

REFORMA AGRÁRIA

Compromisso de todos

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Governo Fernando Henrique Cardoso

Brasília - 1997

Sumário

INTRODUÇÃO

1- A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NO BRASIL

- 1.1 A Partilha
- 1.2 Excedentes e Imigrantes

2- A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E DA TERRA

- 2.1 Características do Território
- 2.2 A Produção do Campo
- 2.3 O Fenômeno Demográfico

3- A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

- 3.1 Histórico
- 3.2 O Estatuto da Terra
- 3.3 Os Projetos de Colonização
- 3.4 Resultados

4- A REFORMA AGRÁRIA E O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

- 4.1 Os Compromissos de Campanha
- 4.2 Um Ato Simbólico
- 4.3 Os Programas de Apoio
 - 4.3.1 Procerá - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
 - 4.3.2 Projeto Lumiar
 - 4.3.3 Projeto Emancipar
 - 4.3.4 Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID
 - 4.3.5 Programa Cédula da Terra
 - 4.3.6 Projeto Casulo
 - 4.3.7 Outras Ações

4.4 Os Recursos

5- SEM-TERRA: QUEM SÃO, QUANTOS SÃO

- 5.1 O Preço
- 5.2 Os Movimentos Sociais
- 5.3 Os Conflitos
- 5.4 Os Assentamentos
- 5.5 A Disponibilidade de Terra
- 5.6 Valor e Concentração

6- A PEQUENA PROPRIEDADE E OUTRAS INICIATIVAS

- 6.1 O Mundo dos Pequenos
- 6.2 Os Programas do Governo

- 6.2.1 Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- 6.2.2 Proger Rural - Programa de Geração de Emprego e Renda Rural
- 6.2.3 Previdência Rural

6.3 Outras Iniciativas

- 6.3.1 As Lavouras Comunitárias
- 6.3.2 As Vilas Rurais
- 6.3.3 Turismo Ecológico
- 6.3.4 As Populações da Floresta
- 6.3.5 A Criança-Cidadã

7- ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE PROGRAMAS E AÇÕES

- 7.1 A Câmara de Política Social
- 7.2 O Programa Comunidade Solidária
- 7.3 Plano Nacional de Educação Profissional - Planfor
- 7.4 Outras Ações

8- A QUEDA DE BARREIRAS LEGAIS

- 8.1 O ITR - Imposto Territorial Rural
- 8.2 A Lei do Rito Sumário
- 8.3 A Lei do Porte de Arma
- 8.4 Os Projetos-de-Lei em Discussão
- 8.5 Combate à Violência e à Impunidade

9- BARREIRAS COMERCIAIS

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Comunicação Social

Apoio Institucional
Casa Civil da Presidência da República
Câmara de Política Social
Ministério das Relações Exteriores
Ministério Extraordinário de Política Fundiária
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra
Conselho do Programa Comunidade Solidária
Ministério do Planejamento e Orçamento

Secretaria de Política Urbana - Sepurb
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Inpa
Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
Ministério da Previdência e Assistência Social
Secretaria Nacional de Assistência Social
Ministério do Trabalho
Ministério do Meio-Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama
Banco Central do Brasil
Ministério da Educação e do Desporto
Ministério da Cultura

INTRODUÇÃO

Em agosto de 1996, o Conselho do Programa da Comunidade Solidária realizou uma reunião sobre a reforma agrária. Participaram os ministros da Política Fundiária e da Agricultura, um representante dos proprietários rurais e os dirigentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, além de conselheiros do Programa da Comunidade Solidária.

Não obstante a persistência de divergências entre trabalhadores, proprietários de terra e governo, a discussão deixou nos participantes a convicção de que o processo de profundas transformações em curso no meio rural era irreversível. Mais do que isto, os três setores lograram redigir um documento, inédito em discussões sobre os conflitos no campo, contendo sete pontos de consenso sobre a reforma agrária:

- a)** uma política de desenvolvimento rural é necessária e deve integrar a reforma agrária com o fortalecimento da agricultura familiar;
- b)** o processo de reforma agrária exige a ação articulada dos diversos órgãos e dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- c)** a execução da reforma agrária precisa de procedimentos burocráticos mais ágeis e eficientes e do aumento da capacidade administrativa do governo;
- d)** a realização efetiva da reforma agrária exige a alocação e a liberação oportuna dos recursos orçamentários e financeiros, para o cumprimento das metas fixadas pelo governo;
- e)** a legislação agrária brasileira precisa ser atualizada e os processos jurídicos acelerados;
- f)** o desenvolvimento sustentável dos assentamentos é condição imprescindível para o sucesso da reforma agrária;
- g)** todo esse processo exige parcerias entre os diversos atores governamentais e não-governamentais.

Estas têm sido, efetivamente, as diretrizes que têm guiado a ação do atual governo para corrigir uma estrutura agrária inadequada e injusta, herdada dos tempos coloniais. E muito tem sido feito.

O número de assentamentos de famílias sem terra em 1996 foi cinco vezes maior do que a média anual de qualquer governo anterior. Os procedimentos jurídicos para a desapropriação foram simplificados, enquanto que os recursos financeiros foram aumentados e liberados com maior rapidez.

A revisão do Imposto Territorial Rural (ITR), aprovada em dezembro de 1996, aumentou de 4.5 para 20 % a alíquota sobre a grande propriedade improdutiva, ao mesmo tempo em que simplificou e facilitou a cobrança do imposto. O novo ITR, por si só, introduz verdadeira revolução na estrutura fundiária do país.

Paralelamente, o governo, junto com o Congresso, vem tomando medidas rigorosas para coibir a violência e combater a impunidade. No plano legal, já foi aprovada a lei que qualifica como crime o porte não-autorizado de armas. Também já foi sancionada a lei que transfere da justiça militar, para a civil, a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares. Além disso, tramitam na Câmara dos Deputados dois projetos que propõem o julgamento pela justiça comum também dos crimes culposos contra a vida praticados por

policiais militares, sendo um de autoria do governo. Outra lei, aprovada mais recentemente, tipifica o crime de tortura. Por fim, encontra-se na Câmara dos Deputados proposta de emenda constitucional que atribui à Justiça Federal competência para julgar violações contra os direitos humanos definidos em lei.

No plano administrativo, a ação conjugada da Polícia Federal e de forças militares com vistas ao desarmamento em áreas de conflito é ação preventiva que pode reduzir significativamente a violência no campo.

O atual governo, ao longo de seus quatro anos, terá assentado, pelo menos, 280 mil famílias, ou seja, cerca de 25% a mais do que foi feito em todos os governos federais anteriores somados, desde 1964. Mas, cada vez fica mais claro, para o governo e para a sociedade, que só assentar não basta. Dos assentamentos feitos até 1994, cerca de 40 mil famílias abandonaram suas terras, enquanto que as demais permanecem na condição de assentados, vivendo, total ou parcialmente, às custas dos programas de assistência do governo.

O desafio da reforma agrária continua a ser, em primeiro lugar, o de dar terra a quem não a tem, mas passa a ser, cada vez mais, igualmente o de assegurar que o assentado possa transformar-se em agricultor produtivo e rentável.

Este é o objetivo do conjunto de programas novos, que o governo já lançou e está por lançar. Eles partem do pressuposto de que é preciso integrar mais estreitamente as ações do governo Federal em favor dos assentamentos; descentralizar muitas das iniciativas para o nível estadual ou municipal; e, por fim, ampliar as parcerias com a sociedade. Estes programas são explicados ao longo dos capítulos seguintes.

O governo está buscando cumprir a sua parte. Está fazendo mais do que foi feito em qualquer período anterior, sob qualquer ponto de vista. Mas está ciente também de que mais terá que ser feito, pois o problema não se reduz à questão, embora verdadeira, de uma estrutura fundiária iníqua. Ele reflete hoje, igualmente, a liberação de mão-de-obra, decorrente da profunda transformação do sistema produtivo no campo. O que ocorreu na Europa, no século passado, se repetiu no Brasil da segunda metade do século XX.

O objetivo da reforma agrária não deve ser necessariamente o de aumento da produção agrícola, mas sim o de criar empregos produtivos e rentáveis, para os milhares de brasileiros que buscam o seu sustento no campo. As ações de reforma agrária, por isto, devem estar acompanhadas de programas de apoio ao pequeno agricultor de qualificação profissional, e de geração de emprego no campo, tal como vem ocorrendo.

A questão agrária não é, portanto, apenas econômica. Ela é sobretudo social e moral. E só poderá ser resolvida mediante a integração dos esforços das três instâncias de governo e de um compromisso efetivo de toda a sociedade.

Fernando Henrique Cardoso

1- A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NO BRASIL

[1.1 A Partilha](#)

[1.2 Excedentes e Imigrantes](#)

1.1. A Partilha

A estrutura fundiária brasileira nasceu sob o signo da grande propriedade rural, o latifúndio. Algumas décadas após o descobrimento e depois de uma primeira fase caracterizada pelo escambo com os índios, foi instituído o sistema de capitanias hereditárias, entregues a donatários designados pelo rei de Portugal. O Brasil foi dividido em 12 capitanias, imensas áreas de terras, concedidas a senhores vinculados à Coroa.

Por contingências do mercado mundial e da relação colonial prevaleceu o cultivo de um só produto - a monocultura da cana-de-açúcar - que se desenvolveu com base na exploração da mão-de-obra escrava trazida da África. Este foi o quadro que dominou a economia brasileira durante três séculos: a grande propriedade na mão dos amigos do rei, o regime escravocrata e a monocultura voltada à exportação.

A independência do Brasil, em 1822, trouxe um breve período em que, por falta de legislação sobre a posse da terra, homens livres ocuparam modestas áreas de terras devolutas. O número de *posseiros*, porém, foi pequeno e não chegou a mudar o perfil da estrutura agrária do país, que continuava baseada no latifúndio monocultor - nessa época, o do café - ainda explorado com mão-de-obra escrava e também voltado para o mercado mundial.

Em 1850, com a chamada Lei de Terras, as elites escravocratas fecharam a fronteira agrícola, estabelecendo que a posse de terras públicas somente seria permitida mediante pagamento de alta soma em dinheiro. A nova legislação impediu o acesso à terra dos brancos e mulatos pobres, dos negros e dos imigrantes europeus, que começavam a desembarcar no Brasil.

1.2 Excedentes e Imigrantes

O fim do tráfico de escravos para o Brasil, em 1851, provocou um desembarque maciço de imigrantes europeus no país. As oligarquias brasileiras precisavam de mão-de-obra barata, para substituir o braço escravo, nas plantações de café do sudeste. Melhor sorte tiveram os europeus que haviam chegado algumas décadas antes, no sul do Brasil. À época, a necessidade do regime imperial brasileiro era a de povoar o território da fronteira sul do país, caracterizado por grandes vazios populacionais, constantemente ameaçado por invasões dos países vizinhos e que se havia declarado independente do Brasil, durante uma revolução que durou dez anos (1835/45) e na qual os separatistas foram derrotados.

No sul, os imigrantes europeus receberam lotes médios de terra e a maioria progrediu. Essa é uma das características de povoamento que explicam o fato de o estado do Rio Grande do Sul ser mais equilibrado do que os demais, no que se refere à estrutura fundiária e à utilização da terra, praticamente sem latifúndios improdutivos e quase sem problemas de definição de títulos de propriedade.

A vinda dos imigrantes europeus para o Brasil não resolveu, apenas, as dificuldades de ocupação do território ao sul e de carência de mão-de-obra barata dos grandes proprietários do sudeste. Foi, também, parte da solução que a Europa encontrou para seu problema de excedentes. A modernização dos meios de produção, no século 19, transformou grandes contingentes de trabalhadores europeus em excedentes do mercado de trabalho, que havia deixado de ser artesanal e empregador de mão-de-obra intensiva, para se mecanizar. Aos que foram postos para fora do mercado de trabalho urbano da Europa, juntaram-se os pobres e os *sem-terra* do meio rural nas regiões mais atrasadas do continente.

Excluídos do processo de desenvolvimento econômico e expulsos pela modernidade, esses trabalhadores europeus não tiveram alternativa senão abandonar seus países, em busca de uma vida melhor no novo mundo das Américas - Brasil, Estados Unidos e Argentina, principalmente -, na Austrália e em alguns países da África. Erradicou-se a pobreza, portanto, na Europa do século 19, em parte, pela exportação dos pobres.

Apenas num período de 61 anos, de 1884 a 1945, o Brasil recebeu cerca de 4 milhões de imigrantes europeus, em particular, alemães, italianos, espanhóis e portugueses. (ver quadro a seguir). Além deles, desembarcaram em terras brasileiras mais de 100 mil russos e quase 200 mil japoneses. O contingente representado por diversas outras nacionalidades (poloneses, austríacos, gregos, armênios, holandeses, suíços, húngaros, e mais os libaneses, sírios, jordanianos e palestinos) somou, nesse mesmo período, mais 500 mil imigrantes que escolheram o Brasil para viver.

Imigrantes Entrados no Brasil (1884-1945) Por Nacionalidades

ITALIANOS	1.412.773
PORTUGUESES	1.224.603
ESPAÑHÓIS	573.934
JAPONESES	188.615
ALEMÃES	172.136
RUSSOS	108.040
TOTAL	3.680.101

O mundo mudou. Hoje, nenhum país pode contar com esse tipo de opção para resolver o problema de trabalhadores excedentes das cidades e do campo. Não há mais vagas sobrando em lugar nenhum do planeta. Ao contrário, o avanço tecnológico, a globalização, a abertura dos mercados e a competitividade fizeram com que voltasse a crescer a exclusão de trabalhadores do sistema produtivo, enquanto as barreiras à imigração aumentam por toda a parte. Cada um terá que resolver, internamente, seus próprios problemas de desemprego e pobreza.

Por uma ironia da história, muitos dos dirigentes e integrantes dos movimentos organizados de trabalhadores *sem-terra* do Brasil, hoje, são descendentes daqueles agricultores pobres da Europa que emigraram para cá, em meados do século 19 e início do século 20. Os olhos azuis, a pele clara, os sobrenomes de origem italiana, alemã, polonesa, espanhola não deixam dúvidas. São, de fato, os netos e bisnetos daqueles que a Europa excluiu, no século passado, e que lutam contra uma nova exclusão, neste final de século 20, no Brasil.

2- A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E DA TERRA

[2.1 Características do Território](#)

[2.2 A Produção do Campo](#)

[2.3 O Fenômeno Demográfico](#)

2.1 Características do Território

O Brasil tem 8.547.403 quilômetros quadrados de extensão territorial. É o quarto maior país do mundo em terras contínuas, atrás* apenas da Rússia, da China e do Canadá. Tem o tamanho equivalente a toda a Europa, excetuando-se a porção russa. Desses 8,5 milhões de quilômetros quadrados, a Amazônia ocupa cerca de 5 milhões - ou 59% do território brasileiro - e equivale a quase dez vezes o tamanho da França. A floresta amazônica, propriamente, cobre 3,45 milhões de quilômetros quadrados, mais de 40% da área total do País.

É um país que possui quase todos os tipos de relevo, solo e clima, a maior bacia hidrográfica, o maior rio - Amazonas -, a maior floresta tropical e o maior ecossistema do planeta - o Pantanal mato-grossense - e um território que se estende abaixo e acima da linha do Equador. Nos estabelecimentos rurais registrados pelo IBGE, a área agricultável aparente é de 350 milhões de hectares.

2.2 A Produção do Campo

O Produto Interno Bruto do Brasil - PIB, em 1996, foi de US\$ 750 bilhões, podendo chegar a US\$ 1 trilhão, na virada do século. A agropecuária respondeu por 12% do PIB. O setor de serviços representa mais da metade do PIB e a indústria, cerca 30%. A produção de grãos cresceu de 58 milhões de toneladas, na safra de 1984/85, para 81,18 milhões de toneladas, estimadas para a safra de 1996/97. A produção de carnes foi de 11 milhões de toneladas, das quais 5,6 milhões de carne bovina e 4,5 milhões de aves, no ano passado.

As exportações brasileiras somaram, em 1996, US\$ 47,7 bilhões de dólares. Desse valor, US\$ 17,9 bilhões resultaram de vendas de produtos agropecuários. Soja (23,19 milhões de toneladas, em 1995/96), milho (32,43 milhões de toneladas), arroz (10 milhões de toneladas), trigo (3,2 milhões de toneladas) e feijão (3 milhões de toneladas) são as principais culturas de grãos do país.

2.3 O Fenômeno Demográfico

A população brasileira, segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 1995, era de 152 milhões de pessoas - a quinta maior do mundo, atrás apenas da China, Índia, Rússia e Estados Unidos. Desse contingente, 120 milhões constituem a população urbana e 32 milhões vivem no meio rural.

O Brasil passou por um dos mais velozes processos de urbanização da história moderna. Em 1950, a zona rural abrigava quase 70% dos habitantes do país e, hoje, tem pouco mais de 20%. Esse êxodo rural acelerado, que perdurou até o início dos anos 90, foi quase estancado, a partir de 1995. As maiores metrópoles brasileiras praticamente pararam de crescer, a população rural mantém-se estável, desde 1992, com um pequeno crescimento, apenas, na faixa de pessoas com 10 anos e mais (ver tabela a seguir). Um quinto da população vive em cidades com menos de 20 mil habitantes. Em compensação, as cidades médias do interior do Brasil estão batendo recordes de crescimento populacional, o que aponta para uma tendência de desconcentração e de maior equilíbrio, na distribuição espacial dos habitantes.

(em 1.000)

POPULAÇÃO	1981	1992	1995	1992/81 % a.a.	1995/92 % a.a.	1995/81 % a.a.
a) Residente	119.692	146.003	152.375	1,8	1,4	1,7
Urbana	85.165	113.807	120.351	2,7	1,9	2,5
Rural	34.527	32.166	32.024	-0,6	-0,1	-0,5
b) 10 anos ou mais	88.903	113.722	120.936	2,3	2,1	2,2
Urbana	64.699	89.787	92.745	3,0	1,1	2,8
Rural	24.234	23.902	24.191	-0,1	0,4	0,0
c) PEA	47.304	66.206	70.232	3,1	2,0	2,9
Urbana	33.410	51.132	55.199	3,9	2,6	3,7
Rural	13.894	15.075	15.033	0,7	-0,1	0,6
d) PEA Ocupada	45293	61.443	65.556	2,8	2,2	2,7
Não Agrícola	32.058	46.482	51.013	3,4	3,1	3,4
(Urbano)	29.000	42.990	47.144	3,6	3,1	3,5
(Rural)	3.058	3.492	3.870	1,2	3,5	1,7
Agrícola	13.235	14.962	14.542	1,1	-0,9	0,7
(Urbano)	2.536	3.692	3.703	3,5	0,1	2,7
(Rural)	10.699	11.270	10.839	0,5	-1,3	0,1
Urbano	31.536	46.682	50.847	3,6	2,9	3,5
Rural	13.756	14.761	14.709	0,6	-0,1	0,5

Fonte: IBGE/PNADs 1981, 1991 e 1995. Para população residente e de 10 anos e mais, dados publicados; demais dados reprocessados na FSEADE por Fávio Bolliger a partir da amostra original de modo a compatibilizar os conceitos de PEA e de Ocupação anteriores às modificações introduzidas na PNAD de 1992.

As taxas de natalidade e de mortalidade infantil encontram-se em franco declínio, e o Brasil, lentamente, começa a adquirir algumas características dos países desenvolvidos. A expectativa de vida está aumentando e a população está envelhecendo: estima-se que, até o ano 2.000, o país terá cerca de 13 milhões de pessoas com mais de 65 anos de idade.

3- A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

[3.1 Histórico](#)

[3.2 O Estatuto da Terra](#)

[3.3 Os Projetos de Colonização](#)

[3.4 Resultados](#)

3.1 Histórico

A história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas. Ainda colônia de Portugal, o Brasil não teve os movimentos sociais que, no século 18, democratizaram o acesso à propriedade da terra e mudaram a face da Europa. No século 19, o fantasma que rondou a Europa e contribuiu para acelerar os avanços sociais não cruzou o Oceano Atlântico, para assombrar o Brasil e sua injusta concentração de terras. E, ao contrário dos Estados Unidos que, no período da ocupação dos territórios do nordeste e do centro-oeste, resolveram o problema do acesso à terra, a ocupação brasileira - que ainda está longe de se completar - continuou seguindo o velho modelo do latifúndio, sob o domínio da mesma velha oligarquia rural.

As revoluções socialistas do século 20 - russa e chinesa, principalmente - embora tenham chamado a atenção de parcela da elite intelectual brasileira, não tiveram mais do que influência teórica. O Brasil também não passou pelas guerras que impulsionaram a reforma agrária na Itália e no Japão, por exemplo. Tampouco fez uma revolução de bases fortemente camponesas, como a de Emiliano Zapata, no México do começo do século.

Na Primeira República ou República Velha (1889-1930), grandes áreas foram incorporadas ao processo produtivo e os imigrantes europeus e japoneses passaram a desempenhar um papel relevante. O número de propriedades e de proprietários aumentou, em relação às décadas anteriores, mas, em sua essência, a estrutura fundiária manteve-se inalterada.

A revolução de 1930, que derrubou a oligarquia cafeeira, deu um grande impulso ao processo de industrialização, reconheceu direitos legais aos trabalhadores urbanos e atribuiu ao Estado o papel principal no processo econômico, mas não interveio na ordem agrária. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Brasil redemocratizou-se e prosseguiu seu processo de transformação com industrialização e urbanização aceleradas. A questão agrária começou, então, a ser discutida com ênfase e tida como um obstáculo ao desenvolvimento do país. Dezenas de projetos-de-lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional. Nenhum foi aprovado.

No final dos anos 50 e início dos 60, os debates ampliaram-se com a participação popular. As chamadas reformas de base (agrária, urbana, bancária e universitária) eram consideradas essenciais pelo governo, para o desenvolvimento econômico e social do país. Entre todas, foi a reforma agrária que polarizou as atenções. Em 1962, foi criada a Superintendência de Política Agrária - SUPRA, com a atribuição de executar a reforma agrária.

Em março de 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando as relações de trabalho no campo, que até então estivera à margem da legislação trabalhista. Um ano depois, em 13 de março de 1964, o Presidente da República assinou decreto prevendo a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União. No dia 15, em mensagem ao Congresso Nacional, propôs uma série de providências consideradas "indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população." A primeira delas, a reforma agrária.

Não deu tempo. No dia 31 de março de 1964, caiu o Presidente da República e teve início o ciclo dos governos militares, que duraria 21 anos.

3.2 O Estatuto da Terra

Logo após assumir o poder, os militares incluíram a reforma agrária entre suas prioridades. Um grupo de trabalho foi imediatamente designado, sob a coordenação do Ministro do Planejamento, para a elaboração de um projeto-de-lei de reforma agrária. O grupo trabalhou rápido e, no dia 30 de novembro de 1964, o Presidente da República, após aprovação pelo Congresso Nacional, sancionou a Lei nº 4.504, que tratava do Estatuto da Terra.

O texto - longo, detalhista, abrangente e bem-elaborado - constituiu-se na primeira proposta articulada de reforma agrária, feita por um governo, na história do Brasil.

Em vez de dividir a propriedade, porém, o capitalismo impulsionado pelo regime militar brasileiro (1964-1984) promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural fortemente subsidiado e abundante. O dinheiro farto e barato, aliado ao estímulo à cultura da soja - para gerar grandes excedentes exportáveis - propiciou a incorporação das pequenas propriedades rurais pelas médias e grandes: a soja exigia maiores propriedades e o crédito facilitava a aquisição de terra. Assim, quanto mais terra tivesse o proprietário, mais crédito recebia e mais terra podia comprar.

Nesse período, toda a economia brasileira cresceu com vigor - eram os tempos do "milagre brasileiro" -, o país urbanizou-se e industrializou-se em alta velocidade, sem ter que democratizar a posse da terra, nem precisar do mercado interno rural. O projeto de reforma agrária foi esquecido e a herança da concentração da terra e da renda permaneceu intocada. O Brasil chega às portas do século 21 sem ter resolvido um problema com raízes no século 16.

3.3 Os Projetos de Colonização

A partir de 1970, como substitutivos da reforma agrária, o governo Federal lançou vários programas especiais de desenvolvimento regional. Entre eles, o Programa de Integração Nacional - PIN (1970); o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (1971); o Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972); o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA (1974); o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974).

O PIN e o PROTERRA foram os programas que mereceram maior atenção e aos quais foi destinada uma soma significativa de recursos. Com o propósito de ocupar uma parte da Amazônia, ao longo da rodovia Transamazônica, o PIN era baseado em projetos de colonização em torno de agrovilas e, segundo a versão da época, buscava integrar "os homens sem terra do Nordeste com as terras sem homens da Amazônia."

Na prática, verificou-se que a maior parte das cerca de 5.000 famílias deslocadas para a região eram procedentes do extremo Sul do país, principalmente, dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, e não do Nordeste. Estudos posteriores demonstraram que os custos do programa foram altos, o número de famílias beneficiadas reduzido e o impacto sobre a região insignificante.

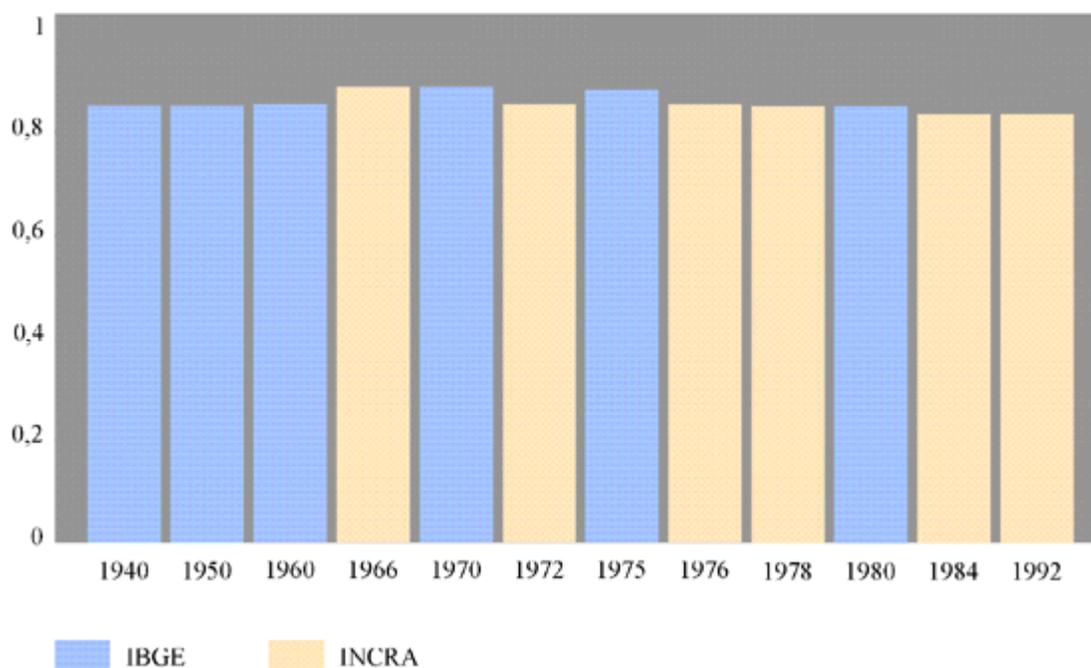
O desempenho do PROTERRA também deixou a desejar: o programa desapropriava áreas escolhidas pelos próprios donos, pagava à vista, em dinheiro, e liberava créditos altamente subsidiados aos fazendeiros. Apenas cerca de 500 famílias foram assentadas depois de quatro anos de criação do programa.

3.4 Resultados

Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra (1964-1979), o capítulo relativo à reforma agrária, na prática, foi abandonado, enquanto o que tratava da política agrícola foi executado em larga escala.

No total, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. O índice de Gini¹ da distribuição da terra, no Brasil, passou de 0,731 (1960) para 0,858 (1970) e 0,867 (1975). Esse cálculo inclui somente a distribuição da terra entre os proprietários. Se forem consideradas também as famílias sem terra, o índice de Gini evidencia maior concentração ainda: 0,879 (1960), 0,938 (1970) e 0,942 (1975). Na verdade, em 50 anos, as pequenas alterações que ocorreram, em termos de concentração de terra, no Brasil, foram para pior, conforme mostra o gráfico a seguir.

Concentração Fundiária - Índice de Gini - INCRA e IBGE



No início da década de 80, o agravamento dos conflitos pela posse da terra, na região Norte do país, levou à criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e dos Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins - GETAT, e do Baixo Amazonas - GEBAM.

O balanço das realizações desses três órgãos, no entanto, é pobre, com registro de alguns poucos milhares de títulos de terra de posseiros regularizados. Nos seis anos do último governo militar (1979-1984), a ênfase de toda a ação fundiária concentrou-se no programa de titulação de terras. Nesse período, foram assentadas 37.884 famílias, todas em projetos de colonização, numa média de apenas 6.314 famílias por ano.

A ação fundiária no período 1964-1984, revela uma média de assentamento de 6.000 famílias por ano e pode ser resumida na seguinte tabela:

Colonização - Reforma Agrária		
áreas desapropriadas		famílias beneficiadas
(há) 13,5 milhões	nº imóveis 185	unidades 115 mil

Em 1985, o governo do Presidente José Sarney elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), previsto no Estatuto da Terra, com metas extremamente ambiciosas: assentamento de um milhão e 400 mil famílias, ao longo de cinco anos. No final de cinco anos, porém, foram assentadas cerca de 90.000 apenas.

A década de 80 registrou um grande avanço nos movimentos sociais organizados em defesa da reforma agrária e uma significativa ampliação e fortalecimento dos órgãos estaduais encarregados de tratar dos assuntos fundiários. Quase todos os estados da federação contavam com este tipo de instituição e, em seu conjunto, ações estaduais conseguiram beneficiar um número de famílias muito próximo daquele atingido pelo governo Federal.

No governo de Fernando Collor (1990-1992), o programa de assentamentos foi paralisado, cabendo registrar que, nesse período, não houve nenhuma desapropriação de terra por interesse social para fins de reforma agrária. O governo de Itamar Franco (1992-1994) retomou os projetos de reforma agrária. Foi aprovado um programa emergencial para o assentamento de 80 mil famílias, mas só foi possível atender 23 mil com a implantação de 152 projetos, numa área de um milhão 229 mil hectares.

No final de 1994, após 30 anos da promulgação do Estatuto da Terra, o total de famílias beneficiadas pelo governo Federal e pelos órgãos estaduais de terra, em projetos de reforma agrária e de colonização, foi da ordem de 300 mil, estimativa sujeita a correções, dada a diversidade de critérios e a falta de recenseamento no período 1964-1994.

TIPO DE ASSENTAMENTO	Nº	ÁREA (milhões ha)	NÚMERO DE FAMÍLIAS
de reforma agrária (Gov. Federal)	850	8,1	143.514
de colonização (Gov. Federal)	726	5,0	122.114
de ações fundiárias estaduais	49	14,1	85.181
TOTAIS	1.625	27,2	350.809

FONTE: INCRA

4. A REFORMA AGRÁRIA E O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

[4.1 Os Compromissos de Campanha](#)

[4.2 Um Ato Simbólico](#)

[4.3 Os Programas de Apoio](#)

[4.4 Os Recursos](#)

Não vender ilusões à sociedade. Este foi o princípio que orientou o programa de governo que o então candidato Fernando Henrique Cardoso submeteu aos eleitores na campanha presidencial de 1994. A promessa de resolver o problema da injusta concentração de terra, no Brasil, mediante farta distribuição de lotes, tinha grande apelo eleitoral, mas não seria exequível, em quatro anos. Em lugar da promessa fácil, optou-se pelo compromisso realista.

Em tempos de globalização de mercados, de sofisticação tecnológica e de alta competitividade, limitar-se a distribuir terras entre os pobres do meio rural teria efeito contrário ao pretendido: ao invés de levar justiça social, garantiria a reprodução da pobreza no campo. Assim, além de promover políticas de reforma agrária, o novo governo teria que privilegiar a agricultura de base familiar e formular uma estratégia para a geração de mais e melhores empregos na área rural, com aumento de produção, de produtividade e do salário real dos trabalhadores.

A esse conjunto de políticas fundiárias teriam que se somar a revisão da legislação sobre desapropriações de terras e do imposto sobre a propriedade, a urbanização da zona rural, a regularização fundiária, a colonização, os programas de assistência técnica e qualificação profissional e os investimentos na melhoria da infra-estrutura: estradas, armazéns, escolas, postos de saúde.

Trata-se, na verdade, de reformar a reforma agrária: substituir a velha visão restrita, fundada apenas no distributivismo, por um conjunto articulado de políticas públicas, sintonizadas com as exigências dos novos tempos. A busca determinada de novas soluções para um velho problema poderá, efetivamente, modificar a estrutura agrária brasileira e contribuir para a redução das desigualdades, no meio rural.

Esse foi o caminho escolhido pelo atual governo, como se verá a seguir.

4.1 Os Compromissos de Campanha

Em relação à distribuição de terra, o principal compromisso assumido pelo governo com a sociedade, ainda durante a campanha eleitoral de 94, foi quantificado em metas anuais de assentamento de trabalhadores sem terra, com prioridade para aqueles que estivessem em acampamentos provisórios e precários à beira das estradas por todo o país:

A meta de assentar 280 mil famílias, em quatro anos de governo, é modesta e audaciosa, ao mesmo tempo. É modesta, diante da magnitude do problema fundiário brasileiro, mas é audaciosa, se comparada ao que foi feito ao longo da história do país.

Metas

1995	40 MIL FAMÍLIAS
1996	60 MIL FAMÍLIAS
1997	80 MIL FAMÍLIAS
1998	100 MIL FAMÍLIAS
TOTAL	280 MIL FAMÍLIAS

Para sinalizar à sociedade e, internamente, ao próprio governo, sua condição de política pública prioritária, o presidente Fernando Henrique Cardoso retirou a questão fundiária do âmbito do Ministério da Agricultura. Em 1996, vinculou-a ao Ministro Extraordinário de Política Fundiária, ao qual ficou subordinado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, órgão responsável pela formulação e execução da política de assentamentos do governo federal.

Hoje, além de figurar com destaque na agenda social do Brasil, a reforma agrária começa a superar velhos preconceitos e derrubar resistências. Pela primeira vez, há um consenso, na opinião pública brasileira, de que é preciso fazê-la. Tradicional bandeira das esquerdas, a luta por justiça social no campo, desde que travada dentro da lei, conta hoje com o apoio dos demais setores da sociedade. Essa talvez seja a maior vitória já obtida pela causa da reforma agrária no Brasil, capaz de tornar irreversível o processo de desconcentração fundiária. A adesão da sociedade, buscada pelo governo e impulsionada com vigor pelos movimentos sociais organizados em defesa do direito à terra, tornou possível ao atual governo não só cumprir, mas superar, ligeiramente, as metas para 1995 e 1996, conforme mostra a tabela que segue.

Famílias Assentadas Período 1995-1996

PERÍODO		QUANTIDADE TERRA		FAMÍLIAS ASSENTADAS	
ANO	Nº DE MESES	ÁREA TOTAL	MÉDIA/MÊS	TOTAL	MÉDIA/MÊS
1995	12	1.242.334	103.528	42.912	3.576
1996	12	2.259.918	188.326	62.044	5.170
95-96	24	3.502.252	145.928	104.956	4.374

Desapropriações e Aquisições

Para um país do tamanho do Brasil, os 3.502.252 hectares desapropriados ou adquiridos pelo governo, em dois anos, e distribuídos entre 104.956 famílias podem parecer pouco. No entanto, trata-se de uma extensão de terra superior à da Bélgica, por exemplo, e que passou a abrigar cerca de 350 mil pessoas.

Comparado ao que foi feito ao longo da história do país o resultado também é expressivo: em apenas dois anos, o governo Fernando Henrique já assentou um total de famílias equivalente a quase metade de tudo o que havia sido executado antes - 104.956 contra 218.033 famílias (excluindo-se os projetos de colonização). Isso representa assentar por mês sete vezes mais famílias do que a média dos governos anteriores. (tabela abaixo)².

Áreas Utilizadas e Famílias Assentadas Período: 1964-1994

PERÍODO		QUANTIDADE DE TERRA		FAMÍLIAS ASSENTADAS	
ANO	Nº DE MESES	ÁREA TOTAL	MÉDIA/MÊS	TOTAL	MÉDIA/MÊS
64-85	252	13.851.395	54.965	77.465	307
85-89	60	4.505.788	75.096	83.687	1.395
90-92	31	2.581.766	83.283	42.516	1.372
93-94	17	743.957	43.762	14.365	845
64-94	360	21.682.926	60.230	218.033	606

Desapropriações e Aquisições

2 Como os critérios de assentamento variaram no período anterior a 1994 e não houve censo sobre assentamentos, os números apresentados são apenas estimados.

Somente em 1997 e 1998, o total de terras que o governo vai desapropriar ou comprar representa um quinto de todo o território da França, para assentar, pelo menos, mais 180 mil famílias. (ver tabela abaixo)

Áreas a Serem Utilizadas para Reforma Agrária Previsão de Famílias Assentadas Metas para 1997 - 1998

PERÍODO		QUANTIDADE TERRA		FAMÍLIAS ASSENTADAS	
ANO	Nº DE MESES	ÁREA TOTAL	MÉDIA/MÊS	TOTAL	MÉDIA/MÊS
1997	12	4.771.987	397.666	80.000	6.670
1998	12	5.964.983	497.078	100.000	8.333
97-98	24	10.736.970	447.374	180.000	7.500

Desapropriações e Aquisições

Ao final do atual governo, em dezembro de 1998, pelo menos 285 mil famílias terão recebido seu pedaço de terra, cerca de 900 mil pessoas estarão vivendo melhor e 14.239.222 hectares terão sido desapropriados ou comprados - o equivalente a três vezes e meia o território da Suíça ou quase a

metade da Itália. Além disso, a média mensal de famílias assentadas terá sido nove vezes maior: de 606 famílias, nos governos anteriores, para quase seis mil, no governo atual. (ver tabela abaixo).

Governo Fernando Henrique Cardoso

PERÍODO		QUANTIDADE DE TERRA		FAMÍLIAS ASSENTADAS	
ANO	Nº DE MESES	ÁREA TOTAL	MÉDIA/MÊS	TOTAL	MÉDIA/MÊS
1995	12	1.242.334	103.528	42.912	3.576
1996	12	2.259.918	188.326	62.044	5.170
1997	12	4.771.987	397.665	80.000	6.670
1998	12	5.964.983	497.078	100.000	8.333
TOTAL	48	14.239.222	296.650	284.956	5.937

Desapropriações e Aquisições

A análise dos números apresentados até aqui indica, finalmente, que - cumpridas as metas a que se propôs - o governo Fernando Henrique, em apenas quatro anos, terá assentado cerca de 60 mil famílias a mais do que o total de famílias beneficiadas pela reforma agrária em toda a história do Brasil.

PERÍODO	Nº DE FAMÍLIAS
1964-1994	218.033
1995-1998	284.956

4.2 Um Ato Simbólico

Em 24 de novembro de 1995, o governo brasileiro reparou, simbolicamente, uma injustiça cometida há três séculos. Nesse dia, pela primeira vez na história do país, uma comunidade remanescente dos quilombos - organizações clandestinas de negros que conseguiam fugir da escravidão - teve reconhecida a titularidade das terras que ocupava. Foi a comunidade de Boa Vista, situada às margens do rio Trombetas, no município de Oriximiná, estado do Pará.

Fugidos da escravidão, no século 18, os antepassados do povo negro daquela comunidade embrenharam-se na mata virgem da Amazônia e passaram a viver do extrativismo vegetal e de alguma produção agrícola, mantendo suas tradições e sua cultura. Mesmo depois de abolida a escravidão, em

1888, a propriedade da terra estava vedada aos negros, porque o governo exigia pagamento em dinheiro, que eles não tinham. Assim, a terra que essas comunidades ocupam, historicamente, sempre esteve ameaçada por invasores, empresas mineradoras e madeireiros.

Apenas em 1988 - exatamente um século depois do fim da escravidão - a nova Constituição brasileira garantiu o direito legal dessas comunidades negras às terras em que sempre viveram. Em 1995, nas comemorações dos trezentos anos de nascimento de Zumbi dos Palmares - o grande herói negro da luta pela liberdade e símbolo maior do movimento negro brasileiro - o governo entregou os títulos definitivos de propriedade daquelas terras à comunidade de Boa Vista.

Mais do que simbólica, esta iniciativa abriu o precedente legal para que as demais áreas remanescentes de quilombos, em várias regiões do país, pudessem ser regularizadas. De lá para cá, outras comunidades negras já receberam seus títulos definitivos de propriedade - e isso também é fazer a reforma agrária.

4.3 Os Programas de Apoio

Já se disse, anteriormente, que o problema do governo, hoje, não é apenas dispor de terras para distribuir. Se o problema fosse somente este, em três ou quatro anos, seria possível resolvê-lo. No entanto, não basta dar terra. É preciso assegurar programas e ações articuladas de diversos ministérios e instituições públicas que promovam a sobrevivência dos assentamentos: crédito subsidiado para as lavouras e para a construção de moradias, estradas, armazéns, escolas, postos de saúde, alimentação das famílias, criação de cooperativas, entre outros. Em outras palavras, o grande desafio da reforma agrária hoje está em garantir a viabilidade econômica do assentamento.

4.3.1 Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária - PROCERA

É o principal programa. Garante recursos subsidiados, metade dos quais o assentado não terá que devolver ao governo, para financiar todo o processo produtivo: custeio da lavoura, investimentos e pagamento da quota-parte na cooperativa do assentamento a que pertence. Esses recursos não financiam, porém, a implantação da infra-estrutura econômica e social dos assentamentos, que é de responsabilidade do governo.

Criado em 1985, somente em 1993 o Procera passou a cumprir suas finalidades, com a destinação de dez por cento dos recursos dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste e com o aumento da dotação no Orçamento Geral da União. O programa tem como gestores financeiros os Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia. A aprovação dos projetos de financiamento é feita por comissões estaduais, formadas por representantes dos assentados, dos movimentos sociais e do governo.

Em 1995, foram aplicados R\$ 89 milhões, que beneficiaram cerca de 18 mil famílias assentadas. Em 1996, o volume de recursos cresceu 144%: foram R\$ 213 milhões, que financiaram 42 mil famílias. Para 1997, a verba prevista é de R\$ 250 milhões - quase 20% a mais do que no ano passado - com atendimento de 50 mil famílias. (quadro a seguir).

PROCERA		
1995	R\$ 89 MILHÕES	18 MIL FAMÍLIAS
1996	R\$ 213 MILHÕES	42 MIL FAMÍLIAS
1997	R\$ 250 MILHÕES	50 MIL FAMÍLIAS

Pelas regras do Procera, cada família tem direito a receber até R\$ 16 mil, para pagar em sete anos (no caso dos créditos de investimento e cooperativo), com dois anos de carência e abatimento de 50% do valor do financiamento. O prazo de pagamento do empréstimo de custeio é de um ano. Se o assentado efetivamente pagar, terá direito a receber novo crédito, no mesmo valor.

4.3.2 Projeto Lumiar

Em fase de implantação, este projeto cria um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias de agricultores assentados, nos projetos de reforma agrária. A iniciativa é do governo federal, por meio do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, mas a coordenação é feita de forma compartilhada pelo INCRA, Ministério da Agricultura, bancos do Brasil, do Nordeste, da Amazônia, entidades representativas dos trabalhadores rurais e uma representação dos governos estaduais, de preferência, a Secretaria da Agricultura.

O Projeto Lumiar prevê a formação de equipes locais de assistência técnica e capacitação profissional, para orientar o desenvolvimento autônomo dos assentamentos. Para cada grupo de trezentas famílias, haverá uma equipe local permanente, composta de quatro profissionais - dois de nível superior (um da área agropecuária e outro especializado em apoio à gestão e à organização de comunidades) e dois técnicos de nível médio. O objetivo do programa é de que os assentados, por meio de um processo de aprendizagem coletiva, tornem seus assentamentos auto-sustentáveis no menor prazo possível.

Quarenta equipes já estão trabalhando, a maioria na região nordeste, e outras 250 estão em fase de seleção e treinamento. Até o final do ano, a meta do governo é ter 500 equipes trabalhando no campo - serão 2.000 técnicos dando assistência técnica e capacitação profissional a 150 mil famílias de assentados, chegando a 240 mil famílias, em 1998. No ano passado, R\$ 21 milhões foram destinados ao programa e outros R\$ 70 milhões estão previstos para 97, dos quais R\$ 11 milhões já assegurados.

PROJETO LUMIAR
PESSOAS ENVOLVIDAS
40 EQUIPES TRABALHANDO
250 EQUIPES EM SELEÇÃO E TREINAMENTO
METAS - 1997
500 EQUIPES
2.000 TÉCNICOS
150 MIL FAMÍLIAS
RECURSOS
1996 - R\$ 21 MILHÕES
1997 - R\$ 70 MILHÕES

4.3.3 Projeto Emancipar

Os assentamentos rurais nunca foram *emancipados*. Isso quer dizer que permanecem, desde sua criação, sob a tutela do governo federal, por intermédio do INCRA. Em alguns casos, principalmente, nos projetos de colonização, essa dependência já dura mais de vinte anos. Até mesmo o mais antigo projeto de colonização de que se tem notícia, no Brasil, implantado em 1927, ainda não foi emancipado.

Esta é uma situação inaceitável e injusta, pois os custos estão sendo pagos por toda a sociedade. Com isso, criou-se nova espécie de paternalismo, que privilegia esses agricultores, em detrimento dos demais pequenos proprietários do país e do próprio conjunto da população mais pobre, urbana e rural.

Por isso, o governo criou o Projeto Emancipar, para assegurar a todo cidadão beneficiário do programa de reforma agrária o direito à sua independência econômica. Os assentamentos serão considerados em condições de emancipação, quando a sua capacidade de receber famílias estiver esgotada, sua situação dominial definida, seus serviços e obras básicas executados ou em execução e a comunidade integrada, social e economicamente, às economias local e regional.

Em 1997, os trabalhos do INCRA com vistas à emancipação estarão concentrados em um grupo de 650 projetos antigos de colonização pública e de reforma agrária, envolvendo um contingente de 180.300 famílias, assim distribuído: 48 projetos de colonização, 129 projetos de reforma agrária já em fase de emancipação e 473 projetos em fase de consolidação.

4.3.4 Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

O programa de emancipação será apoiado por um projeto-piloto financiado pelo BID, que envolverá cerca de 25 mil famílias, de preferência nas regiões norte e nordeste do país.

Além de financiar obras de infra-estrutura e proteção ambiental, o Banco fornecerá assistência técnica e tecnológica aos agricultores. Os recursos previstos desse programa são de R\$ 250 milhões - R\$150 milhões do BID e R\$ 100 milhões de contrapartida do Brasil.

4.3.5 Programa Cédula da Terra

Esse programa, negociado com o Banco Mundial - BIRD, vai funcionar nos moldes de uma carta de crédito cooperativo e será a experiência-piloto de um novo modelo de política fundiária, integrada ao mercado e sem depender do governo em todas as etapas do processo, principalmente na execução, como ocorre hoje.

A fórmula é simples: um grupo de agricultores sem terra identifica a área que deseja, faz um processo sumário para aquisição da gleba e apresenta-o à unidade técnica do estado. Se aprovado, o grupo receberá o financiamento para a compra da terra, com prazo de pagamento de 20 anos. Para isso, o INCRA fará convênios com o Banco do Brasil e bancos regionais, como o do Nordeste, que vai operar o programa no primeiro momento.

A Cédula da Terra poderá ser ampliada para qualquer empreendimento, inclusive, incorporadores privados e organizações não-governamentais. Para essa experiência-piloto, o aporte de recursos ficou assim dividido: R\$ 45 milhões do Brasil, destinados à compra de terra, R\$ 90 milhões do Banco Mundial, para financiamento da infra-estrutura coletiva, produtiva e social, e R\$ 15 milhões de contrapartida dos próprios grupos de trabalhadores interessados, totalizando R\$ 150 milhões.

4.3.6 Projeto Casulo

É uma proposta de parceria do governo federal com os estados e municípios, para descentralizar e acelerar a execução dos projetos de reforma agrária. Será lançada no primeiro semestre de 1997 e prevê que prefeituras e governos estaduais, juntamente com o INCRA, cadastrem agricultores sem terra e identifiquem terras públicas municipais e estaduais disponíveis, ou que possam ser adquiridas. O governo federal garantirá os créditos e divide, com estados e municípios, o financiamento para a infraestrutura social.

Se 20% das mais de cinco mil prefeituras brasileiras aderirem ao Projeto Casulo e se dispuserem a assentar apenas 20 famílias cada uma, serão mais 20 mil famílias com terra, a curto prazo e a custos mais baixos para todos os envolvidos. Para as prefeituras é um bom negócio, porque está comprovado que assentamentos bem-feitos impulsionam e dinamizam as economias locais, com vantagens econômicas e sociais para toda a comunidade.

4.3.7 Outras Ações

- Primeiro Atlas Fundiário Brasileiro. Elaborado pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária e lançado em 1996, o atlas revela que o perfil da concentração de terra pouco mudou, no Brasil, nos últimos 40 anos. Com base nas informações coletadas, o governo pôde acelerar os processos de reforma agrária e, principalmente, reavaliar as leis agrárias do país.

- Internet. Desde julho de 1996, o INCRA integrou-se à rede mundial de computadores. Todas as informações relativas ao Programa Nacional de Reforma Agrária - assentamentos, desapropriações, aquisições, orçamento etc. - estão disponíveis a qualquer cidadão, no endereço <http://www.incra.gov.br>

4.4 Os Recursos

A análise dos gastos do governo federal com projetos de colonização e reforma agrária, desde 1980, revela uma expansão notável no volume de recursos aplicados a partir da década de 90. Transformando-se os valores em dólares constantes, tem-se que, em 1990, foram gastos US\$ 70 milhões; em 1993, US\$ 459 milhões ; em 1994, US\$ 390 milhões.

Em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique, os gastos anuais com reforma agrária deram novo salto: de US\$ 390 milhões, em 94, para US\$ 971 milhões - um incremento de 149%. (tabela abaixo).

Gastos com Política Fundiária (Valores US\$ 1,000-dólares constantes)

1980	7,973.76	1988	1.248.638.01
1981	42,540.43	1989	150,458.63
1982	49,428.66	1990	70,085.02
1983	56,770.79	1991	240,242.53
1984	25,817.53	1992	107,137.97
1985	27,956.51	1993	458,812.07
1986	146,186.03	1994	390,168.20
1987	145,562.94	1995	970,911.16

Em apenas dois anos de governo, foram gastos cerca de R\$ 2,7 bilhões*, assim distribuídos:

1995	- R\$ 1.277 milhões
1996	- R\$ 1.405 milhões
subtotal	- R\$ 2.683 milhões
a pagar em 1997	
	- R\$ 302 mil
Total	- R\$ 2.985 milhões

O orçamento previsto para 1997 é quase igual ao total gasto com reforma agrária nos dois primeiros anos de governo e representa um aumento de 80% sobre os gastos dispendidos em 1996:

1997 - R\$ 2. 597.954.286,00

5. SEM-TERRA: QUEM SÃO, QUANTOS SÃO

[5.1 O Preço](#)

[5.2 Os Movimentos Sociais](#)

[5.3 Os Conflitos](#)

[5.4 Os Assentamentos](#)

[5.5 A Disponibilidade de Terra](#)

[5.6 Valor e Concentração](#)

Quantas são as famílias "sem-terra" no Brasil?

Existe grande variação entre as estimativas disponíveis. Segundo alguns movimentos sociais organizados, haveria 4,8 milhões de famílias sem-terra. Por outro lado, o Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 por uma centena de estudiosos, definiu um universo de beneficiários potenciais de 6 a 7 milhões de famílias, incluindo posseiros, arrendatários, parceiros, assalariados rurais e minifundiários. Baseado nesses números, o PNRA estabeleceu a meta de assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989 - 2/3 dos assalariados temporários do país. Assentou 90 mil. Por sua vez, a FAO, organismo da ONU para alimentação e agricultura, estima em 2,5 milhões o público preferencial para a reforma agrária no Brasil.

Sabe-se, com base no Censo Agropecuário de 1985, que cerca de 5 milhões de trabalhadores obtêm algum tipo de remuneração no campo, dos quais 56% são assalariados *temporários*. Em geral, moram nas cidades e trabalham no campo; sua jornada é incerta e varia conforme o ciclo das safras e a demanda de mão-de-obra. São os chamados *bóias-frias*.

Os demais 44% são assalariados *permanentes*, trabalhadores rurais com local de trabalho fixo e, em geral, mais qualificados: tratoristas e capatazes, na agricultura, e vaqueiros e inseminadores, na pecuária. Além deles, outros 470 mil são trabalhadores rurais classificados como *parceiros* e recebem remuneração *em espécie*, um percentual sobre a produção obtida. Somadas, essas categorias de trabalhadores rurais chegam a quase 5,5 milhões de pessoas.

Nas regiões sul, sudeste e parte do centro-oeste do Brasil, o capitalismo no campo está avançado, a agricultura é moderna e a produção agropecuária é conduzida por verdadeiras empresas rurais, que incorporam índices elevados de mecanização e tecnologia. Nessas regiões, as preocupações básicas dos trabalhadores são típicas do mercado de trabalho capitalista: melhores salários e condições de trabalho, aposentadoria digna, transporte, saúde, fiscalização do uso de agrotóxicos - demandas trabalhistas mais relevantes, para a maioria, do que a luta pela terra.

5.1 O Preço

Quanto a sociedade paga pelo assentamento de uma família "sem-terra"?

Os cálculos também variam. O governo estima o custo médio de assentamento de uma família em cerca de R\$ 40 mil. Em algumas regiões do centro-sul do país, onde a terra é mais cara, esse pode ser o valor desembolsado apenas pelo lote individual. O custo médio da terra por família assentada, porém, é de R\$ 20 mil.

Há outros custos. No momento em que recebe o lote, cada família ganha um crédito de R\$ 340,00 para alimentação. Em seguida, um crédito de fomento de R\$ 740,00, totalizando um crédito de implantação de R\$ 1.080,00, e mais um crédito para construção de moradia de R\$ 2.000,00.

O próximo passo é inscrever-se no Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária - Procera, e ter acesso a três linhas de financiamento: crédito de custeio - R\$ 1.000,00; crédito de investimento - R\$

7.500,00; e crédito cooperativo, para pagar a quota-parte da cooperativa do assentamento, no valor de mais R\$ 7.500,00. (ver quadro a seguir).

Custo do Assentamento por Família

CRÉDITO DE IMPLANTAÇÃO	CRÉDITO DE INVESTIMENTO R\$ 7.500,00
CRÉDITO DE ALIMENTAÇÃO R\$ 340,00	CRÉDITO COOPERATIVO R\$ 7.500
CRÉDITO DE FOMENTO R\$ 740,00	TOTAL DE CRÉDITOS R\$ 19.080,00
CRÉDITO DE HABITAÇÃO R\$ 2.000,00	TERRA - PREÇO MÉDIO R\$ 20.000,00
PROCERA CRÉDITO DE CUSTEIO R\$ 1.000,00	TOTAL GASTO R\$ 39.080,00

Metade desses recursos é dada pelo governo a fundo perdido - a família não terá que pagar. A outra metade deverá ser devolvida num prazo de sete anos, com dois anos de carência. Metade do crédito de custeio de R\$ 1.000,00 teria que ser reembolsada pela família em um ano. Na prática, porém, nem sempre é paga. Mesmo assim, se pagar, o assentado terá direito a receber um novo crédito de mais R\$1.000,00, nas mesmas condições.

Em resumo, a meta de assentamento de 100 mil famílias em 1998 representará um custo para a sociedade da ordem de R\$ 4 bilhões.

5.2 Os Movimentos Sociais

Duas organizações de trabalhadores rurais destacam-se entre os movimentos sociais que lutam pela democratização do acesso à terra e por melhores condições de trabalho e salário no campo: a Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura - Contag, e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra - MST.

Mais antiga e maior, a Contag está organizada em todo o país. Tem 5 milhões de filiados, reunidos em 3.200 sindicatos e 24 federações estaduais. Tanto a Contag quanto o MST apóiam parlamentares eleitos por diversos partidos políticos, inclusive aqueles que integram a base parlamentar de apoio ao governo, no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas estaduais.

O MST surgiu no estado do Rio Grande do Sul, no começo da década de 80, ainda durante o período militar, a partir de uma ação coordenada de ocupação de terras ociosas. Essas ocupações, feitas por trabalhadores rurais autodenominados "sem-terra", multiplicaram-se e espalharam-se por outros estados, dando origem ao Movimento, que se constituiu, formalmente, em 1985, com a realização de seu primeiro congresso nacional.

5.3 Os Conflitos

A grande maioria dos conflitos de terra que ocorrem no país tem sua origem na falta de titulação e demarcação de áreas já ocupadas. A categoria mais vulnerável à violência é a dos pequenos *posseiros*. Há no Brasil mais de um milhão de *posseiros*, em sua imensa maioria pequenos agricultores, que não são proprietários, mas vivem e produzem em grandes fazendas particulares pouco utilizadas por seus donos ou em terras públicas devolutas.

Vítimas constantes dos *grileiros*, os pequenos *posseiros* com freqüência são expulsos por eles e acabam ocupando terras indígenas, o que gera uma situação de tensão com as populações aí residentes. Por isso, nessas regiões de ocupação mais recente, para reduzir a violência no campo, a ação fundiária mais importante não é a desapropriação de terras, mas sim, a titulação das glebas, em defesa dos *posseiros* legítimos e contra a ação dos *grileiros*.

Nos últimos anos, duas regiões do país notabilizaram-se por seu potencial de conflitos violentos: o Pontal do Paranapanema, no extremo oeste do estado de São Paulo, divisa com os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, e o estado do Pará, no norte do país - uma área com o dobro do tamanho da França e com 80% do seu território cobertos pela floresta amazônica.

No Pontal do Paranapanema, a origem dos conflitos está na falta de titularidade da terra. Desde que a região passou a ser colonizada por grandes fazendeiros, no começo do século, não houve, até hoje, solução satisfatória para a questão legal da propriedade. Os documentos das fazendas localizadas nessa área não são reconhecidos pelo governo estadual, que considera as terras como devolutas, portanto, públicas.

Por pressões políticas, dificuldades orçamentárias e morosidade no andamento dos processos na Justiça, fracassaram todas as tentativas de resolver o problema, feitas por sucessivos governos estaduais. O atual governo Federal repassou R\$ 30 milhões ao governo do estado de São Paulo, para pagamento das benfeitorias existentes nas terras devolutas que estão sendo regularizadas, a fim de destiná-las à reforma agrária. Em 1996, 1.900 famílias foram assentadas no Pontal do Paranapanema. Também foi criada uma superintendência especial do Incra, na região.

No Pará, estado de ocupação mais recente, a situação fundiária é caótica: há imensas fazendas improdutivas e sem documentação legal, processos generalizados de *grilagem*, inclusive de terras indígenas, presença de garimpeiros e de madeireiros clandestinos, principalmente os exploradores de mogno.

Além disso, não se criaram alternativas adequadas para o reassentamento de famílias deslocadas por grandes projetos agropecuários e pela construção de hidrelétricas, como a de Tucuruí.

Hoje, o país paga o preço de equívocos do passado, que transformaram parte do Pará em permanente área de conflitos. Para enfrentar o problema, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária criou outra superintendência especial do Incra, na cidade de Marabá, no sul do Pará, que se tornou, assim, um dos dois únicos estados a ter duas superintendências - uma na capital, Belém, e outra no interior.

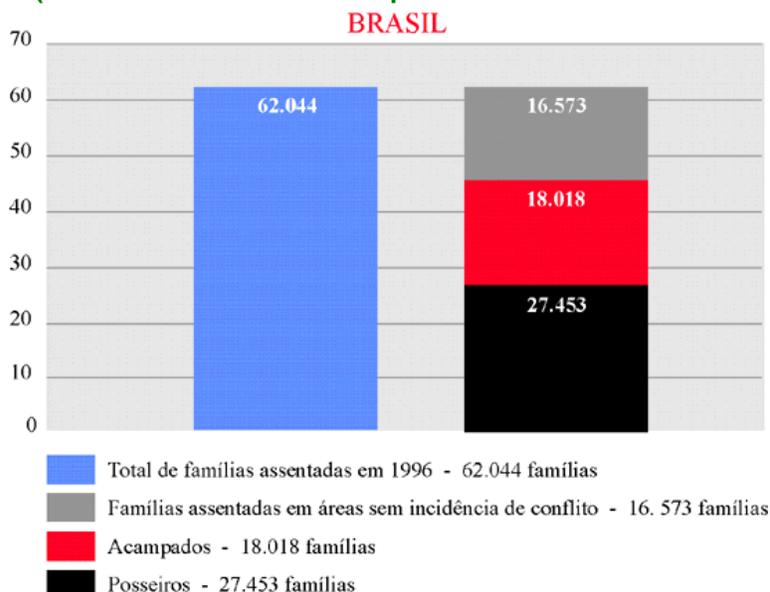
A determinação do governo é dar prioridade e intensificar as ações de reforma agrária na região. Em 1996, 10 mil famílias foram assentadas no Pará - um sexto do total alcançado no país, que foi de 60 mil famílias.

5.4 Os Assentamentos

A maioria das ações de reforma agrária, no ano passado, concentrou-se em áreas de conflito, em que os trabalhadores correm efetivo risco de vida. Assim, das 62.044 famílias assentadas, 45.471 estavam em áreas de conflito, onde as pendências foram resolvidas e a posse da terra regularizada.

Dessas famílias assentadas em áreas de conflito, 27.453 eram *posseiros* e 18.018, *acampados* - grupos de pessoas que não têm acesso à terra e permanecem dentro de uma propriedade rural ou em suas redondezas, à beira das estradas, em situação provisória e precária, mas organizados pelos movimentos sociais e vivendo de forma coletiva. Em áreas sem incidência de conflitos, foram assentadas outras 16.573 famílias (ver gráfico).

Assentamentos em 1996
(Fonte: SR's Dezembro/96-Apoio: Acordo INCRA/PNUD



No cumprimento das metas fixadas para 1996, o governo procurou atender às demandas dos principais movimentos sociais organizados em defesa da posse da terra. Assim, das 226 áreas indicadas para reforma agrária pela Contag, 28 mostraram-se inviáveis e, das 198 restantes, 100 foram desapropriadas ou adquiridas. O MST, por sua vez, indicou 196 áreas: 15 foram consideradas inviáveis para fins de reforma agrária, e 126 das 181 restantes, compradas ou desapropriadas.

No total, o governo desapropriou, no ano passado, 575 imóveis rurais - um aumento de 180% sobre o ano de 1995 (205 imóveis desapropriados). A aquisição de terras também foi maior: em 95, o governo comprou 24 imóveis rurais e, no ano passado, 38. Em dois anos, portanto, foram desapropriados 780 imóveis e comprados outros 62.

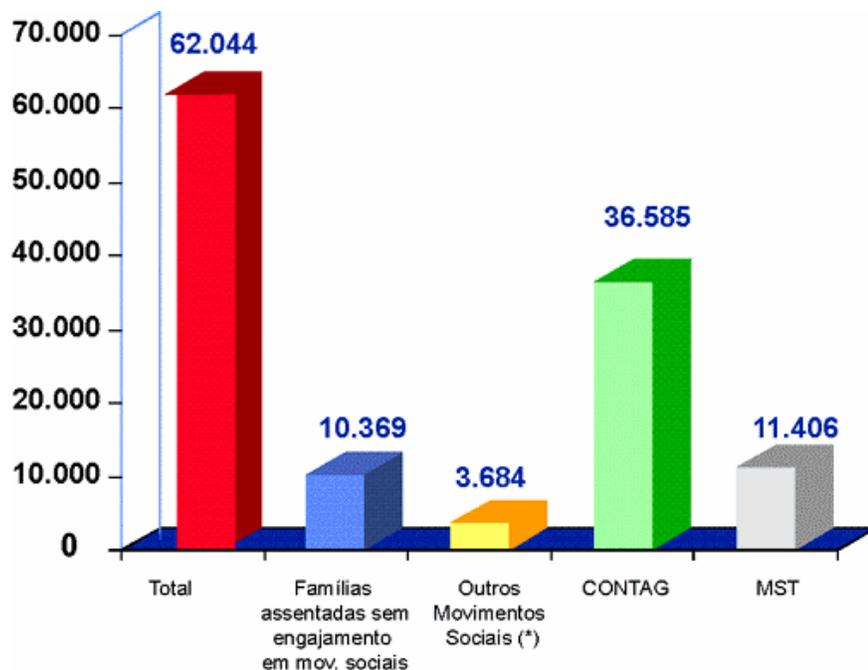
O número de projetos de reforma agrária, criados em 1996, aumentou significativamente: foram 435, contra 310 em 95. Isso dá um total de 745 novos projetos em dois anos, que permitiram o assentamento de 74.952 famílias: 32.710 em 95, e 42.242 no ano passado. Em projetos antigos, foram assentadas 19.802 famílias no ano passado e 10.202 em 95. (ver quadro).

IMÓVEIS DESAPROPRIADOS		IMÓVEIS COMPRADOS		PROJETOS CRIADOS	
Ano	Número	Ano	Número	Ano	Número
1995	205	1995	24	1995	310
1996	575	1996	38	1996	435
Total	780	Total	62	Total	745

FAMÍLIAS ASSENTADAS			
Ano	Projetos Antigos	Projetos Novos	Total
1995	19.802	10.202	30.004
1996	32.710	42.242	74.952

Na seleção das famílias a serem assentadas, o governo também tem procurado atender às reivindicações dos movimentos sociais. A análise dos assentamentos feitos no ano passado mostra que, das 62.044 famílias beneficiadas, 11.406 fazem parte do MST, 36.585 são vinculadas à Contag e 3.684 integram outros movimentos sociais, como o Movimento de Luta pela Terra - MLT, e a Comissão Pastoral da Terra - CPT - uma entidade da Igreja Católica e vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB. Outras 10.369 famílias assentadas em 96 não eram ligadas a nenhum movimento social. (ver gráfico).

Movimentos Sociais Atendidos
(Fonte: SR's Dezembro/96-Apoio: Acordo INCRA/PNUD)
BRASIL



(*) Comissão Pastoral da Terra (CPT); Movimento da Luta pela Terra (MLT) etc.

A situação mais dramática é a das famílias *acampadas*, devido às péssimas condições em que vivem. O compromisso do governo é o de assentar, prioritariamente, essas famílias.

Em 1995, havia cerca de 29.034 famílias *acampadas* e cadastradas pelo INCRA, das quais 6.993 foram assentadas - correspondendo a 24% dos *acampados* e 16,3% da meta realizada no ano - registrando-se um excedente de 22.041 famílias. Em 1996, além das excedentes do ano anterior, surgiram mais 21.111 famílias, perfazendo um total de 43.152 famílias *acampadas*. Dessas, foram assentadas 18.018 famílias - 41% do total de *acampados* e 29% da meta executada em 96, ficando para 1997 um excedente de 25.371 famílias. (ver gráfico a seguir).

Esses dados levam a três conclusões:

- a. em 96, houve um incremento de 257,6% nos assentamentos de famílias *acampadas*, em relação a 95, mesmo considerando-se um aumento de 48% no número de famílias *acampadas*, de um ano para o outro;
- b. mesmo assim, o ano de 97 começou com 15% a mais de famílias *acampadas* - 25.371 - em relação ao que havia, no final de 95 - 22.041.

Famílias Acampadas Assentadas
(Fonte: SR's Dezembro/96-Apoio: Acordo INCRA/PNUD)
BRASIL

Isso apesar de o governo haver assentado, nesses dois anos, 25.011 famílias *acampadas*. O número de *acampados* de 97, portanto, é quase igual ao dessas famílias que o governo assentou, nesses últimos dois anos. A seguir assim, a conta nunca fechará: quanto mais *acampados* são assentados, mais haverá a assentar.

c. ao executar uma política efetiva de assentamentos de *acampados*, o governo está alimentando as expectativas de uma parcela crescente de pessoas, possivelmente desempregadas, sem relação com o campo, que vão para os *acampamentos*, na esperança de conseguir um pedaço de terra. Portanto, é a própria solução que gera novas demandas.

Em janeiro de 97, os dados sobre a evolução dos *acampamentos* eram os seguintes:

- famílias *acampadas e cadastradas em 1995* 29.034
- famílias *acampadas e assentadas em 1995* 6.993
- famílias *acampadas remanescentes em 1995* 22.041
- famílias *acampadas e cadastradas em 1996* 43.152
- famílias *acampadas e assentadas em 1996* 18.018
- famílias *acampadas remanescentes em 1996* 25.134
- famílias *acampadas e cadastradas - jan. 1997* 25.371
- desse contingente, integram o MST 20.297
- integram a Contag e outros movimentos 5.074

Os *acampamentos* de famílias sem-terra concentram-se, principalmente, em quatro estados: Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Pernambuco. Juntos, eles respondem por 60% dos *acampados* ou 14.621 famílias. Somente o estado do Paraná abriga 26% do contingente total de famílias. No *acampamento* de apenas uma fazenda, estão 2.900 famílias que representam 44,6% do total de *acampados* cadastrados no Paraná. Por região, é a seguinte a distribuição das populações *acampadas*:

REGIÃO SUL	9.100 FAMÍLIAS
REGIÃO CENTRO-OESTE	6.665 FAMÍLIAS
REGIÃO NORDESTE	6.256 FAMÍLIAS
REGIÃO SUDESTE	2.450 FAMÍLIAS
REGIÃO NORTE	900 FAMÍLIAS
TOTAL	25.371 FAMÍLIAS

5.5 A Disponibilidade de Terra

O governo Federal começou 1997 com um estoque de terra desapropriada suficiente para assentar 40 mil famílias - metade da meta programada para este ano, que é de assentar 80 mil famílias.

Os dados coletados no recadastramento de terras feito pelo INCRA, em 1992, indicam a existência de 150 milhões de hectares relativos a imóveis rurais classificados como grandes e improdutivos, num total aproximado de 55 mil estabelecimentos. É uma extensão de terra quase três vezes maior do que a França.

No entanto, 70% dessa área - ou quase 100 milhões de hectares - encontram-se nas regiões norte e centro-oeste do país, grande parte em floresta densa e insalubre, sem estradas nem vias de escoamento próximas, sem energia ou comunicações. Outros 25 milhões de hectares estão situados na região nordeste, a maior parte no sertão, zonas com pouca água e de solo frágil. (ver gráficos a seguir).

Região Nordeste (Segundo a classificação)



FONTE: Atlas fundiário Brasileiro - Sistema Nacional de Cadastro Rural - agosto 1996

Região Centro-Oeste (Segundo a classificação)



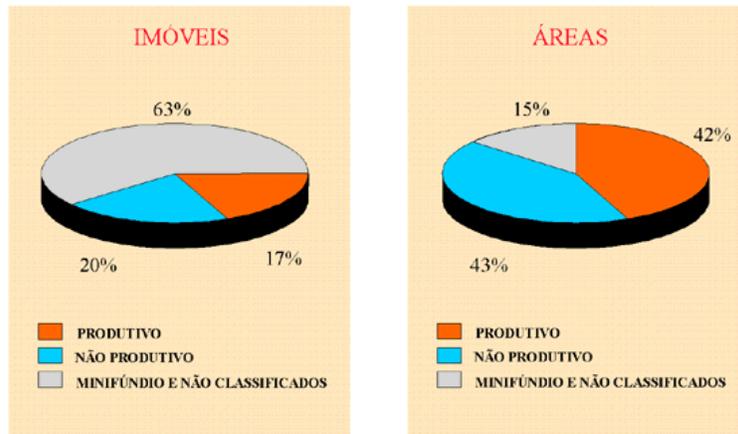
FONTE: Atlas fundiário Brasileiro - Sistema Nacional de Cadastro Rural - agosto 1996

Região Sudeste (Segundo a classificação)



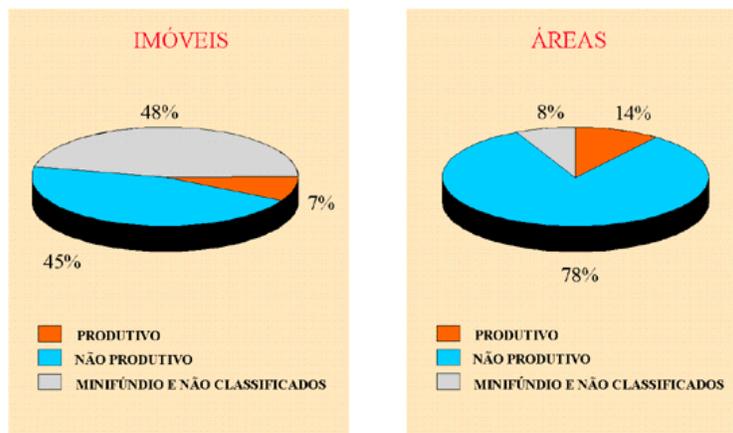
FONTE: Atlas fundiário Brasileiro - Sistema Nacional de Cadastro Rural - agosto 1996

Região Sul (Segundo a classificação)



FONTE: Atlas fundiário Brasileiro - Sistema Nacional de Cadastro Rural - agosto 1996

Região Norte (Segundo a classificação)



FONTE: Atlas fundiário Brasileiro - Sistema Nacional de Cadastro Rural - agosto 1996

Ao se levar em consideração que esses territórios não são passíveis de ocupação a curto prazo, o estoque de terras propício à implantação imediata de projetos viáveis de reforma agrária será substancialmente menor do que aqueles 150 milhões de hectares. Ainda assim, constituirá uma área de 25 milhões de hectares - algo como os territórios de Portugal, Suíça, Bélgica e Hungria somados.

Esse número está bem próximo daquele encontrado pelo censo agropecuário feito em 1985, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de 24,5 milhões de hectares de terras produtivas não-utilizadas no país.

Segundo a conceituação do IBGE, 56% dessas terras ociosas pertencem a estabelecimentos rurais com menos de mil hectares. Além disso, nem sempre se tratam de fazendas inteiras improdutivas, mas de parcelas de terras ociosas dentro dos imóveis, o que tornaria questionável sua desapropriação integral para fins de reforma agrária.

É verdade, ainda, que há um estoque considerável de terras públicas da União e de terras devolutas dos estados, principalmente nas regiões de fronteira, que também está sendo considerado no processo de reestruturação fundiária do país. O Exército, inclusive, já ofereceu parte das terras sob seu domínio, para programas de assentamentos rurais.

As terras devolutas, no entanto, por serem glebas muito grandes - somadas, chegam a quase sete milhões de hectares, área equivalente a duas vezes a Bélgica - exigem projetos de parcelamento diferentes dos tradicionais. Esses projetos especiais precisam dar atenção prioritária à comercialização e à transformação local da produção agropecuária.

Fica claro, assim, que dimensionar o estoque de terras disponíveis para assentamentos, sua localização geográfica e condições de infra-estrutura social, de produção e de comercialização ainda é tarefa prioritária. Durante o ano de 1997, o IBGE deverá divulgar os resultados do censo agropecuário feito em 1996, com dados mais próximos da realidade.

Em conclusão, se é verdade que existe uma disponibilidade de terras suficiente para o cumprimento das metas da Reforma Agrária, certamente não procede a afirmação de que o Brasil tem 150 milhões de hectares prontos para atender a milhões de famílias sem terra, bastando para isso que o governo decida desapropriá-los.

Finalmente, é preciso considerar os limites impostos pela proteção ecológica e o problema das áreas indígenas. É dever da sociedade e do governo garantir a preservação das áreas indígenas. No Brasil, até alguns anos atrás, a expansão agrícola e o distributivismo agrário irresponsáveis colocaram em risco a sobrevivência de povos indígenas, hoje mais protegidos pela acelerada demarcação dos seus territórios.

Da mesma forma, a preservação da floresta amazônica e da Mata Atlântica, dos cerrados do Planalto Central, do Pantanal mato-grossense e de outros ecossistemas naturais tem que ser compatibilizada com projetos nacionais de desapropriação e de assentamento.

5.6 Valor e Concentração

A perversa concentração de terras do País fica demonstrada na série histórica a seguir:

Evolução da Estrutura Agrária no Brasil

PROPRIEDADES	1966	1972	1978	1992
ATÉ 100 HECTARES	20,4%	16,4%	13,5%	17,9%
MAIS DE 1.000 HECTARES	45,1%	48,3%	55,5%	50,0%

Fonte: INCRA

A concentração da terra também pode ser aferida pelo crescimento, em números absolutos, do número de grandes imóveis rurais. No cadastro de 1966, foram identificados 41 mil imóveis com área igual ou superior a mil hectares, ocupando um total de 139 milhões de hectares. Em 1978, havia 57 mil imóveis com essas dimensões, numa área total de 246 milhões de hectares, um acréscimo de 77% no território ocupado pelos grandes imóveis rurais. No cadastramento de 1992, verificou-se um total de 43 mil imóveis, somando uma área de 165 milhões hectares.

Em linhas gerais, a estrutura fundiária manteve-se quase inalterada: menos de 2% do universo dos imóveis cadastrados, representado pelo segmento dos grandes imóveis com área igual ou superior a mil hectares, continuam detendo mais de 50% da área cadastrada.

Nas últimas três décadas, uma série de fatores contribuiu para um investimento cada vez maior em terra com fins especulativos, como reserva de valor. Muitos agentes financeiros, sem nenhum vínculo com a produção agropecuária, incluem grandes extensões de terra em seu patrimônio.

Entre esses fatores, destacam-se:

- a) fonte de prestígio e poder - em muitas regiões do país, o controle da terra ainda significa controle de votos;
- b) instabilidade econômica e processo inflacionário, que fazem da terra um investimento seguro, com valorização sempre superior à inflação;
- c) regularização de ganhos de origem duvidosa, porque a legislação de impostos sobre a propriedade e a renda é flexível e benevolente no setor agrícola;
- d) Imposto Territorial Rural quase simbólico;
- e) sonegação do imposto de renda;
- f) acesso a crédito subsidiado.

No governo atual, foi tomado um conjunto de medidas para eliminar vários desses fatores, com destaque para:

- a.** a aplicação de um plano econômico bem sucedido, que derrubou uma inflação crônica de até 80% ao mês, para 10% ao ano, em 1996, e para menos de 1% ao mês, nos dois primeiros meses de 97, e assegurou a estabilidade econômica;
- b.** a mudança radical do Imposto Territorial Rural, como se verá, mais adiante;
- c.** a desapropriação em larga escala de terras improdutivas, para fins de reforma agrária,
- d.** o aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança do imposto de renda;
- e.** o fim dos subsídios generalizados e do crédito rural subsidiado; e
- f.** a inserção competitiva do Brasil no mercado mundial e o aprofundamento da abertura da economia, que obrigaram grandes proprietários a vender parte de suas terras para investir em eficiência e produtividade nas terras restantes. O mesmo está ocorrendo com bancos e grandes grupos empresariais, que mantinham extensas áreas apenas como reserva de valor e de segurança patrimonial, e agora estão vendendo para se concentrar e investir na modernização do seu negócio principal.

O resultado disso é que, nos últimos dois anos, o mercado de terras, no Brasil, enfrenta uma das maiores *crises* de sua história. O preço médio da terra despencou e a ausência de liquidez é quase total. São os dois lados de uma mesma moeda: se é ruim para os proprietários improdutivos, é bom para o processo de reforma agrária. Nunca houve tanta terra para se comprar no Brasil, nem tão barata.

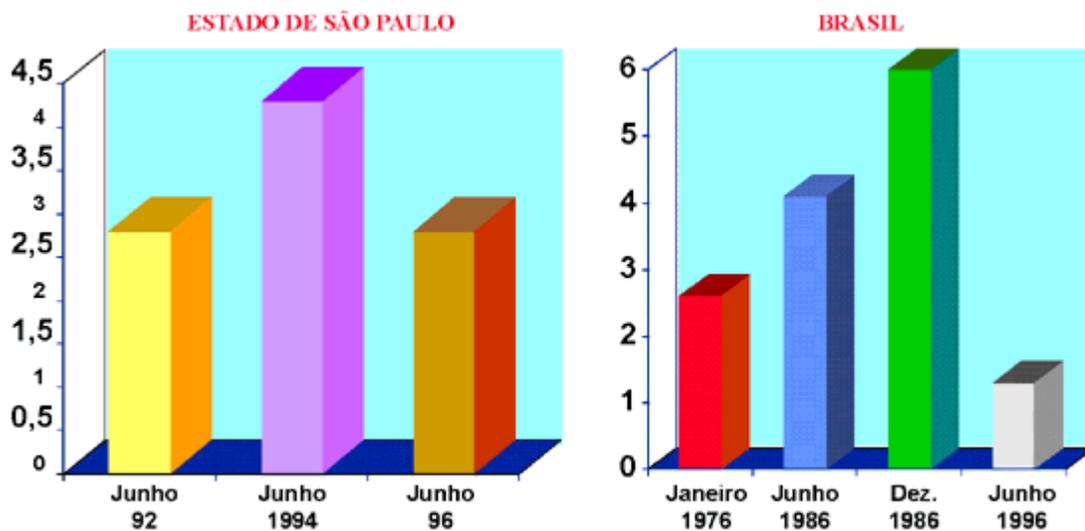
Segundo levantamento do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas, um hectare que custava R\$ 4.170,00, em junho de 1986, valia R\$ 1.350,00, em junho de 96. No estado de São Paulo, onde estão as terras mais caras do país, o preço do hectare, em junho de 96, era 35% inferior ao do mesmo mês de 1994, quando foi lançado o Plano Real de estabilização da moeda.

Em Minas Gerais, também uma região de terras caras, há mais de cinco mil fazendas consideradas improdutivas à venda, o que representa a quase totalidade das terras ociosas do estado. As terras produtivas, ao contrário, aumentaram de preço. Na região do Triângulo Mineiro, uma das mais prósperas do país, o preço de um alqueire (4,84 hectares) aumentou de R\$ 2.900,00 em média, para R\$ 4.800,00. A prática do *arrendamento* em larga escala - uma experiência singular de reforma agrária feita na região e que será analisada, mais adiante - também é responsável pela valorização da terra.

No Rio Grande do Sul, estado que é grande produtor de carne e grãos e onde a distribuição de terras é a mais equilibrada do Brasil, o preço também caiu nos últimos dois anos, entre 30% e 50%, conforme a região. Propriedades que estavam sendo oferecidas por R\$ 2.000,00 o hectare estão sendo negociadas até por R\$ 800,00.

Se todo esse processo de transformações e reformas profundas pelo qual o Brasil está passando for mantido, a terra perderá, definitivamente, seu caráter especulativo e sua função de reserva de valor e passará a cumprir sua função social e econômica, em benefício de uma sociedade menos desigual.

O Custo da Terra



Fonte: Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

6. A PEQUENA PROPRIEDADE E OUTRAS INICIATIVAS

[6.1 O Mundo dos Pequenos](#)

[6.2 Os Programas do Governo](#)

[6.3 Outras Iniciativas](#)

A reforma agrária brasileira, ao longo do tempo, foi executada mais como instrumento de redução de tensões sociais do que como parte de uma estratégia global de desenvolvimento sócio-econômico. Hoje, existe consenso de que uma política de desenvolvimento rural deve integrar a reforma agrária, o fortalecimento da pequena propriedade e da agricultura familiar, assim como a geração de mais e melhores postos de trabalho e renda no campo.

O cenário rural brasileiro sempre foi dominado pela grande propriedade, ficando a pequena propriedade e a agricultura familiar relegadas à subalternidade e, por vezes, ao esquecimento, na formulação das políticas públicas para o setor. A monocultura e a mecanização foram estimuladas por sucessivos governos, como "modelo" de agricultura "moderna" e "racional". O resultado disso foi a expulsão maciça de pequenos proprietários e trabalhadores rurais do campo para as cidades.

O setor urbano-industrial brasileiro foi incapaz de gerar, na quantidade e na velocidade necessárias, os empregos para absorver todo esse contingente deslocado pelo êxodo rural. Assim, enquanto o homem do campo dos Estados Unidos migrou porque predominaram os fatores de atração das cidades, o brasileiro deixou o meio rural porque os fatores de expulsão mostraram-se mais fortes. Expulsos do campo, esse homem e sua família foram constituir os batalhões de mal-empregados, subempregados e desempregados das periferias das grandes cidades brasileiras, compondo o dramático quadro social, marcado por profundas desigualdades, que perdura até hoje.

Os números desse processo abrupto de urbanização do Brasil são eloqüentes: em 1940, a população brasileira era de 41 milhões de habitantes, 70% vivendo na área rural e 30%, nas áreas urbanas. Em 1980, a população havia triplicado, chegando a 121 milhões, dos quais 68% - 82 milhões de pessoas - já residentes nas cidades. Em apenas cinco décadas, a proporção inverteu-se drasticamente: hoje, o Brasil tem mais de 150 milhões de habitantes, 75% nas áreas urbanas e 25%, nas áreas rurais.

Esse processo acelerado de urbanização e industrialização constitui um fato raro na história da civilização moderna, só comparável aos chamados "tigres asiáticos", como a Coréia do Sul ou Taiwan. Na Europa, a revolução industrial demorou 150 anos para completar seu ciclo e alterar, de forma significativa, o modo de vida da população.

Atrasado e com pressa, o Brasil queimou etapas para se industrializar e urbanizar, e abdicou de um processo indispensável para crescer com mais equilíbrio e menos desigualdades: o de desconcentrar e fortalecer também os pequenos.

6.1 O Mundo dos Pequenos

Na luta contra o modelo agrícola concentrador de riqueza, contra as desigualdades sociais e pela superação da pobreza, o apoio e o fortalecimento dos pequenos produtores rurais podem ser políticas tão relevantes quanto a reforma agrária que democratiza a posse da terra. Sem reverter o êxodo rural provocado pelo desamparo dos pequenos agricultores, a política de assentamento dos *sem terra* poderá se tornar inócua, pois não conseguirá concorrer com o processo de desassentamento, que significa, na prática, uma reforma agrária ao contrário.

São 4,5 milhões de agricultores familiares, a maioria pobre, mas que garantem a sobrevivência de 17,6 milhões de pessoas, entre agregados e membros não-remunerados da família - gente que trabalha em seu próprio estabelecimento ou é *arrendatária*, que paga pelo direito de trabalhar na terra dos outros.

Embora ocupe apenas 25% da área total - 75% são ocupados por 500 mil estabelecimentos considerados *patronais* - a agricultura familiar responde por 80% do pessoal ocupado no campo e por metade de toda a produção agropecuária brasileira. A grande empresa agrícola capitalista produz mais carne bovina, cana-de-açúcar, arroz e soja, enquanto os pequenos são mais produtivos em feijão, milho, trigo, mandioca, batata, café e cacau, carnes suínas e de aves, leite e ovos, hortaliças e frutas.

Excluídos dos mecanismos de crédito rural e desprezados pela política agrícola oficial, esses pequenos produtores vinham sendo esmagados pela expansão do capitalismo no campo, perdendo suas terras e desistindo da produção. A trajetória do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, também é uma crônica da exclusão: menos de 20% dos estabelecimentos rurais tiveram acesso a esse financiamento, altamente subsidiado. Entre os *com-crédito*, igualmente ocorreu uma grande concentração - houve época em que 1% dos maiores tomadores recebeu 38% do total dos recursos emprestados.

Principal instrumento da política agrícola, o financiamento à atividade agropecuária, atravessou quase duas décadas cobrando taxas de juros reais negativas. Na segunda metade dos anos 70, o valor pago pelos tomadores foi, em média, inferior a 50% do que havia sido compactuado. Desta forma, bilhões de dólares foram transferidos para os tomadores de crédito rural, que nem sempre aplicaram o dinheiro em sua atividade agrícola.

A maior parte dos recursos destinados a outros instrumentos da política agrícola, como preços mínimos, seguro agrícola, armazenamento, assistência técnica e pesquisa, também foram, direta ou indiretamente, canalizados para atender aos interesses dos maiores proprietários. A centralização dos benefícios nas mãos de um pequeno número de fazendeiros teve como sub-produto o aumento do grau de concentração da propriedade da terra, no Brasil, e da pobreza no campo.

O relatório que o governo brasileiro levou à Conferência de Copenhague - a cúpula mundial para o desenvolvimento nacional - atesta que a pobreza brasileira tem um forte componente regional e é um fenômeno marcadamente rural. O campo concentra quase 43% dos indigentes do país. Somente a área rural de uma região - o nordeste - abriga 32% do total de pobres brasileiros.

Garantir a sobrevivência da pequena agricultura, modernizar, profissionalizar, tornar eficientes e produtivos os agricultores familiares significa melhorar a vida de quase 20 milhões de pessoas. Além disso, haverá um efeito multiplicador de renda nas pequenas cidades do interior, com reflexos positivos sobre a geração de empregos locais e regionais.

Nos últimos dois anos, essa tem sido a estratégia seguida, na formulação das políticas públicas para o meio rural, como se verá a seguir.

6.2 Os Programas do governo

6.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Criado no atual governo e vinculado ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o Pronaf fornece crédito com juros favorecidos aos pequenos agricultores familiares - proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros - e às cooperativas e associações de produção, desde que formadas apenas por pequenos produtores. Os recursos podem se destinar ao custeio da safra e da atividade pecuária ou a investimentos: compra de máquinas, equipamentos agrícolas, bens de produção, inclusive usados, e outros itens de infra-estrutura indispensáveis ao empreendimento.

O teto de financiamento individual varia entre R\$ 5.000,00, para custeio, com prazo de pagamento de dois anos, e R\$ 15.000,00, para investimentos, com prazo de pagamento de cinco anos e 18 meses de carência. Para cooperativas e associações, o teto é fixado em função do número de integrantes e o dinheiro pode ser usado em projetos de investimentos, custeio, capital de giro e comercialização, mesmo

sob a forma de adiantamento aos cooperados, aquisição de bens para fornecimento aos associados ou prestação de serviços.

Os recursos provêm de exigibilidades bancárias, dos fundos constitucionais das regiões norte e nordeste e do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, que é gerido por um conselho de representantes do governo, dos trabalhadores e da iniciativa privada, sob a coordenação do Ministério do Trabalho. Os agentes operadores são os Bancos do Brasil e do Nordeste.

A execução do Pronaf é descentralizada: o programa é aplicado pelo município, por meio de parceria entre os governos federal, estaduais, prefeituras e representantes dos produtores, organizados em comissões estaduais e municipais de emprego, tripartites e paritárias. Compete às comissões o acompanhamento dos projetos financiados.

Em 1995, ano de implantação do Pronaf, foram aplicados R\$ 36 milhões, beneficiando cerca de 19 mil famílias, a maioria do nordeste e do Rio Grande do Sul. Em 1996, o programa concedeu crédito rural a 333 mil famílias, num total de R\$ 649,7 milhões. Para este ano, estão previstos recursos de R\$ 1,5 bilhão, que vão garantir o acesso ao crédito a 600 mil pequenos agricultores e suas famílias.

Além dos recursos destinados aos agricultores familiares, existe, ainda, a destinação orçamentária de R\$ 219,5 milhões, assim distribuídos:

- R\$ 125 milhões para apoiar o desenvolvimento rural de 994 municípios;
- R\$ 30 milhões para financiar a ação da extensão rural junto aos agricultores familiares;
- R\$ 64,5 milhões para equalização do crédito rural.

1995 R\$ 36 MILHÕES 19 MIL FAMÍLIAS BENEFICIADAS
1996 R\$ 649,7 MILHÕES 333 MIL FAMÍLIAS BENEFICIADAS
1997 R\$ 1,5 BILHÃO 600 MIL FAMÍLIAS BENEFICIADAS

6.2.2 Programa de Geração de Emprego e Renda Rural - PROGER RURAL

A exemplo do Pronaf, o Proger Rural, vinculado ao Ministério do Trabalho, é um programa voltado ao desenvolvimento das atividades rurais dos pequenos produtores, de forma individual e coletiva. Criado em 1995, também destina recursos para a agroindústria, com vistas a aumentar a produção, melhorar a produtividade, criar mais postos de trabalho e fixar o homem no campo.

Os recursos são fornecidos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, observando-se os seguintes critérios, definidos pelo conselho gestor: geração imediata de emprego e renda; descentralização regional; e compatibilização com as políticas governamentais.

O crédito inclui duas modalidades de financiamento:

- custeio - valor máximo de R\$ 48 mil por beneficiário.

Pronaf

- investimento - valor máximo de R\$ 30 mil por pessoa, podendo financiar até 100%, quando se tratar de empreendimento individual e, no máximo, R\$ 150 mil para empreendimento coletivo, observado o limite de R\$ 30 mil por participante.

O prazo de pagamento do empréstimo é de cinco anos, com carência de até 18 meses, e a taxa de juro é favorecida. Os recursos do Proger Rural são determinados para cada ano/safra. Até junho, serão definidos os valores disponíveis para a safra 1997/98. No ano passado, o total de recursos emprestado foi de quase R\$ 1 bilhão (ver tabela a seguir): 86% para custeio agrícola, 1% para custeio pecuário, 9% para investimento pecuário e 4% para investimento agrícola.

Proger Rural

1995 NÚMERO DE OPERAÇÕES: 68.281 VALOR: R\$ 412.783.696
1996 NÚMERO DE OPERAÇÕES: 113.825 VALOR: R\$ 882.696.260
TOTAL DE OPERAÇÕES 95/96: 182.106 TOTAL DE RECURSOS 95/96: RS 1 BILHÃO,295 MILHÕES 479 MIL 956

Aplicação dos Recursos

Estima-se que, na safra 95/96, os recursos aplicados pelo Proger Rural garantiram a geração e manutenção do emprego para 263.612 trabalhadores.

6.2.3 Previdência Rural

É o maior programa agrário e de renda mínima do país. Mesmo que nunca tenha contribuído com o sistema previdenciário, o trabalhador rural faz jus ao benefício. O programa garante aposentadoria e pensão a cerca de 6 milhões de trabalhadores rurais, pagando um valor médio de benefício de US\$ 125. Estendida aos trabalhadores do campo, em 1971, a Previdência Rural pagava apenas meio salário-mínimo mensal ao trabalhador, garantia assistência parcial de saúde e vedava acesso às mulheres camponesas.

A Constituição de 1988 universalizou o atendimento do programa, mas somente em 1992 ele se tornou realidade, com a nova lei de custeio da Previdência. A aplicação da lei, a partir de 1993, aumentou o benefício mensal para um salário-mínimo, incluiu as mulheres trabalhadoras rurais, assegurou assistência integral à saúde e ampliou a cobertura de 4 milhões para 6 milhões de pessoas, em apenas dois anos.

Em 1991, a Previdência Rural gastou o equivalente a US\$ 2,16 bilhões e pagou 4 milhões de pensões e apo-sentadorias, com benefício médio de US\$ 44 mensais. Em 1995, foram US\$ 7,9 bilhões, 6,3 milhões de pessoas e benefícios médios de US\$ 103. No ano passado, US\$ 9 bilhões, com cerca de 6 milhões de trabalhadores e média de US\$ 125 por benefício/mês.

Previdência Rural

ANO	VALOR (US\$)	PESSOAS	BENEFÍCIO MÉDIO MENSAL (US\$)
1991	2,16 BILHÕES	4,0 MILHÕES	44
1995	7,9 BILHÕES	6,3 MILHÕES	103
1996	9,0 BILHÕES	6,0 MILHÕES	125

A idade mínima para ter direito ao benefício, que era de 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher, até 1992, baixou para 60 anos e 55 anos, respectivamente, em consideração ao ingresso precoce no trabalho do campo, à dureza da jornada e à menor expectativa de vida dos pequenos agricultores familiares - o maior contingente da Previdência Rural.

Entre 1991 e 1996, o crescimento dos números da Previdência do homem do campo foi significativo: o volume de recursos aumentou mais de 300%, o número de beneficiários, mais de 50%, e o valor médio mensal das pensões e aposentadorias quase triplicou. Além disso, a renda do casal camponês dobrou, porque os dois passaram a ter direito ao benefício. De 94 para 95, o salário-mínimo nominal aumentou 40%, o que é muito num contexto de estabilização monetária.

Desde o final do ano passado, o governo reduziu a burocracia e as exigências, para conceder o benefício. Atendendo a uma reivindicação da Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, o processo tornou-se simples e rápido: substituiu-se a apresentação de uma série de documentos por uma entrevista, o que permitiu, em poucos meses, a aposentadoria de 400 mil novos trabalhadores que, pelo procedimento antigo, não conseguiriam o benefício.

O impacto das mudanças na Previdência Rural, em 1993, sobre a renda das famílias mais humildes de pequenos agricultores, nos estados mais pobres do Brasil, foi impressionante. Mesmo nos estados mais ricos, onde a renda da produção agrícola é alta, como o Rio Grande do Sul, o impacto não chegou a ser desprezível, conforme mostra a tabela ao abaixo.

Participação da Renda da Previdência Rural na Renda Domiciliar

ESTADO	1991 (%)	1993 (%)
CEARÁ	25,0	48,5
PIAUI	27,6	49,0
PARAÍBA	35,8	63,0
R. G. DO SUL	8,5	14,5

Nos pequenos municípios brasileiros, principalmente, do norte, nordeste e centro-oeste, a aposentadoria rural está movimentando a economia, desenvolvendo as micro-regiões e assegurando emprego e renda ao conjunto da sociedade. Em algumas localidades, 21% da população recebem o benefício. Se, pelo menos, mais uma pessoa da família depender dessa aposentadoria, quase a metade dos habitantes dessas cidadezinhas terá, na Previdência Rural, a garantia de uma renda mínima.

Graças à ampliação desse programa, diminuiu a participação da pobreza rural no quadro geral de pobreza do país. O aumento da renda domiciliar que os benefícios proporcionam, termina por viabilizar, ainda, a própria atividade da agricultura familiar.

6.3 Outras Iniciativas

Na região do Triângulo Mineiro, uma prefeitura, um funcionário de banco, proprietários e agricultores comandaram uma experiência pioneira e provaram que, mesmo sem desapropriar terra, nem alterar a estrutura fundiária, é possível fazer parcerias que melhorem, profundamente, a situação econômica de toda uma comunidade e a vida dos agricultores *sem-terra*. A hoje próspera cidade mineira de Uberaba tinha, em 1985, o mesmo sério problema que atinge o setor primário brasileiro: baixo nível de aproveitamento da terra e grande potencial de atração de agricultores profissionais capacitados. Eram 200 mil hectares de terras ociosas na região - quase o dobro do município do Rio de Janeiro.

Um funcionário local da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil, junto com a prefeitura e com os proprietários rurais, propôs uma solução simples, viável e inovadora, para resolver o problema: criar a primeira Bolsa de Parceria e Arrendamento Rural do Brasil. A iniciativa deu certo. Na safra seguinte - 1986/87 - a intermediação feita pela Bolsa, que aproximou *arrendatários* de proprietários, já havia formalizado 72 contratos de *arrendamento* de terras, para o cultivo de mais de 21 mil hectares. Tudo feito sem qualquer interferência burocrática governamental.

Os contratos tinham vencimento em 5 anos, eram renováveis, e o pagamento variava entre 5% da renda anual, a partir da segunda safra, e 15%, nas duas últimas. O acesso à terra foi feito com o conhecimento da prefeitura e com o crédito normal dos bancos. Agricultores profissionais mineiros, paulistas, goianos e até *japoneses*, ao lado de gaúchos e catarinenses com tradição de colonização alemã e italiana, formaram o grupo pioneiro de *arrendatários*.

Em 10 anos de parcerias, a idéia do bancário, com a adesão do prefeito e dos proprietários e o trabalho dos agricultores, levou Uberaba - que era a capital mundial do gado zebu - ao 1º lugar no *ranking* de produção de grãos dos municípios do estado de Minas Gerais e a uma posição de destaque, no cenário rural brasileiro. Iniciativas parecidas começam a surgir em outras regiões do país.

6.3.1 As Lavouras Comunitárias

No estado de Goiás, também em parceria com as prefeituras, proprietários e agricultores pobres, a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência criou, em 1995, o projeto-piloto do programa de Lavouras Comunitárias. O programa é, igualmente, muito simples:

- os proprietários cedem parte de suas terras à prefeitura, em regime de *comodato*;
- as famílias de agricultores, cadastrados pela prefeitura, participam com a mão-de-obra, desde a preparação do solo até a colheita;
- a prefeitura fornece as máquinas agrícolas e a assistência técnica, por intermédio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater;
- a Secretaria de Assistência Social financia a compra dos insumos - sementes e adubo - e seus técnicos fiscalizam as lavouras.

O resultado da produção é dividido: 80% para as famílias que trabalharam na terra, 10% para as entidades assistenciais da região e 10% reservados como sementes para o próximo plantio. A safra 95/96 teve boa colheita. Foram 182 municípios envolvidos, 412 mil sacas de 60 quilos colhidas, 21.400 hectares de área plantada e 124.500 pessoas beneficiadas. No ano passado, as Lavouras Comunitárias foram estendidas a mais cinco estados: Rondônia, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe.

ESTADO	MUNICÍPIOS	ÁREA	PESSOAS	RECURSOS (R\$)
Goiás	182	21.400 ha	124.500	1.814.127
Rondônia	48	2.100 ha	25.200	2.500.000
Mato Grosso	90	40.000 ha	81.000	2.169.676
Tocantins	60	5.500 ha	18.000	3.000000
Sergipe	13	948 ha	13.500	213.520*
Mato Grosso do Sul	9	900 há	2.400	115.401**
Total	402	70.848 ha	264.600	9.812.724

* valor programado: R\$ 1 milhão

** valor programado: R\$ 309.355

Participação da Renda da Previdência Rural na Renda Domiciliar

Os objetivos das Lavouras Comunitárias são melhorar a alimentação das famílias de agricultores mais pobres, incentivar o associativismo, o trabalho coletivo e o surgimento de grupos organizados, que facilitem as ações governamentais. A médio prazo, o programa pretende criar alternativas locais de trabalho para as famílias carentes, contribuindo para amenizar o êxodo rural.

6.3.2 As Vilas Rurais

O governo do estado Paraná, em parceria com as prefeituras, também está inovando. Em conjunto, vem comprando terras ao redor das cidades de médio porte, para transformá-las em lotes urbanizados e distribuir aos chamados *bóias-frias* - trabalhadores volantes que acompanham o ciclo das safras

Chamadas de vilas rurais, esses conjuntos de lotes, de meio hectare cada um, são dotados de escola, posto de saúde e toda a infra-estrutura urbana: água tratada, saneamento básico, iluminação pública. Com melhores condições de vida, o trabalhador temporário tende a se fixar no lote e é estimulado a produzir hortigranjeiros, não apenas para o auto-consumo, mas também para vender nos mercados locais.

Políticas como essa, de urbanização da zona rural, têm produzido bons resultados e impacto positivo imediato, na qualidade de vida dessas populações. Ao mesmo tempo, inibem migrações para as periferias favelizadas dos grandes centros urbanos.

6.3.3 Turismo Ecológico

Na região do Pantanal mato-grossense - o maior ecossistema do planeta - a exploração do turismo ecológico está contribuindo para reduzir o êxodo do campo, preservar o meio-ambiente e, ao mesmo tempo, garantir bom retorno financeiro. De implantação recente, o turismo rural emprega, nas fazendas, cinco vezes mais mão-de-obra do que a atividade agropastoril convencional. Cerca de 30 estabelecimentos rurais do estado do Mato Grosso do Sul já aderiram aos programas de desenvolvimento do ecoturismo e a perspectiva é de rápida expansão da atividade, que tem grande potencial econômico naquela região, sem ameaçar o equilíbrio do ecossistema.

Mais antigo, o ecoturismo na Amazônia integra há anos o circuito internacional de referência do setor, e tem crescido e se sofisticado para atender às exigências de conforto e diversificação de turistas com maior poder aquisitivo, procedentes dos países desenvolvidos. A qualificação das atividades turísticas na floresta tem proporcionado mais e melhores oportunidades de trabalho e renda para as populações ribeirinhas.

6.3.4 As Populações da Floresta

A abertura do mercado interno brasileiro ameaça de extinção a principal fonte de renda das populações tradicionais da Amazônia - extração da borracha nativa. O produto importado do Sudeste Asiático chega no Brasil ao preço de US\$ 1,60 o quilo, enquanto a borracha nacional tem um custo de US\$ 2,60.

Guardiães da floresta, os seringueiros e outros pequenos extrativistas estão abandonando a mata rumo às cidades, em busca da sobrevivência. Sabe-se que, se essas populações tradicionais da Amazônia saírem da floresta, os madeireiros clandestinos, nacionais e estrangeiros, entrarão com muito mais facilidade, derrubando as árvores e vendendo as madeiras nobres, de alto valor de mercado.

Para conter o êxodo rural na região e preservar os recursos florestais, o governo decidiu, em março de 1997, que será o avalista das populações tradicionais da floresta, garantindo-lhes o acesso a uma linha especial de crédito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Amazônia - Prodex, no valor de R\$ 24 milhões. Criado em 1996, o Prodex destina seus recursos às 80 mil famílias da Amazônia, que vivem da extração, beneficiamento e comercialização de produtos extrativistas, como borracha, castanha, babaçu, açaí e atividades de pesca. Além de recursos para os investimentos, os trabalhadores da Amazônia terão dinheiro para alimentação e habitação.

Menos por razões econômicas do que por segurança ambiental, o governo evitará o colapso provocado pela borracha importada, arcando com a diferença de preço entre o produto nacional e o asiático. O Brasil produz, hoje, 4 mil toneladas de borracha por ano e a compensação aos seringueiros será de aproximadamente R\$ 4 milhões anuais. Os recursos virão do Prodera, o crédito especial para a reforma agrária, e do Pronaf, programa de incentivo à agricultura familiar.

Também em março deste ano, foi assinado o decreto de criação da Reserva Extrativista do Médio Juruá, com 450 mil hectares - a primeira no estado do Amazonas. Esses são custos que a sociedade brasileira deve pagar, pela responsabilidade de manter a floresta amazônica preservada e os seringueiros dentro dela, contendo a devastação produzida pelas madeireiras e outros predadores.

Aliadas à legislação editada no ano passado, que aumenta de 50% para 80% o total de cobertura florestal que deve ser preservado, obrigatoriamente, em cada propriedade rural do norte da Amazônia, essas medidas constituem o início de uma verdadeira reforma agrária ecológica para a região amazônica.

6.3.5 A Criança Cidadã

O velho drama do trabalho infantil na zona rural começou a ser enfrentado, desde o ano passado, pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência, com o apoio de outros ministérios, instituições públicas e organizações não-governamentais. A tarefa não é simples. Ainda faz parte da cultura do homem do campo, principalmente das regiões mais pobres do país, a constituição de prole numerosa, que significa mais braços para a lavoura - mesmo que braços infantis - e ajuda a compor a renda da família. Os filhos também eliminam a necessidade de contratar trabalhadores - um luxo que os pequenos agricultores não podem pagar - mantendo dentro da própria família toda a renda auferida.

O estado nordestino da Paraíba, por exemplo, é o campeão nacional de famílias numerosas - 43% dos casais do meio rural têm mais de seis filhos e 53% dos pequenos agricultores paraibanos acreditam que a sobrevivência no campo depende do tamanho da prole. Em todo o Brasil, quase 60% dos trabalhadores da agricultura familiar utilizam, na lavoura, o trabalho dos filhos.

A situação, porém, tende a mudar. A partir da década de 90, a taxa de natalidade, na zona rural brasileira, passou a declinar de forma significativa, embora ainda seja superior à do setor urbano. No entanto, somente na próxima década começarão a ser sentidos os efeitos dessa tendência sobre o mercado de trabalho do campo.

Para erradicar, desde já, o trabalho infantil na zona rural, especialmente o que ocorre em circunstâncias degradantes ou de risco, o governo criou, em 1996, o programa denominado Bolsa Criança Cidadã. As famílias das crianças selecionadas pelo programa - todas na faixa etária de 7 a 14 anos - recebem um reforço em sua renda mensal de, no máximo, R\$ 50,00 por filho. A única exigência para a concessão do auxílio financeiro é de que as crianças abandonem o trabalho e freqüentem, regularmente, a escola.

O programa procura, ainda, incentivar a permanência diária dos estudantes, em tempo integral, nos estabelecimentos de ensino. Para isso, fornece aos colégios que recebem essas crianças um reforço adicional de recursos humanos e materiais, que lhes garanta transporte, alimentação, atividades esportivas e de lazer. Até o final de 1997, depois de implantada nos estados do Paraná, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Rondônia, a Bolsa Criança Cidadã terá retirado do trabalho no campo e encaminhado para a escola cerca de 50 mil meninos e meninas, principalmente, de carvoarias, plantações de sisal, lavouras de cana-de-açúcar e de erva-mate. Atualmente, cerca de 30 mil crianças já estão sendo beneficiadas pelo Programa, conforme quadro a seguir.

Situação Atual

Estado	Data Implantação	Atividade Laboral	Meta	Nº de Municip.	Participantes
Mato Grosso do Sul	1996	Carvão e Erva Mate	1500*	14**	Ministérios: MPAS, Educação, Saúde, Justiça, Trabalho Indústria e Comércio.
Pernambuco	1997	Cana-de-Açúcar	13.320	13	Governos Estaduais e Municipais e Estaduais.
Bahia	Prevista para 2º trimestre de 1997	Sisal	15.000	18	ONGS: UNICEF, OIT, Fórum Nacional de Prevenção e Combate do trabalho Infantil, entre outras
Total			29.820	43	Conselhos: Nacional de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

* Fase de ampliação para mais de 600 crianças

** Fase de ampliação para mais de 13 municípios

Obs.: O Programa será implantado na região dos canaviais fluminense no primeiro semestre de 1997. Nos estados do Paraná, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Rondônia, estudos estão sendo realizados para sua implantação.

7. ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE PROGRAMAS E AÇÕES

7.1 A Câmara de Política Social

7.2 O Programa Comunidade Solidária

7.3 Plano Nacional de Educação Profissional - Planfor

7.4 Outras Ações

As múltiplas possibilidades que se abrem, no país, para combater a pobreza no campo e gerar trabalho, emprego e renda, como já foi visto, não se limitam apenas às políticas convencionais de desenvolvimento agrícola e à reforma agrária tradicional, baseada na simples distribuição de "terra para plantar". Além do turismo ecológico, que conta com os privilégios inigualáveis que a natureza deu ao Brasil, uma série de novas atividades - rurais, mas não necessariamente agrícolas - começam a surgir como alternativas até mais rentáveis de ocupação de mão-de-obra no campo: criação de pequenos animais (rãs, canários, peixes ornamentais, aves exóticas, coelhos, escargot), floricultura, olericultura, fruticultura de mesa, entre outras.

São atividades altamente intensivas e de pequena escala, que podem proporcionar uma nova oportunidade de vida melhor no campo a um conjunto expressivo de pequenos produtores e proprietários, que já não conseguem mais ser nem agricultores, nem pecuaristas.

Cresce, também, o número de sítios de lazer e de profissionais urbanos que continuam trabalhando nas grandes cidades, mas optaram por morar na área rural próxima. A fuga desses profissionais da cidade, em busca de melhor qualidade de vida, está, ao mesmo tempo, aumentando o mercado para trabalhadores domésticos, no meio rural - mais bem pagos do que o trabalhador da roça. Além do salário, recebem a cessão da casa de moradia e, por vezes, o direito de manter uma horta doméstica e criações de porcos e aves, água e energia elétrica de graça. Somente no estado de São Paulo, esses *caseiros* de sítios já representam quase 8% da população economicamente ativa da área rural.

Essa multiplicidade de políticas possíveis para o campo levou o governo a priorizar a articulação e as ações integradas de diversos ministérios, estados, municípios, poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Como parte dessa estratégia de desenvolvimento integrado, foi selecionado um conjunto de programas e ações que merecem atenção especial, por sua importância e impacto imediato nas condições de vida da população rural. São iniciativas em dois níveis: específicas de política e reforma agrária, e de trabalho, emprego, renda e qualificação profissional.

7.1 A Câmara de Política Social

Vinculada diretamente à Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, é a instância superior de coordenação da política social do governo. Além de construir consenso para as políticas públicas, assegura as condições para a execução dos programas, faz o acompanhamento, a avaliação e, sempre que necessário, a revisão das ações propostas. É integrada por uma secretaria e um comitê executivos e por doze ministros.

Um secretário executivo, diretamente subordinado ao Presidente da República, é responsável pelo andamento dos trabalhos da Câmara. Atualmente, entre os programas articulados nesta Câmara, um tem especial relevância para os problemas relacionados à reforma agrária: o Projeto Emancipar (descrito no item 4.3.3).

7.2 O Programa Comunidade Solidária

Criado em janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária coordena as ações governamentais voltadas para o atendimento da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em

especial, o combate à fome e à pobreza. Contando com um conselho formado por representantes do governo e da sociedade, o Comunidade Solidária tem uma secretaria-executiva, que atua junto aos ministérios, governos estaduais e municipais, movimentos sociais e organizações não-governamentais.

Em 1996, o Conselho da Comunidade Solidária adotou como prioridades para a interlocução entre o governo e a sociedade os temas da segurança alimentar e nutricional, do reforço da renda mínima familiar e da reforma agrária. Para acompanhar a execução das propostas nascidas dessas discussões, o Conselho da Comunidade Solidária criou dois comitês setoriais, coordenados por representantes da sociedade e pela secretaria executiva.

Comunidade Solidária - Prodea

METAS ATINGIDAS - 1996

232.950 cestas básicas

5.737.924 quilos de alimentos

232 acampamentos

25 mil famílias

21 estados

Entre as ações sob a responsabilidade da secretaria executiva, destaca-se o Programa de Distribuição de Alimentos - Prodea, que forneceu, em 1996, 232.950 cestas básicas dos estoques do Ministério da Agricultura, num total de 5,7 milhões de quilos de alimentos, para 232 *acampamentos* de trabalhadores rurais *sem-terra*, em 21 estados do país. Esses trabalhadores *acampados* pertencem, em sua grande maioria, ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra - MST. Ou seja, o governo garantiu a alimentação de praticamente todas as cerca de 25 mil famílias *sem-terra* acampadas, em todo o país, distribuindo uma cesta básica mensal a cada uma delas.

7.3 Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR

Entre os obstáculos à agricultura familiar, sobressaem a falta de conhecimento técnico e tecnológico, a falta de acesso à informação, o isolamento e a baixa escolaridade da população do campo, que ostenta os maiores índices de analfabetismo do país. Educação básica e profissional destacam-se, assim, como fatores estratégicos para a superação do atraso e da pobreza.

Dentro dessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação Profissional - Planfor, elaborado pelo Ministério do Trabalho, adquire especial relevância. Seu financiamento é feito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e a execução, descentralizada. Comissões estaduais de emprego, tripartites e paritárias, com representantes do governo, iniciativa privada e trabalhadores, aprovam os Planos Estaduais de Qualificação.

A inclusão, no Planfor, de ações voltadas aos assentamentos e comunidades rurais visa a estimular uma área da economia cujo crescimento pode resultar em maior produtividade, melhoria da qualidade de vida

e redução do contingente de desempregados e de famílias do campo forçado a tentar a sorte nas cidades.

As metas do governo, no período 1996/98, são as seguintes: oferecer matrículas em educação profissional a 500 mil trabalhadores de assentamentos e comunidades rurais; apoiar técnica e financeiramente as instituições de educação profissional rural, em todos os estados com assentamentos; atender progressivamente os assentamentos nas fases de consolidação, implantação e emancipação.

Em 1996, a meta inicial fixada pelo programa de atender a 60 mil pessoas a um custo de R\$ 14 milhões dobrou. Em 768 municípios, foram atendidas cerca de 120 mil pessoas, com uma aplicação total de recursos de R\$ 18,4 milhões. O público beneficiado incluiu trabalhadores rurais, famílias assentadas, posseiros, arrendatários e pequenos produtores, na faixa etária acima de 14 anos. Foram parceiros do governo, nessa tarefa, entidades de classe patronais e de trabalhadores, igrejas, movimentos sociais organizados em defesa da terra, organizações não-governamentais, associações e cooperativas de produção, fundações e universidades públicas e privadas, e as redes de ensino técnico federal, estadual e municipal.

Além de seu aspecto inovador, em termos de mobilização e parcerias, o Programa de Educação Profissional para Assentamentos e Comunidades Rurais foi, sem dúvida, um dos maiores programas desenvolvidos no ano passado. Em 1997, o programa deve crescer 20%, em média, tanto em número de pessoas atendidas como em investimentos e ampliação das parcerias.

Programa de Educação Profissional para Assentamentos e Comunidades Rurais

METAS PREVISTAS - 1996 60 MIL TRABALHADORES TREINADOS - R\$ 14 MILHÕES
METAS ATINGIDAS - 1996 119.409 TRABALHADORES TREINADOS - R\$ 18 MILHÕES - 768 MUNICÍPIOS
METAS PREVISTAS - 1997 145 MIL TRABALHADORES TREINADOS - R\$ 22 MILHÕES
META INICIAL - 1996/98 150 MIL TRABALHADORES TREINADOS

7.4 Outras Ações

- I Censo da Reforma Agrária: por convênio entre o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1.700 estudantes universitários concluem, no primeiro semestre de 1997, o primeiro levantamento já feito no país para definir com precisão quantos são e onde estão os milhares de trabalhadores rurais assentados pelo INCRA. Os objetivos do censo são atualizar os cadastros do governo e aumentar a eficácia dos projetos desenvolvidos, para melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiadas pela reforma agrária e emancipar os assentamentos.

- Regularização Fundiária: o IBAMA - instituto brasileiro de proteção ambiental, emprestará ao INCRA um moderno sistema de rastreamento via satélite, que permitirá localizar por sensoriamento remoto a presença de posseiros isolados nas florestas e zonas rurais do país. O Ministério Extraordinário de Política Fundiária quer regularizar a posse da terra de cerca de um milhão de pequenos agricultores, que formam o principal grupo de risco no campo, vulneráveis e indefesos contra a ação de pistoleiros e grileiros profissionais.

- Trabalho Forçado: o Ministério Extraordinário de Política Fundiária está promovendo vistorias em propriedades rurais, autuadas pelo Ministério do Trabalho, por manter trabalhadores em condições degradantes de saúde e segurança ou em regime de semi-escravidão. As áreas que estão sendo fiscalizadas pelo Incra poderão ser incluídas nos programas de desapropriação de terras, para fins de reforma agrária, caso persistam os maus-tratos aos trabalhadores.

- Terras do Banco do Brasil e de Outros Bancos: o Banco do Brasil concordou em dar prioridade ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária, para a aquisição das terras de fazendeiros que não quitaram suas dívidas com a instituição. As fazendas serão compradas com Títulos da Dívida Agrária - TDAs. Também serão usadas para a reforma agrária as fazendas pertencentes a instituições financeiras liquidadas pelo Banco Central do Brasil.

- Terras do Exército: os ministérios do Exército e de Política Fundiária firmaram protocolo de intenções que prevê a doação de 1,8 milhão de hectares para a reforma agrária, a maioria localizada na região norte do país. O primeiro assentamento feito em terras do Exército situa-se no estado do Amazonas. No projeto, a 100 quilômetros da capital, Manaus, foram assentadas cerca de 400 famílias, em 27.980 hectares.

Cultura no Campo: mais de 20 mil famílias, assentadas em 80 áreas de terra, em 20 estados, serão as beneficiárias do projeto Habitat, uma parceria entre os ministérios da Cultura e de Política Fundiária. Os assentamentos terão exibição de filmes, vídeos, teatro e circo. Cooperativas de artistas serão incentivadas a criar núcleos de cultura entre os novos agricultores com terra.

8. A QUEDA DE BARREIRAS LEGAIS

[8.1 O ITR - Imposto Territorial Rural](#)

[8.2 A Lei do Rito Sumário](#)

[8.3 A Lei do Porte de Arma](#)

[8.4 Os Projetos-de-Lei em Discussão](#)

[8.5 Combate à Violência e à Impunidade](#)

A origem da maioria dos conflitos de terra no país, da lentidão do governo na condução do processo de desapropriação, imissão de posse e assentamento e da morosidade da Justiça nas questões do campo, pode ser encontrada na legislação agrária brasileira. Concebida muito mais para proteger a grande propriedade do que para garantir o direito dos pequenos agricultores, a legislação agrária é ultrapassada, deficiente e cheia de brechas habilmente exploradas para impedir a administração da justiça no meio rural.

Desde o ano passado, porém, esse arcabouço legal que favorecia os mais fortes, em detrimento dos que realmente precisam da proteção do Estado, começou a ruir, como se verá neste capítulo.

8.1 O Imposto Territorial Rural - ITR

Instituído pelo Estatuto da Terra, em 1964, o ITR deveria ser um auxiliar das políticas públicas de desconcentração da terra e um instrumento de justiça fiscal, no campo: quanto mais terra tivesse um proprietário, mais imposto pagaria proporcionalmente. Quanto menos produtiva fosse a terra, mais alta a alíquota. No entanto, o que ocorreu foi exatamente o contrário.

O elevado grau de subtributação, de evasão fiscal e da inadimplência dos grandes proprietários transformou o ITR num imposto de ineficácia absoluta. Pior: com o passar do tempo, tornou-se um poderoso instrumento de injustiça fiscal no campo. Como se trata de um imposto declaratório - o dono informa o valor da terra nua, as condições de exploração e os percentuais de aproveitamento e produtividade - o grande proprietário sempre encontrou uma forma de enquadrar-se nos casos que permitem o abatimento máximo do ITR, que é de 90% sobre o total a ser pago.

As distorções observadas beiram o escândalo: a) o valor declarado da terra nua - VTN - é sempre muito inferior ao de mercado. Há estudos demonstrando que o percentual do VTN em relação ao preço real da terra, na década passada, variava de 20% para as propriedades com menos de 10 hectares, até 1,2% para as grandes propriedades com mais de 10 mil hectares; b) a área declarada aproveitável é muito menor do que a real, com os maiores estabelecimentos fixando-se em torno de 50%, em média, enquanto os menores declaram 94%; c) a declaração de produtividade é ainda mais irreal: houve casos, aceitos pelo Incra para efeito de cálculo do ITR, em que a produtividade informada por hectare era mais de dez vezes superior à média apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O resultado disso é que os pequenos proprietários sempre pagaram, proporcionalmente, muito mais imposto do que os grandes. Mais ainda: eram os pequenos que pagavam o ITR, e a inadimplência em massa concentrava-se nos maiores imóveis que, mesmo tendo que pagar pouco, sequer pagavam o imposto.

O atual governo lutou para mudar isso e, em dezembro de 1996, obteve do Congresso Nacional, com o apoio maciço, inclusive das oposições, a aprovação de alterações substanciais na sistemática de cálculo do ITR, a saber:

- a) o valor das alíquotas para cálculo do ITR dos imóveis grandes e improdutivos teve um aumento radical: de um limite máximo de 4,5% para propriedades acima de 15 mil hectares, passou para 20%, sobre propriedades acima de 5 mil hectares - um aumento de mais de 500% em alguns casos.

- b) a divisão das propriedades por tamanho, para efeito de cálculo do imposto a ser pago, também mudou, alargando-se as faixas e reduzindo-se à metade o número delas: de 12 para 6. (ver tabelas).

O Novo ITR

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (EM HECTARES)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (%)				
	MAIOR QUE 80	MAIOR QUE 65 ATÉ 80	MAIOR QUE 50 ATÉ 65	MAIOR QUE 30 ATÉ 50	ATÉ 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

O Antigo ITR

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (EM HECTARES)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (%)				
	MAIOR QUE 80	MAIOR QUE 65 ATÉ 80	MAIOR QUE 50 ATÉ 65	MAIOR QUE 30 ATÉ 50	ATÉ 30
Até 25	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
25 a 50	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
5 a 100	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
100 a 250	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
250 a 500	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
500 a 1.000	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
1.000 a 2.000	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
2.000 a 3.000	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
3.000 a 5.000	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
5.000 a 10.000	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
10.000 a 15.000	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
Acima de 15.000	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50

- c) as antigas alíquotas variavam, ainda, em função da região onde se localizavam. Havia a tabela geral e duas outras diferenciadas, para os municípios do chamado *polígono da seca* (na região nordeste) e da Amazônia Oriental e para a região da Amazônia Ocidental e do Pantanal mato-grossense e sul do Mato Grosso (ver tabelas). Com a nova lei, esta situação foi modificada e as alíquotas valem, agora, para todos os imóveis rurais, independentemente da região em que estejam situados.

Municípios do Polígono da Seca e da Amazônia Oriental

Tamanho Hectares	Utilização efetiva da área aproveitável %				
	>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	0a 30
Até 40	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
40 a 80	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
80 a 160	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
160 a 400	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
400 a 800	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
800 a 1600	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
1600 a 3200	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
3200 a 4800	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
4800 a 8000	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
8000 a 16000	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
16000 a 24000	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
Acima de 24000	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50

- d) outra mudança substancial está no fato de que o valor declarado pelo proprietário, para efeito do pagamento do ITR, será levado em conta pelo INCRA para a eventualidade de desapropriação. Desta forma, não só a alíquota é maior, mas a base do imposto será mais elevada. O risco de desapropriação induz o proprietário a declarar o valor de mercado e não um preço muito inferior ao real.

Municípios da Amazônia Ocidental e do Pantanal Mato-Grossense e Sul-Mato-Grossense

Tamanho Hectares	Utilização efetiva da área aproveitável %				
	>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	0a 30
Até 80	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
De 80 a 160	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
De 160 a 320	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
De 320 a 800	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
De 800 a 1600	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
De 1600 a 3200	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
De 3200 a 6400	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
De 6400 a 9600	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
De 9600 a 16000	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
De 16000 a 32000	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
De 32000 a 48000	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
Acima de 48000	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50

O aumento das alíquotas tem o objetivo de estimular o uso racional da terra e forçar a venda ou a entrega ao governo das grandes propriedades improdutivas para o programa de reforma agrária. Propriedades com baixo grau de utilização pagarão imposto elevado. Assim, por exemplo, um imóvel rural com área superior a 5 mil hectares e área de utilização inferior a 30%, terá alíquota de 20% de imposto. Na prática, isso significa que o proprietário desse imóvel pagará, em cinco anos, um valor total de impostos correspondente ao próprio valor do imóvel.

A aprovação do novo ITR representa, ainda, o fim do processo de compra de terras para fins especulativos ou de reserva de valor. A nova tributação para áreas improdutivas deixará aos grandes proprietários apenas dois caminhos: ou partir para a produção ou vender as terras.

8.2 A Lei do Rito Sumário

O governo apresentou - e conseguiu aprovar no Congresso Nacional, também em dezembro de 1996 - uma proposta de alteração da Lei Complementar 76/1993, conhecida como lei do rito sumário, que trata do processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Segundo a nova lei, ao despachar a petição inicial de desapropriação, no prazo máximo de 48 horas, o juiz mandará imitar o autor (o governo) na posse do imóvel, mediante os comprovantes do depósito judicial correspondente ao preço oferecido pelas benfeitorias e do lançamento dos Títulos da Dívida Agrária - TDAs, para pagamento do valor da terra nua.

Pela lei anterior, o juiz apenas autorizava o depósito judicial correspondente ao preço oferecido, mas não fazia a imissão de posse. Em rito sumário esse depósito acompanha a petição inicial e a imissão de posse é determinada de imediato ou no prazo de 24 horas pelo juiz. Esse procedimento acelera a ação de desapropriação e evita que os advogados dos proprietários sustentem a desapropriação, para obter, na Justiça, acordos de indenização da terra mais favoráveis, em prejuízo dos cofres públicos e dos contribuintes. A querela judicial arrastava-se durante anos, às vezes décadas, e os proprietários por vezes conseguiam valores exorbitantes, altamente lesivos ao erário, mediante processos eivados de erros.

Além de corrigir esses vícios de origem, a nova lei também elimina um dos principais focos dos conflitos fundiários brasileiros, que ocorriam exatamente no período entre a desapropriação do imóvel e a imissão de posse. Revoltadas com a demora do processo, as famílias *sem-terra* que seriam assentadas na área desapropriada acampavam nas proximidades ou invadiam as terras, entrando em choque com os fazendeiros e seus empregados. Agora, a contestação judicial apresentada pelos proprietários não impedirá a imissão de posse da terra para o governo.

8.3 A Lei do Porte de Arma

Por mais de 50 anos, o porte ilegal de arma, no Brasil, caracterizava mera contravenção penal. Uma nova lei aprovada pelo Congresso Nacional, em fevereiro de 1997, passa a definir como crime o porte ilegal de arma e estabelece penas de detenção de um a dois anos e de reclusão de dois a quatro anos.

Além de definir crimes, a nova lei consolida normas relacionadas ao registro e ao porte de armas de fogo. A decisão mais significativa refere-se à instituição do Sistema Nacional de Armas - SINARM, que tem por objetivo maior criar um cadastro nacional de armas de fogo em circulação no país. Os proprietários terão prazo de seis meses para registrar suas armas.

A nova legislação dificulta e restringe, ainda, o porte de armas de fogo, como forma de aumentar a segurança da coletividade. A partir de agora, a autorização para portar arma de fogo terá eficácia temporal limitada e dependerá de comprovação de idoneidade, comportamento social produtivo, efetiva necessidade, capacidade técnica e aptidão psicológica para o seu manuseio.

Com isso, o governo passa a ter todo o amparo legal necessário para desencadear uma ampla e eficaz operação de desarmamento em massa no campo, tanto entre os fazendeiros e seus empregados, quanto junto aos *sem-terra*, principalmente, nas áreas de maior tensão social e elevado potencial de

conflitos armados. Somente em 1996, 47 pessoas morreram em conflitos agrários em todo o país, 31 delas no estado do Pará.

8.4 Os Projetos-de-Lei em Discussão

Além da legislação já aprovada, o Congresso Nacional discute dezenas de outros projetos, direta ou indiretamente relacionados ao aperfeiçoamento do processo de reforma agrária. Entre eles, destacam-se:

- projeto que altera o Código de Processo Civil, determinando a competência do Ministério Público para intervir nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra e em que se caracterize o interesse público. Possibilita ao Ministério Público o acompanhamento dos litígios antes mesmo da fase processual, onde ele atua hoje, por se haver constatado que é naquela etapa que ocorrem as maiores irregularidades e as mais graves ofensas aos direitos da cidadania. Se for aprovado, o Ministério Público passará a funcionar como guardião dos direitos da coletividade, frente aos interesses econômicos que, normalmente, dominam esses litígios.
- projeto que institui a revisão judicial dos valores atribuídos aos imóveis rurais desapropriados, por interesse social, para fins de reforma agrária. Tem por objetivo permitir que o Estado volte a questionar e refazer os cálculos de avaliação dos imóveis, tendo em vista o grande número de sentenças judiciais que fixam indenizações exorbitantes, em relação aos preços de mercado. Essa realidade contraria, frontalmente, os limites da razoabilidade e constitui clara violação ao princípio constitucional da "justa indenização" (Constituição Federal, art. 5, XXIV).
- projeto que impede o parcelamento de imóveis passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Determina que, concluída a vistoria da propriedade rural pelo Incra, para fins de desapropriação, ficam vedados o parcelamento, a venda, a doação e a permuta do imóvel, pelo prazo de dois anos. A falta de proibição ao parcelamento de imóvel selecionado para reforma agrária tem levado os proprietários a doar, permutar, inventariar, alienar ou dividir a terra em pequenas e médias propriedades, que não são passíveis de desapropriação, com o propósito evidente de impedir a ação do governo.

Além disso, contém dispositivos para impedir a maquiagem da propriedade, no que se refere à exploração da terra, e permitir a publicação da notificação que deve anteceder a vistoria do imóvel pelo Incra, por meio de edital, em jornal de grande circulação no estado em que se localiza a fazenda. Isso porque é grande o número de casos em que todo o processo de desapropriação foi anulado, nos tribunais, por ser considerada inválida qualquer notificação de vistoria que não tenha sido feita à pessoa do proprietário. Em muitos casos, essa notificação pessoal torna-se impossível, ou porque o proprietário mora em local de difícil acesso ou porque não reside no estado em que possui o imóvel.

Se forem aprovadas todas as alterações necessárias, na legislação agrária do país, estarão ampliadas, de forma extraordinária, as possibilidades de atuação do poder público, para democratizar a posse da terra, no Brasil, sem maiores traumas, de forma pacífica e rápida, e com o apoio majoritário da sociedade.

8.5 Combate à violência e à impunidade

O conflito de terras está na origem de boa parte das manifestações de violência no campo. O cenário é conhecido e recorrente: os sem terra invadem a propriedade, armados ou não, o fazendeiro se arma para defender-se, a polícia militar por vezes não se tem mostrado preparada para agir de modo adequado, a Justiça Militar não pune os excessos e crimes cometidos pelas polícias militares, a Justiça Federal não tem competência para julgar as violações dos direitos humanos. Eis aí alguns dos

ingredientes da síndrome violência rural-impunidade que tem acompanhado o recrudescimento dos conflitos de terra nos últimos anos.

Preocupado com este quadro, que fere os sentimentos democráticos da sociedade brasileira, e o seu desejo de ver uma efetiva reforma agrária, dentro da lei, o governo tomou as seguintes medidas:

- a)** sanção da Lei 9.432, de 20.02.97, que institui o Sistema Nacional de Armas (SINARM), estabelece condições para o registro e porte de armas de fogo e define crimes de violação do porte de armas. Essa lei visa a assegurar a base legal para o desarmamento no campo, de onde quer que venham as ameaças de violência.
- b)** a transferência da justiça militar para a justiça civil dos crimes cometidos por policiais militares. A Lei 9.299, de 7.8.96 dá um primeiro passo nesta direção. Mas limita a mudança de jurisdição aos crimes dolosos. Por isto, novo projeto foi apresentado.
- c)** sanção da Lei 9.455, de 7.4.97, que define os crimes de tortura; e
- d)** Proposta de Emenda Constitucional no.368/96, que atribui competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os direitos humanos.

9. BARREIRAS COMERCIAIS

Como se procurou mostrar, a questão agrária envolve, de um lado, a concentração fundiária; e de outro, a liberação da mão-de-obra, decorrente da modernização do sistema produtivo, apenas para citar duas das razões principais.

Neste sentido, a questão dos *sem terra* não pode ser dissociada da situação do Brasil como país *sem mercado externo*. Nesse contexto, o protecionismo contribuiu para manter regiões de produção tradicional deprimidas por muitos anos, contribuindo para a pobreza e o êxodo rural.

O Brasil é um dos grandes produtores mundiais de grãos. A safra 1996/97 deverá superar a marca de 81 milhões de toneladas e, em prazo relativamente curto, o país tem condições de produzir 140 milhões de toneladas. Hoje, a participação do setor agropecuário, no Produto Interno Bruto - PIB, é de 12%, enquanto o complexo da agroindústria respondeu por 35 a 40% do PIB brasileiro. No ano passado, cerca de 37% do total das exportações brasileiras foram de produtos agropecuários.

Nos últimos anos, no entanto, os principais produtos de exportação brasileiros, notadamente no setor agropecuário, vêm sendo atingidos por um número crescente de barreiras tarifárias e não-tarifárias (barreiras técnicas e fitossanitárias, assim como quotas) como se depreende do quadro a seguir, para mencionar apenas alguns exemplos:

Restrições às Exportações agropecuárias brasileiras

Produtos/Países	EUA	União Européia	Japão
Suco de laranja	Imposto específico de US\$ 454/tonelada	Tarifa de 17,5%	Tarifa de 28,5%
Frutas e Legumes	Tarifas elevadas e restrições fitossanitárias	Restrição às importações de mamão papaia sob a alegação de existência de resíduos	Restrição às importações de mangas devido a tratamento térmico
Açúcar	Cota anual de 170 mil toneladas dentro do Sugar Program	Restrição às exportações	-----
Carne bovina	Proibição de exportações brasileiras sob alegação de contaminação pela febre aftosa	Sob alegação de contaminação pela febre aftosa, estão proibidas as importações de carne bovina com osso, bovinos e sêmem bovino	Restrição às importações de carne <i>in natura</i> e de bovinose sêmen de bovinos
Carne de aves	Proibição de importações de carne de aves <i>in natura</i> e de derivados não cozidos, sob alegação de contaminação pela doença <i>Newcastle</i> . Os subsídios às exportações dos EUA têm deslocado as exportações brasileiras	Proibição de importações de carne de aves <i>in natura</i> e de derivados não cozidos, por razões sanitárias (doença de <i>Newcastle</i>). Assim como os EUA, EU concede elevados subsídios aos produtores de carne de aves, deslocando o produto brasileiro de terceiros países	Restrição às importação de carne de aves sob alegação de contaminação por resíduos de nicarbazina
Fumo	Restrições às exportações brasileiras, com cota de 80.200 mil toneladas	-----	-----
Carne de suínos	Proibição das exportações brasileiras sob alegação de contaminação do rebanho	Proibição de importações de carne suína <i>in natura</i> produtos suínos não cozidos ou não curados por mais de 6 meses	-----

Nos últimos anos, o Brasil empreendeu ampla e rápida abertura do seu mercado interno. Reivindica, por isto, o direito legítimo à reciprocidade, mediante a retirada das barreiras que hoje incidem sobre o acesso de suas exportações aos principais mercados, tais como a União Européia, os Estados Unidos e o Japão.

CONCLUSÃO

O Brasil é um dos poucos países com verdadeiras condições de gerar milhões de empregos no campo, pela possibilidade de estender suas fronteiras agrícolas, pela disponibilidade de tecnologia, e por um mercado consumidor em expansão, sobretudo após o Real. Além disso, reúne igualmente as condições para executar uma verdadeira reforma agrária.

Segmentos amplamente majoritários na opinião pública apóiam uma revisão da estrutura fundiária no País, assim como uma aceleração dos assentamentos rurais. O governo está determinado a cumprir, como vem fazendo, as metas para os assentamentos e a assegurar o apoio necessário para que o assentado possa efetivamente transformar-se em agricultor produtivo.

Os recursos para a reforma agrária foram aumentados. As barreiras legais, eliminadas. Um conjunto de textos legais, já adotados ou por adotar, permitirá combate mais eficaz contra a violência e a impunidade.

Movimentos sociais atuantes têm dado contribuição decisiva para a mobilização da sociedade em prol de maior equidade no campo.

As condições parecem dadas para corrigir estruturas e relações iníquas, herdadas da época colonial. Um governo democrático tem o dever de atribuir prioridade às ações que visem a reduzir formas de exclusão e a promover maior justiça social. Mas, por ser democrático, tem também um compromisso com a lei. Porque são justamente o desrespeito à lei e a complacência secular com o desrespeito à lei que explicam, ainda que não justifiquem, a violência e as reiteradas violações aos direitos humanos no campo.

O problema da terra, tão antigo quanto o País, não poderá ser resolvido por um governo. Talvez, por uma geração. Mas para se fazer uma longa marcha, é preciso dar o primeiro passo. E este já foi dado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

BIBLIOGRAFIA

- Romeiro, Adhemar; Guanziroli, Carlos; Palmeira, Moacir; Leite, Sérgio (org.) - *Reforma Agrária - O Relatório da FAO em Debate*, Editora Vozes, Ibase,FAO, 1994
- Graziano, Francisco - *Qual Reforma Agrária?*, Geração Editorial, 1996
- Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - *Agricultura Familiar*, dez. 95
- Dorner, Peter - *Latin American Land Reforms, in Theory and Practice*, The University of Wisconsin Press, 1992
- Fundação Demócrito Rocha - *Universidade Aberta*, fascículos
- Franco, Augusto de - *A Reforma Agrária na Virada do Século*, Revista Monitor Público, dez 1996
- Pinto, Luís Carlos Guedes - *Política de Terras na América Latina e Caribe - Brasil*, Mesa Redonda Regional, 1996
- Borges, Renata Farhat, e Damas, Ana Paula - *Terras de Prosperidade, O Livro das Parcerias*, Editora Fundação Peirópolis, 1995
- Silva, José Graziano da - *O Novo Rural Brasileiro*
- *Atlas Fundiário Brasileiro*, Sistema Nacional de Cadastro Rural, 1996