

TEMAS DA ATUALIDADE

REFORMA AGRÁRIA: PNRA - REALIDADE OU UTOPIA ?¹

ELÍCIO CONTINI²

RESUMO - O presente trabalho teve por objetivo apresentar um resumo sucinto e debater as principais idéias apresentadas no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), recentemente aprovado pelo Sr. Presidente da República. Embora bem concebido tecnicamente, chama-se a atenção para problemas de sua operacionalização. O assentamento de 1,4 milhões de famílias no período de 1985/89, bem como os demais serviços de apoio, exigem recursos humanos qualificadores e substanciais recursos financeiros. Só uma vontade política forte é capaz de lhe dar sustentação na sua execução. Reconhece-se que o plano de reforma agrária foi "abrandado" pelas reações contrárias à sua execução e postergado. Assim, dificilmente a meta será atingida no prazo estabelecido. Se isto acontecer, será criado um clima de descrença ao governo perante a opinião pública e distúrbios pela invasão de propriedades por parte de agricultores sem terra. Embora haja determinação escrita do Governo em executar o Plano, não se sabe qual o caminho que a reforma agrária tomará: realidade ou continuará uma utopia?

Termos para indexação: reforma agrária, estrutura agrária, PNRA, Brasil.

LAND REFORM: PNRA - REALITY OR UTOPIA ?

ABSTRACT - The present study has as an objective to discuss major ideas that appear in the National Plan for agricultural reform (PNRA), recently approved by the President. Eventhough this plan is well conceived from technical point of view, the study calls attention to the potential problems of its implementation. The settlement of 1.4 million families in 1985-89 period and building the necessary infrastructure require substantial human and financial resources. Only a very strong political committment can result in its implementation. It is recognized that historically agricultural landreform has been weakened by its opponents and usually postponed. As a result, it is very difficult to believe that its target will be reached on time. A dealy will result in loss of credit and popular support of present government. It way also result in illegal occupation of public and private land by land less farmers. In spite of written commitment by the government nobody knows the destiny of this program and whether it will finally become a reality or will continue as an utopia.

Index terms: Land reform, agrarian structure, PNRA, Brazil.

INTRODUÇÃO

Os problemas da estrutura de posse e uso da terra no Brasil, o seu grau de concentração e as concepções para a sua transformação através de mecanismos de mer-

¹ Recebido em 02 de dezembro de 1985.
Aceito para publicação em 02 de janeiro de 1986.

² Econ. Pública, Dr., Editor da RER, Pesquisador da EMBRAPA - Ed. Venâncio 2000 - Sala 723 - CEP 70333 - Brasília, DF.

cado ou da ação direta do Estado (reforma agrária) são temas marcantes desde a década de 50 e, particularmente, de grande atualidade. Como prova, basta lembrar as inúmeras reportagens de jornais, revistas, artigos científicos, as teses e os livros publicados.

Nos últimos anos, acentuou-se a desconfiança e a descrença de que os mecanismos de mercado de oferta e demanda de terras possam contribuir para uma maior "equalização" agrária; antes, estas poderosas forças de mercado estariam agindo no sentido de aumentar a concentração e a desigualdade na sua distribuição.

Conseqüentemente, passou-se a defender que as transformações da estrutura rural brasileira só seriam efetivas através de um amplo programa de reforma agrária com desapropriações por interesse social. A necessidade da reforma agrária - definida tanto pela esquerda como instrumento de "libertação da exploração do homem" como pela ideologia da "modernização" da agricultura para torná-la mais eficiente - se constituiria na base das transformações sociais e econômicas por que passa a sociedade brasileira. Contra a execução de tal programa se posicionam somente os grandes proprietários de terras, que perderam, nas últimas décadas, grande parte do poder econômico, mas conservam e dominam ainda a política. Assim, ao redor das teses de reforma agrária apresentadas, as concepções e opiniões se polarizam ao seu favor ou contra.

Mas, por que o assunto da Reforma Agrária é tão polêmico? O que contém o PNRA que deixou descontentes nas diferentes ideologias? Quais as razões que levam determinados grupos a se posicionarem contra ou a favor da reforma agrária? Como o problema político influencia a sua execução? Estas questões serão tratadas a seguir.

QUAIS OS FUNDAMENTOS DO PNRA ?

O PNRA está previsto legalmente na lei do Estatuto da Terra, em seu capítulo IV que trata da Execução e da Administração da Reforma Agrária. Nesta mesma lei estão previstos os Planos Regionais e os Projetos (Brasil. Ministério da Agricultura. Instituto . . ., 1965).

Mas o princípio básico da necessidade de execução da reforma agrária está explicitado na Carta Magna em seu artigo 153 sobre o direito da propriedade, subordinada à sua função social (art. 160, inciso III, e art. 161) (Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados, 1979). Mas o que vem a ser a função social da propriedade?

O PNRA adota os critérios de classificação do próprio Estatuto da Terra: a) favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores que trabalham a terra; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) mantém relações de trabalho justas entre os proprietários e os trabalhadores.

A concepção de reforma agrária do PNRA não se esgota na redistribuição de terras, mas contempla outras políticas de apoio essenciais à produção e à comercialização.

O Estatuto da Terra define a reforma agrária como o "conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade".

Este conceito adotado pelo PNRA estabelece como condição primeira uma redistribuição dos direitos sobre a posse e o uso da terra. Pressupõe a existência de distorções graves no sistema que impedem ou, pelo menos, dificultam o atingimento de objetivos nacionais ou regionais.

A concepção de reforma agrária do PNRA não se esgota na redistribuição de terras, mas contempla outras políticas de apoio essenciais à produção e à comercialização, como a disponibilidade de crédito rural, assistência técnica e difusão de tecnologia, a contribuição decisiva da pesquisa agropecuária nos projetos de reforma agrária — não considerada no Estatuto da Terra —, a implantação de infra-estrutura nos projetos, e apoio à comercialização e ao abastecimento (Brasil. Ministério da Agricultura, 1985).

Esta concepção está de acordo com a chamada "Reforma Agrária Integral", defendida inclusive durante as últimas décadas por organismos internacionais ou conferências sobre a reforma agrária (Sanz Jarque, 1970). Não há restrições a fazer quanto à adoção desta concepção. Aliás, o sucesso de reforma agrária está vinculado às atividades complementares a serem desenvolvidas, (Contini, 1976).

QUEM SÃO OS BENEFICIÁRIOS DO PLANO ?

O PNRA estabelece como beneficiários potenciais da Reforma Agrária os trabalhadores sem terra, os posseiros, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados rurais e minifundiários. E quantos seriam estes beneficiários? Segundo estimativas do próprio PNRA, atingiram de 6 a 7 milhões de famílias.

Para o quadriênio 1985/1989, o PNRA estabeleceu como meta o assentamento de 1,4 milhões de famílias, o que representa entre 20% e 23% do universo global. Parece pouco, mas para quem conhece as dificuldades de execução de reforma agrária e de sua complexidade, esta meta, por maior vontade e poder que tenha o Governo, dificilmente será atingida. Aliás o próprio PNRA estabeleceu metas anuais progressivas, com o atendimento de apenas 150 mil famílias em 1985-1986 e chegando progressivamente a 500 mil famílias no último plano do ano (1989).

Deve-se reconhecer que esta é uma meta muito ousada que precisará do Governo muito poder político, estrutura de trabalho e recursos financeiros. O problema de metas exequíveis muitas vezes são politicamente indefensáveis. Por isso, as metas

governamentais, em geral, dificilmente se realizam ficando muito aquém do proposto. Os exemplos são múltiplos nos últimos governos.

O PNRA estabelece a meta de contemplar, no período de 1985/89, 1,4 milhões de famílias com o programa de reforma agrária, sendo beneficiários potenciais os trabalhadores sem terra, posseiros, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados rurais e minifundiários.

O Plano estabelece também quantas famílias serão contempladas anualmente por região. O Nordeste será contemplado, segundo o Plano, com 45% das famílias totais, ou seja, 630 mil. Para atender a estas famílias é necessário uma área geográfica de 189.000 km². Não ficou explícito no Plano de que tipo de área geográfica se trata. A viabilidade do Plano está condicionada ao tipo de solo, ao acesso de água e aos mercados. As restantes famílias beneficiárias estão distribuídas assim: 20% no Sudeste, 10% no Norte, 10% no Sul e 5% no Centro-Oeste.

Sob o ponto de vista operacional, o Governo deverá ter a preocupação de evitar que "proveitadores" venham a se beneficiar com uma gleba de terra não para cultivá-la, mas como uma capitalização fácil e barata e venham, em seguida, a vendê-la. Quem vendeu sua propriedade, por pequena que seja, nos últimos anos e foi residir na cidade, procurou emprego e não encontrou, quer voltar a ser agricultor, tem o direito a ser beneficiário do programa de reforma agrária? Como julgar a "intenção" de alguém querer vir a ser agricultor? Quais são as prioridades? Todos estes critérios operacionais deverão ser explicitados nos Planos Regionais, já que não foi feito no Plano Nacional.

NECESSIDADES DE RECURSOS

Qualquer plano, para ser exequível, suas metas devem estar em consonância com a disponibilidade - potencial - de recursos humanos, materiais e financeiros. Como o PNRA vê o problema de recursos?

Em relação a recursos humanos, embora não estejam discriminados no Plano, parece não haver condições de executar o Plano somente com os recursos humanos disponíveis no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ademais, este órgão sofreu um esvaziamento, nos últimos anos, devido em parte aos salários e à própria falta de credibilidade institucional. Porém, cremos que há profissionais capacitados no mercado de trabalho e em outros órgãos públicos que podem ser contratados ou requisitados. Depende muito da seriedade do trabalho a ser executado. O Plano contempla o treinamento de recursos humanos dos órgãos executores da Reforma Agrária, como o INCRA. Representa, sem dúvida, uma evolução o reconhecimento de que é necessário especializar técnicos nesta área, o que até o presente momento tem sido completamente descurado.

Para a execução do PNRA, com as metas propostas, é necessário aumentar a quantidade e qualidade de recursos humanos. Só o poder político forte poderá garantir a volumosa soma de recursos financeiros necessários à sua execução.

O item VI do Plano refere-se a recursos e fontes de financiamento. Sem recursos financeiros suficientes para a implementação da reforma agrária o Plano se esvaziaria e morrerá. Este é o "calcanhar de aquiles" da reforma agrária. O Governo está disposto e tem recursos para colocar à disposição do Plano? A quanto somam estes recursos?

O custo médio de implantação da reforma agrária, por família, foi estimado em Cr\$ 30,8 milhões de cruzeiros (maio de 85), o que representam 816 ORTNs. Destes, 74% representam custo da terra nua, 26% em benfeitorias e ação de redistribuição. Os valores por família são mais elevados no Sul e Sudeste e mais baixos no Norte e Nordeste, o que parece condizer com a situação de mercado. Porém, o custo de assentamento por família da ordem de 816 ORTNs parece ter sido subestimado.

Além destes custos, também foram computados os serviços de apoio, compreendendo infraestrutura básica, saúde, educação, assistência técnica e crédito rural. Somente os custos dos serviços de saúde, educação e assistência técnica serão aplicados a fundo perdido. O restante será reembolsável por parte dos beneficiários.

O total de recursos necessários para a implementação do PNRA de assentamento de 1.400.000 famílias atinge a Cr\$ 41,9 trilhões de indenização da terra nua, 11,2 bilhões em indenização de benfeitorias e dispêndios em ações de distribuição e Cr\$ 23,5 trilhões em serviços de apoio, totalizando Cr\$ 66,6 trilhões, a preços de maio de 1985. (1,76 bilhões de ORTNs).

Sem dúvida é uma soma muito volumosa de recursos a ser dispendida nos quatro anos do Plano. A Reforma Agrária deverá assumir uma prioridade máxima para ser contemplada com esta quantidade de recursos. Tudo depende da força política para a sua execução. Deve-se recordar, porém, que a indenização da terra nua será feita em Títulos da Dívida Pública.

JUSTIFICA-SE A EXECUÇÃO DO PNRA ?

Para fins de análise, as principais justificativas para a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária podem ser divididas em: a) justificativa econômico-social; b) suporte do poder político.

Justificativa econômico-social

O PNRA reporta-se à Constituição de 1946 que estabelece a necessidade de "pro-

mover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos" e ao Estatuto da Terra que afirma a necessidade de modificações da estrutura agrária do País.

Como suporte à necessidade de execução de um Plano de Reforma Agrária estão convicções ligadas à racionalidade econômica. Estas idéias partem do pressuposto de que a reforma agrária é uma condição, segundo alguns necessária, para o desenvolvimento econômico e social do País, particularmente do meio rural. A posse da terra a quem efetivamente a cultiva implicaria num aumento acentuado da produção agrícola, particularmente de alimentos, e conseqüentemente também maior justiça social com a eliminação da pobreza rural.

Associa-se a reforma agrária ao aumento na oferta de alimentos, como instrumento de justiça social, e para diminuir a migração rural-urbana. A reforma agrária é eficaz para isto? Poder-se-á "reter" as populações no meio rural?

Admite-se como pressuposto básico, ainda, que quem possui a terra e a trabalha é mais eficiente economicamente do que quem a aluga ou nela trabalha como empregado. Outro pressuposto fundamental desta concepção é a de que todo o indivíduo ligado à atividade agrícola tem capacidade administrativa para gerir, pelo menos, uma pequena propriedade. No bojo desta concepção está um modelo de ocupação espacial baseado em pequenas e médias propriedades, predominantemente de natureza familiar, ao invés de grandes unidades talvez economicamente mais eficientes.

A reforma agrária, segundo o PNRA, tem impacto positivo sobre a oferta de alimentos. É lógico que se há terras ociosas e se a reforma agrária as agregar ao processo produtivo — e partindo-se do pressuposto de que as unidades familiares produzem principalmente alimentos —, naturalmente sua execução traria como consequência um aumento na oferta de alimentos. Estes pressupostos são verdadeiros se forem tomadas como áreas de desapropriação os latifúndios improdutivo. E isto está assegurado no próprio Plano quando fala que a "reforma agrária não atingirá as terras que estão produzindo". Também os pequenos e médios produtores não serão atingidos pelo processo desapropriatório — os maiores produtores de alimentos. Houve o cuidado para não desestruturar a produção existente. Pode-se aceitar como muito plausível de que a reforma agrária aumentará o nível nutricional dos beneficiários e os excedentes contribuirão para o aumento da oferta de alimentos.

Porém, seria utópico pensar que a reforma agrária venha a ser a solução em si do problema da oferta de alimentos. Estes agricultores potenciais, beneficiários do Programa, em geral, tem pouca instrução e capital; a curto prazo, não conseguirão obter produtividades elevadas pela adoção de tecnologias que exigem elevados in-

vestimentos. Para alimentar a população urbana crescente é imprescindível a contribuição de todos os agricultores, os pequenos, médios e grandes, particularmente os que estão produzindo alimentos.

Como evidência da necessidade de modificação da estrutura agrária, o PNRA lembra, ainda, o êxodo rural de mais de 1 milhão de pessoas, por ano, agravando o problema de emprego nos centros urbanos. Parte do pressuposto de que a população rural é "expulsa" da terra e não "atraída" pelas facilidades da cidade. Defende o ponto de vista de que é possível aumentar o emprego produtivo na agricultura, visto o País possuir terras em abundância. Argumenta que a geração de um emprego produtivo na agricultura, visto o País possuir terras em abundância. Argumenta que a geração de um emprego produtivo na agricultura custa bem menos do que a de um emprego em qualquer setor urbano. Não apresenta provas (números) e nem qual a diferença de produtividade (rendas) entre um e outro.

Esta argumentação é facilmente defendida por amplos setores da sociedade, particularmente em momentos de crise econômica, como a que vivemos neste primeiro quinquênio dos anos 80. Se o desenvolvimento econômico voltar a se acelerar nos próximos anos esta argumentação perderá muito em força. O crescimento econômico aumentará a demanda por empregos produtivos, e, conseqüentemente, estimulará a migração rural-urbana. Se não houver crescimento econômico nos setores da economia, o desenvolvimento da agricultura estará comprometido. Nós acreditamos neste desenvolvimento (Contini, 1982).

Efetivamente, a Reforma Agrária esteve associada, em vários estudos, à geração de empregos no campo e diminuição da pressão sobre as cidades, particularmente as grandes. No nosso ponto de vista, deve-se distinguir o que é uma estratégia de curto prazo, circunstancial e de uma de longo prazo. Como princípio defendemos a idéia de que o homem rural deve progressivamente adquirir as mesmas "facilidades", particularmente públicas, dos que moram nas cidades: educação, eletrificação, meios de transportes, diversões, etc. Isto tem, naturalmente custo mais elevado por habitante do que nas cidades.

Caberá ao cidadão decidir se migra para as cidades ou não, de acordo com as alternativas do mercado de trabalho e as suas expectativas. Particularmente em períodos de crise, espera-se que o ritmo de migração rural - urbana diminua, devido à redução de oferta de empregos industriais e no setor serviços. Porém, a longo prazo, temos que ter consciência de que 30% ou mais de pessoas em atividades agrícolas é demasiado. A experiência dos países adiantados tanto capitalistas como socialistas mostra que a população rural no Brasil poderá diminuir ainda mais em relação à urbana. Embora seja difícil prever números, provavelmente esta relação venha a ficar abaixo dos 15%. O Estado de São Paulo acena para a direção de uma população rural abaixo dos 10%. Este é um número condizente com uma agricultura altamente produtiva e rentável.

O que se deve evitar é "atirar fora dinheiro" com programas que visam "reservar" as populações pobres no meio rural, em uma agricultura de subsistência, parti-

cularmente em regiões mais atrasadas como o Nordeste. A longo prazo, este dinheiro deve ser melhor empregado na criação de empregos produtivos no setor urbano e na preparação do próprio processo de migração, por exemplo, na educação.

A eliminação da pobreza é uma responsabilidade da sociedade, delegada em grande parte ao Governo, quer estas pessoas vivam no campo ou na cidade. O problema é que a pobreza no campo é dispersa, não visível; na cidade é acumulada, visível e incomoda, particularmente, a classe média. A defesa de sua retenção no campo pode estar associada a motivos egoístas de não ser "incomodado" pela marginalidade, especialmente assaltos, roubos e pedidos de esmolas.

Suporte do poder político

Grupos influentes que participam do poder político se posicionam a favor (ou contra) a reforma agrária por interesses políticos. Quanto mais amplo o espectro das pessoas que reivindicam terra e quanto maior a "aceitação urbana" da tese da reforma agrária maior a agregação de forças políticas a seu favor.

A criação de um clima generalizado favorável à reforma agrária, como o ocorrido mais recentemente no Brasil pela instalação da chamada "Nova República" impede inclusive que forças contrárias se manifestem abertamente. A questão é saber quantos votos a "bandeira" da reforma agrária aglutina a favor e quantos contra. E os votos são a matéria-prima com que os políticos se elegem e fazem carreira pública. Por trás de tudo isso, há mais poder e influência do que se imagina.

Quase todos os Governos, ao longo da história moderna do Brasil, têm-se colocado a favor da execução da reforma agrária no Brasil. Pelo menos, nenhum foi explicitamente contra. Mas, o assunto assume importância decisiva quando as forças sociais estão mais em ebulição como na primeira metade da década de 60 (Reformas de Base) e agora por ocasião da instalação de um Governo Civil (março de 1985). O próprio Governo Militar de 1964 foi "forçado" a encampar a idéia, "aprovando" a Emenda Constitucional número 10 de 09/11/64 e posteriormente o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/64).

Com a "liberação" das forças sociais, desencadeadas por amplos grupos de defesa da redemocratização do País, e fortificada pelas "bandeiras" defraldadas pelas forças ressurgidas e renovadas da esquerda, a reforma agrária assume hoje importância crucial. E provoca a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Sem dúvida é a esquerda progressista, instalada em setores importantes do Governo como o INCRA, o MIRAD e o Ministério da Agricultura, aliados a forças políticas, adeptas ou pelos simpatizantes, que dão suporte e sustentação à necessidade de execução da reforma agrária. Parece que setores importantes contrários ou pelo menos que fazem ressalvas à sua execução ou à maneira de fazê-la, foram marginalizados do poder de atuação direta sobre o problema. E só o podem fazer através de mecanismos indiretos, tentando minimizar seu impacto ou desviando as atenções para outros temas, até banais, mas de impacto.

Este processo político está associado a posições ideológicas. No caso da reforma agrária, a ideologia a seu favor significa os indivíduos emitirem juízo, de acordo com padrões éticos, de que a concentração da terra é a causa (ou não) de injustiças sociais no campo. Portanto, deve haver uma reforma agrária com desapropriação por interesse social, como ação promovida pelo poder de polícia do Estado.

A defesa da reforma agrária está vinculada, geralmente e com maior força, a grupos de esquerda, marxistas puros ou seus múltiplos "híbridos", que defendem, quem mais, quem menos, a socialização dos meios de produção, inclusive no campo. A eliminação dos latifúndios seria um primeiro passo neste processo. Naturalmente que os contra a reforma são grupos conservadores, ligados, de alguma forma aos interesses dos grandes proprietários de terras. A associação do poder político a um forte conteúdo ideológico dá força à causa pela qual se luta. E a reforma agrária tem este poder.

Quem dá suporte político ao plano de reforma agrária? A "esquerda progressista" tem defendido um plano arrojado, enquanto que grupos conservadores procuram "esfriar" este ímpeto. Do choque destas duas forças surgiu o PNRA.

Naturalmente que as forças da "esquerda progressista" desencadearam o progresso, mobilizaram a opinião pública, conseguindo a "simpatia" para a causa da reforma agrária, de amplos setores sociais, particularmente urbanos. O meio rural, num primeiro instante, ficou confuso, particularmente os pequenos e médios produtores. Os grandes proprietários, em princípio, foram e são sempre contra ou procuram indiretamente neutralizar a sua importância.

As forças contrárias à execução de um programa de reforma agrária, nos termos colocados pela esquerda, decidiram articular-se com os seus interesses representados no Congresso Nacional e, através destes, junto à Presidência da República. Como resultado do confronto destas forças surge o Decreto nº. 91.766 de 10 de outubro de 1985, aprovando o PNRA. O Plano não pode entrar imediatamente em execução, vez que fica condicionada à elaboração de Planos Regionais de Reforma Agrária e sua aprovação, novamente, pelo Presidente da República.

Assim, adia-se mais uma vez a execução efetiva da reforma agrária, o Governo ganha tempo e "esfria-se" o poder de esquerdas radicais, procurando "moderar" o ímpeto do movimento social. A Presidência da República, espera com esta medida assumir o controle que lhe fuge das mãos. Como reação administrativa, demite-se o Presidente do INCRA. Alguns de seus colaboradores continuam em seus postos, aliados mais estreitamente ao Ministério da Agricultura. Mas, parece pouco provável que consigam executar o referido Plano nas dimensões que se propunha.

Nos últimos meses, a opinião pública foi desviada (estrategicamente) para outros problemas, como a Constituinte e as eleições municipais. A Constituinte passou a representar mais uma esperança jogada para o futuro, talvez um tipo de "panacéia"

para todos os tipos de males que padece o brasileiro e seu Brasil. E as eleições municipais aconteceram, trazendo em seu bojo algumas conseqüências importantes na constelação das forças políticas, inclusive para a Reforma Agrária. Os resultados destas eleições enfraqueceram as forças da esquerda progressista, principalmente pela vitória conservadora de Jânio em São Paulo — em que Ulisses fica enfraquecido — e a derrota do candidato do PMDB em Porto Alegre, atingindo o grupo ligado ao Ministério da Agricultura.

Além do mais, de uma equipe de Ministros que anuncia oficialmente que a 15 de fevereiro irá se descompatibilizar para concorrer a eleições (como o Ministro da Reforma Agrária) nada de mais “sério” pode-se esperar em termos de execução. A máquina administrativa se já vinha lenta pela falta de experiência (ou por incompetência) dos titulares de alguns Ministérios e de algumas vinculadas, a partir deste anúncio praticamente mais nada será feito. Para “travar” os propósitos e as “boas” ações e “enterrar” as esperanças de uma reforma agrária profunda — para não falar das outras reformas — aí vem as festas de fim de ano, as férias quase coletivas em Brasília e o carnaval.

Chegaremos a 15 de fevereiro para ver o que vai acontecer. Uma nova equipe nos Ministérios ligados aos problemas da terra levará alguns meses para entender como funcionam operacionalmente as pastas sob suas responsabilidades. E este é o tempo suficiente para a Presidência da República assumir o controle completo da situação da Reforma Agrária.

Controle completo? Nem tanto. Há alguns grupos descontentes com o demorado processo e ameaçam executar o Plano à força através de invasões organizadas de fazendas. Estes movimentos organizados por setores da Igreja podem criar sérios problemas ao Governo. E os agricultores sem terra poderão se aproveitar deste momento.

Parece que a “esquerda progressista” foi, pelo menos, ingênua em menosprezar a possibilidade de influência dos setores conservadores ligados à posse da terra. A mobilização da opinião pública não parece ser suficiente para se chegar a ações concretas de reforma agrária. Embora os grandes proprietários de terra tenham perdido considerável poder econômico, nos últimos anos, ainda possuem forte poder político, particularmente no Congresso. Sua estratégia de ação é e será menos opor-se frontalmente à idéia, mas desvirtuá-la em seus propósitos e adiá-la, “não sei para quando”, como o fizeram inúmeras vezes.

Deste processo pode-se concluir que a Reforma Agrária, no bojo das forças políticas e democráticas do País, não será tão radical a ponto de desapropriar latifúndios produtivos. E aos latifundiários improdutivos ou “pouco” produtivos fica a admoestação: terras improdutivas poderão ser alvo do plano de reforma agrária governamental ou de invasões organizadas. Melhor seria “cultivá-las”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- a. O PNRA, em sua versão aprovada pelo Presidente da República, representa o

resultado da mobilização das forças da “esquerda progressista” e o “freio” colocado no caminho pelas forças conservadoras, particularmente as vinculadas aos interesses da grande propriedade. O Governo teve dificuldades iniciais de assumir o controle do processo. A forma para fazê-lo foi através do adiamento da execução do PNRA. As eleições municipais de 1985 enfraqueceram as forças mais atuantes a favor da reforma agrária.

b. Fazer ou não fazer a Reforma Agrária? Em primeiríssimo lugar, é uma questão de “vontade política”. Os instrumentos legais estão disponíveis e são suficientes. Mas enfrentar os interesses dos grandes proprietários pressupõe muito mais força política do que se vislumbra dos poderes hoje constituídos, particularmente no Nordeste. Do outro lado, as forças organizadas favoráveis à execução de um plano de reforma agrária “prometem incomodar”, através de invasões organizadas, inclusive em terras públicas. Aos latifundiários fica a advertência: é melhor plantar do que ser desapropriado. Outro fator positivo do debate ao redor das idéias do PNRA: os preços reais de terras, particularmente em regiões de latifúndios, tendem a cair.

c. Pode-se admitir como plausível o pressuposto de que a execução da reforma agrária aumentaria a oferta de alimentos básicos, pela agregação de terras improdutivas. Que venha a diminuir consideravelmente a migração rural - urbana tem-se sérias dúvidas, particularmente se a economia como um todo voltar a crescer nos próximos anos, como se espera. Do nosso ponto de vista, a retenção de grande contingente populacional no meio rural, como estratégia de desenvolvimento do País, não é desejável. O Estado, porém, deve dar condições satisfatórias de aprimoramento econômico-social a todas as pessoas que desejarem continuar no campo. Se para tanto for necessária a reforma agrária, que seja executada. Mais do que debates e discursos, é necessário, porém, ações efetivas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DIN, 1979.
- BRASIL. Ministério da Agricultura. Plano nacional de reforma agrária. **D. of.**, Brasília, 11 out. 1985. p. 14903-20.
- BRASIL. Ministério da Agricultura. Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário. **Estatuto da terra**: lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília, DIN, 1965. 53p.
- CONTINI, E. **A colonização na Transamazônica**: resultados e problemas. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1976. 225 p. (Tese M.S.).

CONTINI, E. Um modelo de programação linear para a otimização do emprego no Brasil. **R. bras. Econ. rural**, Brasília, 20(4):501-39, dez. 1982.

SANZ JARQUE, J.J. **Mas alla de la reforma agraria.** Madrid, Ediciences y Publicaciones Españolas, 1970. 350p.