul, Metropolitana, Campanha e Noroeste	Acampamento Salto Jacuí/Rincão do Ivaí (11.87); acampamento Anoni (10.85);
				Acampamento Bagé (1989).
TOTAL	52 022	20,86	-	-

FONTE: EMATER.

(1) Regiões utilizadas pela EMATER; Planalto e Noroeste correspondem à Alto Uruguai. (2) Refere-se ao período de implementação, sendo que as desapropriações são anteriores (até 1988).

Como se pode ver, nos 13 anos que se passaram desde a ocupação das Granjas Macali e Brilhante, em Ronda Alta, até hoje, a consecução pelos "colonos sem terra" desses assentamentos teve por executores os Governos Federal e Estadual, e as terras para tais assentamentos são provenientes de compras, desapropriações e, em dois casos, de áreas pertencentes ao poder público. Nesse sentido, não se pode afirmar que os assentamentos resultam de uma política de Reforma Agrária, mas, como afirmamos, das constantes lutas dos "colonos sem terra". À exceção do período 1986-88, quando aconteceram desapropriações de áreas no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária, a compra de terras pelo Governo Estadual via FUNTERRA⁴ foi a solução dada aos "problemas" - acampamentos - criados pelos "sem-terra". É fundamental salientar que mesmo os assentamentos realizados pelo INCRA, do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), em grande parte, obtiveram suas terras através de negociações com os proprietários, em função dos obstáculos judiciais na últimação dos processos desapropriatórios.

A implementação dos 64 assentamentos realizados no Rio Grande do Sul pode ser dividida em três fases, segundo as diferenças quanto ao órgão executor, os instrumentos utilizados na "aquisição" de terras, o financiamento - custeio e investimento - e a infra-estrutura para os assentamentos. Na primeira fase (1978 a 1985), a Secretaria da Agricultura do Estado, através do FUNTERRA, implementou 14 assentamentos com 709 famílias; essas famílias não receberam por parte do Governo nenhum tipo de financiamento, obtendo somente a Carta de Anuência, que permitia aos colonos obterem crédito no sistema financeiro. Esses assentamentos, em razão da ausência de uma política de crédito específico para eles, tiveram muitos problemas, ocorrendo, inclusive, venda de terras⁵ devido às

⁴ O Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul (FUNTERRA-RS) foi criado pela Lei nº 7.916, de 16.07.84, tendo sido proposta pelo Deputado Jauri Gomes de Oliveira (PMDB). Tal lei objetiva facilitar o assentamento de "colonos sem terra" pelo Governo Estadual através da aquisição de terras. Isto é, constitui-se um fundo de terra por meio de vários recursos, que são destinadas ao assentamento, sendo que os beneficiários adquirirão tais terras através de financiamento.

⁵ Essas vendas não resultaram em transferência dos títulos de propriedade, uma vez que os assentados não os possuíam; essa prática é chamada "brique". Atualmente, o Governo do Estado começa a regularizar a situação jurídica nos assentamentos, inclusive para evitar a prática do "brique".

dívidas contraídas. A segunda fase (1986 a 1989/90) deu-se no âmbito do 1º PNRA, por meio da desapropriação ou da utilização de terras do Estado, sendo implementados 17 assentamentos com 983 famílias. Junto com o 1º PNRA, foi anunciado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), sendo instituído em janeiro de 1986. O PROCERA foi administrado pelo BNDES, tendo sido regulamentado após um intenso processo de luta por parte dos assentados. Além dos assentamentos realizados no âmbito do 1º PNRA, receberam também o PROCERA, no caso do Rio Grande do Sul, os assentamentos realizados anteriormente pelo Estado.

A terceira fase (1988 até o momento) tem como executor o Governo do Estado através do FUNTERRA (33 assentamentos). Esses assentados têm enormes dificuldades, visto que ainda não receberam qualquer tipo de financiamento, estando em precárias condições de vida e com grandes dificuldades na realização de suas safras. Há poucos dias, o Governo do Estado e o INCRA assinaram um convênio, onde o último transferirá recursos para que sejam adquiridas terras, sendo que a maior parte da responsabilidade sobre a infra-estrutura e a consolidação dos assentamentos cabe ao Governo do Estado.

Os "colonos sem terra" sempre reivindicaram terras no próprio Estado, tendo inclusive, em diversas ocasiões, declinado ofertas de áreas no Mato Grosso e na Amazônia feitas pelo poder público. Nessas oportunidades, além da emergência do debate colonização "versus" reforma agrária, tão ao gosto das forças políticas terratenentes, a organização dos colonos teve de absorver a evasão de famílias para essas regiões. Inicialmente, ou melhor, até o acampamento da Anoni, as exigências dos "sem-terra", em termos da localização dos assentamentos, circunscreviam-se à Região do Alto Uruguai, de onde se originam a maioria dos acampados. Recentemente, essa demanda por terras no Alto Uruguai se enfraqueceu, uma vez que a própria estrutura agrária dessa região apresenta, historicamente, baixos níveis de concentração da posse da terra (Tabela 1), caracterizando-se pela presença de pequenas propriedades. De outra parte, as áreas desapropriadas pelo INCRA localizam-se, principalmente, nas Regiões Metropolitana e Depressão Central, e as compras de terras efetuadas pelo Governo Estadual concentram-se na Campanha.

Tabela 1

Índice de Gini, média e percentuais dos estabelecimentos segundo a percentagem de ocupação da área total, no Alto Uruguai — 1950-1985

DISCRIMINAÇÃO	1950 (1)	1960 (1)	1970	1980	1985 (2)
Índice de Gini	0,480	0,467	0,477	0,493	0,501
Média dos estabelecimentos(ha)	25,264	21,041	16,109	16,794	16,002
Percentis de estabelecimentos (% da área)					
50 -	20,600	20,200	18,800	18,400	17,900
10 +	34,500	36,600	34,700	37,300	38,100
5 +	32,900	27,700	24,700	27,200	27,700
1 +	22,100	15,800	13,100	14,300	14,600

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.

(1) As superfícies da Região do Alto Uruguai em 1950 e 1960 são superiores às dos recenseamentos posteriores em razão dos desmembramentos de municípios que vieram a integrar outras regiões. (2) Como comparação, Brasil e Rio Grande do Sul apresentaram, em 1985, respectivamente, 0,858 e 0,764 de índice de Gini e 64,6ha e 47,9ha como áreas médias dos estabelecimentos.

A importância da questão espacial na experiência e no êxito dos assentamentos está vinculada ao fato de que determinadas condições edáficas, topográficas e climáticas implicam formas específicas de relação com a natureza, ou seja, de "fabricação" dos produtos agropecuários. Essas condições podem, inclusive, inviabilizar tecno-economicamente um assentamento. Nessa direção, os conhecimentos adquiridos pelos colonos, em sua região, de como e quando preparar a terra, quando e quanto adubar, etc. são postos em xeque nas novas áreas, pois novas exigências se impõem, especialmente quando essas terras se encontram nas regiões dos Cerrados e da Amazônia.

Nos processos de assentamento em regiões distintas das de origem dos colonos, como, por exemplo, na Campanha e na

Depressão Central, esses, que trazem consigo experiências (saber fazer) nesse espaço-natureza de origem, sofrem um (re)aprendizado sobre as determinações do novo espaço-natureza. Nessas novas terras, são necessários outros procedimentos técnicos e, eventualmente, outros cultivos que se mostrem mais produtivos.

Quem são esses "colonos sem terra" que, na luta por um pedaço de terra, montam acampamentos onde experimentam enormes privações e o descaso das autoridades? Na maioria, como já dissemos, são originários do Alto Uruguai e constituem-se de filhos de pequenos produtores, de assalariados rurais, ex-proprietários rurais, de meeiros, de arrendatários, etc. A maioria, ao optar por acampar, deseja, no fundo, constituir pequenas propriedades familiares, situação vivida quer por eles próprios, quer por suas gerações antecedentes. Há neles a construção de uma "consciência sem-terra", cujo paralelo é a vivência ou o imaginário "camponês". No acampamento, a solidariedade, a cooperação, a organização de instâncias decisórias e de discussões significaram o amadurecimento de práticas e lutas coletivas, isto é, de uma consciência comum. Terá essa experiência comunitária uma continuidade na produção agrícola quando assentados? A resposta, "a priori", é positiva. Todavia, o "motor" da luta – e, também, do próprio acampamento e de suas vivências de fraternidade – está profundamente marcado pelo desejo de recuperar a condição de pequeno proprietário.

4 - Idas e vindas da Reforma Agrária: os recuos institucionais⁶

A questão agrária retornou ao cenário político e público em meados dos anos 70, no contexto da lenta e gradual abertura democrática, ainda que, no cotidiano de vários grupos do setor agropecuário, os problemas e embates referentes à terra continuassem presentes mesmo nos períodos mais discricionários do pós 64. No entanto, nesse retorno da questão agrária e, também, das propostas de reforma da estrutura fundiária, estas apresentavam novos

⁶ Para maiores esclarecimentos, ver os dois livros de José Gomes da Silva (1987, 1989), onde relata os bastidores da Reforma Agrária da Nova República e os embates sobre o tema na Constituinte.

balizamentos. O campo, ou melhor, a agricultura, havia se transformado profundamente, devido, entre outras razões, às políticas implementadas pelos Governos Militares.

Desde esse retorno até o presente momento, assistimos a variados acontecimentos. O aumento da violência no campo, com o assassinato de lideranças sindicais, religiosos, advogados, etc., as ocupações de terras, os confrontos entre posseiros e grileiros, a militarização do campo, a retomada intransigente da bandeira da reforma agrária pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a criação do MST, a atuação da Igreja através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o 1º PNRA, o arquivamento da Reforma Agrária da Nova República, a Constituinte e o novo ordenamento legal sobre a Reforma Agrária são alguns desses fatos.

Inicialmente, tivemos como resposta dos Governos ao acirramento das lutas pela terra a militarização da questão agrária, a colonização de novas terras e, como no caso do Rio Grande do Sul, onde tais soluções se mostravam infrutíferas, o assentamento de "sem-terras" através da compra de terras. Isto é, a atuação governamental considerava a questão agrária como questão de segurança nacional.

Com a eleição de Tancredo Neves, a reforma agrária e sua implementação voltaram ao cenário, uma vez que a Aliança Democrática havia com ela se comprometido. Em outubro de 1986, o Governo da Nova República lançou o 1º PNRA, que tinha por meta o assentamento de 1,4 milhão de famílias nos quatro anos de governo (sic). O Presidente Sarney, sabidamente, não mostrou de saída sua face latifundiária, mas vagarosamente minou o 1º PNRA, tendo, inclusive, em ocasiões decisivas da Constituinte quanto ao tema, legislado contrariamente à Reforma Agrária e aos pressupostos e metas presentes em seu plano. Ou seja, não somente se distanciou da reforma agrária, como contribuiu, decisivamente, para o enterro desta na Nova Constituição. Exemplo desse esforço é o prêmio dado a um dos deputados mais ardentemente contrários à reforma agrária, o qual se notabilizou, usando como pressuposto político a parcela que lhe interessava do ensinamento de São Francisco de Assis.

Por que consideramos que a Reforma Agrária possui grandes entraves constitucionais e políticos? Quais os parâmetros de que nos utilizamos para fazer essa afirmação? Primeiramente, existem alguns preceitos básicos para que se realize uma Reforma Agrária maciça, que realmente transforme a estrutura fundiária, quais sejam: a vontade política por parte dos governantes e os instrumentos

jurídico-institucionais que permitam desapropriar terras para tal finalidade. Neste último aspecto, é fundamental a questão da forma e do valor do pagamento e da imissão na posse da área desapropriada pelo órgão executor, no caso, a União. Como vimos anteriormente, o discurso das autoridades não significa a real implementação dessa política de distribuição da riqueza. Atualmente, com o Governo Collor mantendo nos mais altos escalões pessoas que são contrárias à reforma agrária e tendo na sua base de sustentação parlamentares que, quando não são latifundiários, defendem esses interesses, dificilmente será equacionada a questão.

Além disso, no que se refere à possibilidade de desapropriar terras para o assentamento de trabalhadores rurais, a atual Constituição deixa muito a desejar, uma vez que são insuscetíveis de desapropriação as propriedades produtivas. Há uma deformação conceitual, pois produtiva é toda aquela terra que apresenta potencial, ou seja, fertilidade e condições para a produção. Ademais, não se define o que é produtivo ou não, cabendo, portanto, ao Judiciário essa definição, até que a lei a regule. Como se sabe, as disputas judiciais são extremamente vagarosas e passíveis de várias alegações em instâncias superiores. As exigências que sancionam o cumprimento da função social da propriedade são: o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações do trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No caso das propriedades produtivas, as normas que regem o cumprimento da função social serão definidas em lei, não existindo, no entanto, qualquer adendo que implique a possibilidade de desapropriar propriedades produtivas quando estas não cumpram a função social.⁷

⁷ O texto aprovado na Comissão de Sistematização tinha a seguinte redação:

"São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - (...)

II - a propriedade produtiva

"Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá sua desapropriação nos termos do artigo 186",

onde se colocam os requisitos para o cumprimento da função social. O trecho grifado foi derrubado pelo Centrão após manobras regimentais.

Destarte, todo o procedimento desapropriatório ficará pendente da definição de propriedade produtiva e das normas que vinculam tal propriedade à observância da função social, cabendo às variadas instâncias do Judiciário dirimir essas questões.

Quanto ao valor a ser pago, diz o texto constitucional em seu artigo 189:

"Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei" (BR, Const., 1988).

Um exame atento mostra-nos que a desapropriação não acarreta nenhum prejuízo ao seu proprietário, ou seja, ele será pago em títulos governamentais "corrigidos", e o valor de referência será o "justo", o que juridicamente significa seu valor de mercado e não aquele declarado para fins de tributação. Ademais, a União só poderá imitir-se na posse após o julgamento de todas as pendências em termos de ser ou não produtiva e de satisfazer ou não à função social. Por fim, desapareceu do texto constitucional o termo latifúndio, definido pelo Estatuto da Terra como de dois tipos: por exploração e por dimensão. A atual Constituição não instituiu um limite máximo à propriedade territorial rural, continuando a ser "legal" ter uma área do tamanho da Bélgica no País.

5 - O debate acadêmico

O esvaziamento progressivo do 1º PNRA e a derrota do projeto de Reforma Agrária na Constituinte reforçam, de certo modo, as idéias daqueles que afirmam que o futuro da agricultura brasileira só é visualizável enquanto agricultura empresarial, com a consolidação do complexo agroindustrial (CAI) e a integração dos capitais financeiro, comercial, industrial e agrícola. Como corolário, a Reforma Agrária ter-se-ia tornado uma alternativa automaticamente superada, uma vez que, sendo uma democratização do acesso à terra, acarretaria a formação de novas pequenas unidades

de produção familiar. Essas, por sua vez, estariam condenadas - em grande parte - à marginalização e ao desaparecimento, dada a sua incapacidade estrutural de alcançar a eficiência tecnológica imposta pelo padrão de modernização dominante a partir do final da década de 70.

Certamente, essa forma de pensar a agricultura brasileira tem apoio em determinadas características materiais da evolução do chamado complexo agroindustrial brasileiro e na agricultura "strictu sensu", como a incorporação significativa de tecnologias química, mecânica e também biológica. As recentes supersafras (1987/88 e 1988/89) reforçam essa visão. Mas se a "caificação" é o fenômeno central da transformação da agricultura, uma explicação baseada nela não dá conta de todos os aspectos e transformações recentes no setor. Nem tudo na agricultura brasileira é moderno e eficiente, tampouco tudo tende ao CAI.

"Curiosamente, passaram a convergir em vários pontos, as análises mais atualizadas do processo de 'caificação' por parte da economia agrícola e da agronomia, com as posições políticas dos setores mais conservadores de produtores rurais"

afirma George Martine (1991)⁸ a respeito do discurso de parcela dos intelectuais.

Não é nosso objetivo aqui fazer uma revisão das diversas interpretações sobre a questão agrária e agrícola hoje e suas correspondentes visões sobre a atualidade da Reforma Agrária. Interessa-nos, no entanto, sublinhar essa convergência apontada por Martine entre a derrota da Reforma Agrária no plano institucional e a afirmação da visão "otimista-modernizante" (Martine, 1991, p.8).

Ao otimismo modernizante cabem os seguintes reparos:

- é centrado na questão da produção e da produtividade, deixando em segundo plano os aspectos sociais perversos (êxodo/favelização, seletividade/exclusão do processo de modernização, concentração da terra, do crédito, etc.);
- exagera a importância do setor "moderno", pois apenas 7% dos estabelecimentos agrários possuíam trator em 1980 e 40% do valor da produção era oriundo de estabelecimentos de menos de 50ha;

⁸ Esta parte do trabalho tem esse texto como referência central.

- associa, de forma nem sempre legítima, maior escala, modernidade e eficácia — há grandes propriedades ociosas, voltadas para a especulação, e muitas se modernizaram às custas da distribuição seletiva de recursos públicos;
- quanto ao "desaparecimento" da pequena produção, deve-se considerar que existem pequenas unidades familiares integradas ao CAI, as quais utilizam mais intensamente fatores como força de trabalho e terra, representavam 69% da PEA agrícola no País, em 1980 e persistem mesmo em países de capitalismo avançado;
- os aumentos da produção agrícola no País são ainda majoritariamente baseados no aumento da área plantada, apesar da modernização; os padrões de produtividade agrícola nacionais são ainda baixos, se comparados aos padrões internacionais.

Abramovay afirma:

"Na maior parte das vezes, e nos setores mais importantes do capitalismo agrário, a tão propagada eficiência da empresa capitalista na agricultura nada mais é que a expressão do seu poder em obter auxílio do Estado sob diversas formas" (Abramovay apud Martine, 1991, p.25).

A crítica ao modelo agrícola e à estrutura agrária vigente não implica, necessariamente, a afirmação da reforma agrária como alternativa viável nem a sua inviabilidade face aos atuais entraves. Essa afirmação não seria, tampouco, apenas uma questão de demonstração da sua "viabilidade econômica" ou "urgência social".⁹ Segundo José Graziano da Silva,

"(...) é no plano político que a luta pela terra deverá se desenvolver em nosso país daqui para diante (...) A luta pela terra no Brasil não acabou nem vai acabar por decreto. Ela é uma contradição colocada pela própria modernização

⁹ A Reforma Agrária, enquanto necessidade econômica, como única alternativa para o aumento da produção agrícola, já é questão superada na literatura sobre o tema. Para uma discussão da eficácia da reforma agrária enquanto política distributiva na experiência de outros países, ver Veiga (1991). Para a defesa da reforma agrária enquanto política social, ver Silva, José Graziano da (1987), onde se encontra extensa bibliografia sobre o assunto.

conservadora, forma específica que assumiu aqui o desenvolvimento capitalista da agricultura" (Silva, 1988, p.20).

6 - Conclusão

Como resultado das pressões dos "sem-terra", os Governos Estaduais e o INCRA promoveram o assentamento de cerca de 2.500 famílias em 13 anos. Esse número é insignificante se considerarmos que a previsão do 1º Plano Regional de Reforma Agrária do Rio Grande do Sul era de assentar 35.100 famílias entre 1986 e 1989.

Em nossa opinião, a política que vem sendo implementada através do FUNTERRA e os mecanismos resultantes do convênio recentemente firmado entre o Governo Estadual e o INCRA não consolidam instrumentos para uma verdadeira reestruturação fundiária no Estado.

As limitações impostas pela Constituição em vigor às possibilidades de desapropriação tornam a compra de terras negociada com os respectivos proprietários a única forma efetiva de liberar áreas para assentamentos, fora a possibilidade - rejeitada pelo MST - de colonização de terras públicas.

Apesar de recentes anúncios de verbas para desapropriações por parte do Governo Federal, pouco de concreto tem sido feito.

Nos países em que houve efetiva democratização do acesso à terra através de uma reforma agrária, os proprietários desapropriados receberam contrapartidas praticamente simbólicas.¹⁰ No processo em curso no Brasil, trata-se de uma transferência de recursos públicos para os proprietários de terras. Essa política é, no mínimo, socialmente questionável, e dificilmente haverá recursos para torná-la massiva.

No caso do Rio Grande do Sul, a resistência manifestada por segmentos de fazendeiros da Região da Campanha à venda de suas terras para fins de assentamento coloca novas dificuldades.

¹⁰ Sobre o assunto, ver Veiga (1991, p.41-2).

A ausência de pesquisas abrangentes sobre o sucesso ou insucesso dos assentamentos já realizados torna difícil um balanço global da experiência. Pelas informações que obtivemos junto a técnicos da Secretaria da Agricultura, assentamentos bem ou malsucedidos são resultado da influência de vários fatores: a qualidade das terras; a proximidade entre o assentamento e os centros urbanos; o número mínimo de famílias por assentamento, de forma a poderem desenvolver formas associativas de produção e comercialização; a coesão do grupo em torno de projetos comuns para o assentamento; e a proximidade com os demais assentados e o MST. A viabilização dos assentamentos enquanto afirmação de um novo projeto de agricultura para pequenos produtores associados é uma aposta importante do MST.

Se, apesar da falta de recursos, os assentamentos não se constituírem em novos bolsões de pobreza – um conjunto de pequenos agricultores pauperizados e isolados –, a proposta de reforma agrária qualificar-se-á para a luta política.

A regulamentação das leis complementares referentes à Reforma Agrária e a revisão constitucional de 1993 talvez venham a se constituir em nova oportunidade para o debate recolocar-se, articulado à projetos políticos globalizantes. O momento atual é de resistência, de pressões e vitórias localizadas para os "sem-terra". A reforma agrária massiva, capaz de produzir um amplo setor de assentados, com capacidade de intervir na definição das políticas agrícolas e na dotação de recursos para a agricultura, só pode ser parte de um projeto político que coloque com radicalidade a necessidade política e social de um outro modelo de desenvolvimento.

Bibliografia

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- CORREIO DO POVO (20.4.91) Porto Alegre.
- CORREIO DO POVO (12.5.91) Porto Alegre.
- CORREIO DO POVO (12.6.91) Porto Alegre.
- EMATER/RS (1991). *Programa de reforma agrária: plano operativo 1991*. Porto Alegre.
- ESTADO DE SÃO PAULO (12.8.90). São Paulo.

- MARTINE, George (1991). A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? *Lua Nova*, (23):8-37, mar.
- SILVA, José Gomes da (1989). *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- (1987). *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo, Busca Vida.
- SILVA, José Graziano da (1988). Ao vencedor, as batatas-As implicações da vitória da UDR na constituinte. *Reforma Agrária*, 18(2):18-20, ago./nov.
- (1987). "Mas, qual reforma agrária?" *Reforma Agrária*, s.l., ABRA, 17(1):11-60, abr./jul.
- VEIGA, José Eli da (1991). *Fundamentos do agro-reformismo*. *Lua Nova*, (23):40-65, mar.
- ZERO HORA (21.9.89). Porto Alegre.