

SOCIEDADE



Alicia Marellia/Folha. Imagem

O campo no centro do palco

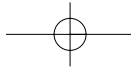
A reforma agrária volta à cena internacional com a realização de uma conferência sobre o tema, convocada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), marcada para Porto Alegre em março próximo

A reforma agrária permaneceu ausente da agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) durante um quarto de século e agora volta à cena com novas roupagens, numa conferência internacional que será realizada em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, de 7 a 10 de março. O encontro procura colocar a questão fundiária num contexto mais amplo, como forma de desen-

volvimento das pequenas comunidades rurais, onde moram cerca de 900 milhões de pessoas (75% da população pobre de todo o mundo) que dependem do acesso à terra e a outros recursos naturais para sua subsistência. A Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR) foi convocada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em

inglês) e tem como objetivo a troca de experiências sobre as melhores práticas nessa área e a criação de uma plataforma para monitorar as experiências realizadas em todo o mundo. A FAO considera a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar produtora de alimentos para o mercado interno fundamentais para atingir a meta de reduzir pela metade o número de pessoas pobres e famintas até 2015, conforme estipulado nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, da ONU. A CIRADR reunirá representantes dos países das Nações Unidas e também haverá uma conferência paralela, com a participação de movimentos sociais e de organizações não-governamentais (ONGs).

A iniciativa de propor a conferência



Por **Otoni Fernandes Jr.**, de São Paulo

Invasão de fazenda no Pontal do Paranapanema, no oeste do estado de São Paulo. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) vem montando acampamentos na região desde a década de 90

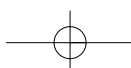
coube ao Brasil e às Filipinas, países onde existe uma enorme parcela da população rural que não tem acesso à terra e onde a questão fundiária gera intensos conflitos sociais. “A reforma agrária ficou esquecida desde que a FAO realizou o último encontro sobre o tema, em 1979, e agora queremos que o assunto passe a ser encarado como uma política pública para fortalecer o desenvolvimento rural, de forma sustentável tanto do ponto de vista econômica como ambiental”, afirma José Tubino, representante da organização no Brasil. Um documento do comitê organizador da CIRADR sustenta que o encontro tem como um de seus objetivos a mobilização dos governos nacionais e da comunidade internacional, pois “as políticas de investimento nos países em desenvolvimento têm favorecido os setores industriais, urbanos e de serviços”.

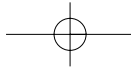
Nada mais natural do que escolher o Brasil para sediar a conferência, pois é um

país onde a reforma agrária faz parte da agenda política, segundo defende o economista Ignacy Sachs, diretor honorário da escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris, na França. Para ele, o desaparecimento da reforma agrária da agenda internacional após os anos 80 marcou uma era de “teologia do mercado”, com propostas neoliberais para resolver a questão fundiária, como se a moderna agricultura voltada para a exportação pudesse solucionar o problema. A crise da dívida externa dos anos 80 ajudou a tirar o fôlego econômico necessário para custear os processos de reforma agrária nos países em desenvolvimento. Foi um período em que milhões de pessoas sem acesso à terra foram expulsas das áreas rurais para engrossar a população pobre que vive nas periferias das zonas metropolitanas dos países pobres e em desenvolvimento. Nas contas de Sachs (leia artigo na pág. 59), 40% de toda a força de trabalho mundial vive nas áreas ru-

rais, um contingente entre 2 bilhões e 3 bilhões de pessoas. “Não se trata apenas de distribuir terras para os pobres, mas de desenvolver um leque de políticas públicas simultâneas que garanta para a agricultura familiar infra-estrutura de transporte e comunicação, assistência técnica, acesso a crédito, mercados e serviços públicos, como saúde e educação”, prescreve Sachs.

Na opinião de Paulo Carallo, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a realização de uma reforma agrária articulada com uma política de desenvolvimento rural é o sonho dos movimentos sociais do campo e da cidade, especialmente num país com forte concentração da propriedade fundiária, como o Brasil, onde ainda persiste até mesmo o trabalho escravo. A posição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ficou bem clara na reunião preparatória do CIRADR realizada em novembro, em Brasília, quando seu





A FAO considera a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar produtora de

diretor, Rogério Mauro, afirmou que o capitalismo neoliberal não foi capaz de resolver o problema agrário nos países periféricos e contribuiu para agravá-lo, pois “a agricultura desses países passou a ser controlada pelo capital financeiro transnacional, que domina praticamente todos os processos de produção e comercialização, condicionando fortemente a produção de alimentos”. É a mesma posição defendida por outros grupos estrangeiros, tais como a Via Campesina (movimento internacional de camponeses) e a que saiu do Fórum Mundial sobre Reforma Agrária, realizada em Valência, na Espanha, em dezembro de 2004, favorável a uma reforma agrária redistributiva, orientada pelo Estado, que garanta à população rural acesso a alimentação, trabalho, cultura e participação pública.

Ataques Representantes do movimento camponês deverão aproveitar a conferência de Porto Alegre para atacar a política fundiária conduzida pelo Banco Mundial após a década de 90, voltada para acabar com a informalidade no campo e para a incorporação dos pequenos agricultores à economia de mercado. Em vez da intervenção do Estado, com desapropriação de grandes

propriedades para assentar os sem-terra, o Banco Mundial estimula a compra de terras por associações de pequenos agricultores, pelo valor de mercado, e a concessão de empréstimos subsidiados para a implantação de pequenas propriedades rurais.

Para Sachs, não foi bem-sucedida a proposta do Banco Mundial aplicada em países como Brasil (leia quadro abaixo), Colômbia, Guatemala, África do Sul e Filipinas. Para o economista José Eli Veiga, professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo, o programa de financiamento do Banco Mundial procura facilitar o acesso à terra para pequenos agricultores e não “pode ser considerada reforma agrária, da mesma forma como facilitar a formalização de pequenas e médias empresas nas cidades não pode ser chamada de reforma industrial”. No entanto, a avaliação dos programas do Banco Mundial não faz parte da agenda central da CIRADR, segundo adverte Caio França, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que participa da organização da conferência. De acordo com França, o Banco Mundial inicialmente considerava o programa de

compra de terras por valor de mercado como o principal instrumento da política fundiária, mas a própria experiência adquirida no Brasil fez com que passasse a considerá-lo complementar à reforma agrária redistributiva conduzida pelo Estado. Os números induzem a essa conclusão. Os programas de financiamento da compra da terra no Brasil por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA totalizam cerca de 24 mil famílias, ao longo de vários anos, como informa França, enquanto 127,5 mil famílias foram beneficiadas, apenas em 2005, pelo programa federal de reforma agrária.

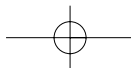
Concentração No Brasil, a questão agrária freqüenta o debate político desde a década de 60, quando organizações de camponeses, especialmente no Nordeste, denunciavam a concentração das propriedades rurais e defendiam que fossem desapropriadas para o assentamento de agricultores sem terras. A mobilização popular fez o governo de João Goulart encampar algumas das reivindicações populares, o que foi um dos pretextos que levaram ao golpe militar de 1964. Durante o regime militar, lembra Veiga, da FEA, foram abandonados os programas de reforma agrária

Sucesso contestado

O Banco Mundial testou no Brasil o primeiro programa de compra voluntária de terra por associações de agricultores, como alternativa aos processos tradicionais de reforma agrária. O projeto, desenvolvido entre 1997 e 2002, beneficiou 15 mil famílias pobres de cinco estados do Nordeste: Bahia, Ceará, Pernambuco, Maranhão e Minas Gerais. O valor total do projeto, chamado Cédula da Terra, foi de 150 milhões de dólares, com financiamento de 90 milhões de dólares pelo Banco Mundial. A parte do governo federal brasileiro, de 45 milhões de dólares, foi empregada principalmente na compra dos lotes, enquanto os recursos do organismo multilateral foram usados para subsidiar a implantação das pequenas propriedades rurais.

Uma avaliação do projeto Cédula da Terra, feita por Saturnino Borrás Jr., professor do Instituto de Estudos Sociais (ISS, na sigla em inglês) de Haia, na Holanda (criado há 50 anos pelas universidades holandesas), mostra que os resultados não foram tão auspiciosos como aparecem nos relatórios oficiais. A proposta era atrair proprietários de terras produtivas e diminuir a concentração fundiária. Borrás, no entanto, mostra que 81,6% das terras compradas pelas associações eram abandonadas ou subutilizadas. O restante (18,4% do total) eram propriedades com lavouras (café e cacau) no final do ciclo produtivo, atingidas por pragas ou em regiões em que o preço da terra estava em queda.

Mesmo assim, o preço médio do hectare das terras compradas pelo projeto Cédula da Terra foi de 177,98 reais, acima da média paga pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para aquisição de terras entregues a assentamentos de sem-terra. No entanto, reconhece



alimentos fundamentais para atingir a meta de reduzir pela metade a pobreza no planeta

Lalo de Almeida/Folha Imagem



O Incra espera conseguir assentar; em 2006, mais 155 mil famílias que aguardam em acampamentos

Borras, o processo de aquisição demorou, em média, cinco meses, enquanto a desapropriação de terras pelo Incra é um processo muito mais lento.

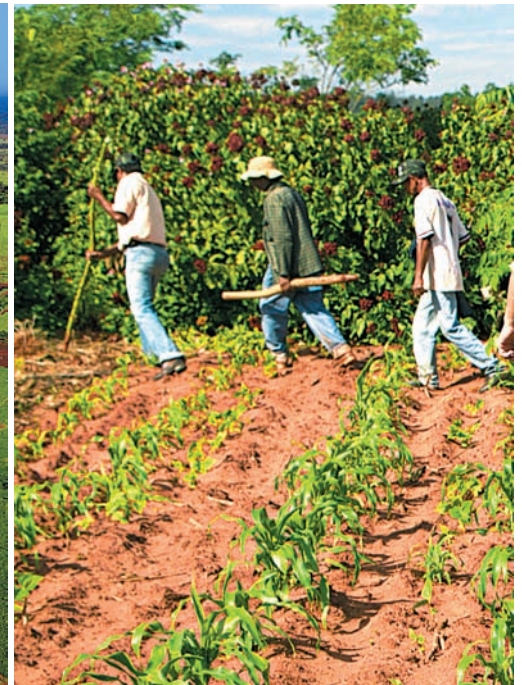
Os recursos do Banco Mundial foram destinados basicamente para subsidiar a implantação de infra-estrutura das novas propriedades rurais (moradia, acesso a água, eletricidade, transportes) e na subsistência da família, antes do início da produção. O custo de instalação foi maior do que o previsto, pois a maioria das terras adquiridas estava em regiões remotas, sem nenhuma infra-estrutura de transportes e serviços públicos. Um dos objetivos do projeto era integrar os agricultores à economia de mercado, mas o estudo de Borras conclui que não houve sucesso porque a maioria das propriedades ficou restrita à produção de alimentos para o consumo da própria família. Também faltou assistência técnica para os agricultores após a implantação.

Como os beneficiados não usaram o título de propriedades como ga-

rantia para conseguir financiamento bancário para aumentar a produção, Borras conclui que será difícil para os agricultores pagarem em dez anos o débito que contraíram para comprar suas propriedades, sobre o qual incide juros de 4% ao ano.

As regras do programa Cédula da Terra previam que seriam beneficiados apenas agricultores com renda anual inferior a 3.312 reais (em 1998), muito acima da linha de pobreza (1.383,00 reais por ano). Na avaliação da economista da ISS, "houve queda da renda dos beneficiados em nove das 15 regiões onde o projeto foi aplicado, se tomada como referência a renda média familiar (2.057,00 reais por ano em 1998), enquanto nas demais "foram registrados modestos aumentos dos rendimentos", o que tornará ainda mais difícil pagar os créditos para a compra das terras. No final das contas, o estudo de Borras sustenta que é muito difícil dizer que o projeto de compra de terras por valor de mercado do Banco Mundial teve sucesso no Brasil.

O programa federal de reforma agrária tem encontrado dificuldades para conseguir terras



As matas nativas da região do Pontal do Paranapanema, no oeste paulista (foto à esquerda) começam a ser restauradas por assentados com as mudas criadas em

com desapropriação. Foi adotada uma política de colonização das regiões da fronteira agrícola, com entrega de lotes em regiões sem nenhuma infra-estrutura, o que beneficiou apenas 115 mil famílias durante um período de 20 anos, ou cerca de 5,8 mil famílias anualmente, número muito inferior ao de assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) desde 1995. No mesmo ano foi estabelecido o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inicialmente sob o controle do Ministério da Agricultura e posteriormente transferido para a órbita do MDA.

Dificuldades Desde então, o programa de reforma agrária tem encontrado dificuldade para arrecadar terras. A Constituição de 1988 prevê a desapropriação de propriedades improdutivas para fins da reforma agrária, mas esse processo é moroso, pois os proprietários recorrem à Justiça, até porque o conceito de terra improdutiva ainda é impreciso. Mesmo assim, foram assentadas 280 mil famílias durante o segundo manda-

to de Fernando Henrique Cardoso. Sob pressão dos movimentos sociais, o processo ganhou velocidade no atual governo, quando foram assentadas 244,5 mil famílias entre 2003 e 2005, segundo o MDA, sendo 127 mil no ano passado. Os resultados de 2005 são contestados pela Contag que contabiliza 60 mil famílias. Já para o MST, não passariam de 27 mil. Os números do atual governo, contando as famílias existentes em assentamentos criados a partir de 2003, é mais modesto, segundo o Boletim de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de agosto do ano passado (leia a tabela na pág. 60). No entanto, é preciso lembrar que o processo de consolidação é longo e começou anos atrás. Apesar dos problemas, o Incra acredita que será possível entregar lotes para 155,5 mil famílias em 2006 e cumprir a meta de 400 mil famílias assentadas em quatro anos do governo Lula.

Segundo Brancolina Ferreira, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a morosidade da Justiça e as limitações orçamentárias limi-

tam a capacidade de alocar terras para a reforma agrária, por isso, uma das alternativas tem sido localizar terras públicas indevidamente ocupadas e destiná-las para assentamentos. Foi o que ocorreu na região do Pontal do Paranapanema, no oeste do estado de São Paulo, onde foi possível assentar cerca de 20 mil pessoas, em 5 mil lotes, desde 1991, em terras públicas griladas por empresários rurais. O MST montou acampamentos na região a partir do início da década de 90 e passou a ocupar as terras griladas. A tensão política diminuiu nos últimos anos porque muitos fazendeiros fizeram acordos com o Instituto de Terras do Estado de São Paulo e entregaram, voluntariamente, parte das terras que ocupavam indevidamente e receberam os títulos de propriedade do restante da área. A região do Pontal também se destaca no lado ambiental, pois os assentados ajudam a restaurar as matas nativas com mudas plantadas em viveiros graças à assistência técnica do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE), uma ONG que atua na área desde a década de 90 (leia em

onde colocar os assentados, até porque o conceito de terra improdutivo ainda é impreciso



Fotos Thomas Beterson

viveiros que recebem assistência técnica do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE)

Desafios de fevereiro de 2005).

Uma das últimas reservas de terras públicas à disposição do governo federal fica ao longo da rodovia BR-163, no trecho de 1.340 quilômetros entre o norte de Mato Grosso e Santarém, no Pará, segundo informa França, do Nead. Uma enorme extensão de terra ao longo da rodovia é de utilidade pública e um projeto que envolve 14 ministérios, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), pretende usar a faixa de 50 quilômetros de cada lado da rodovia para a criação de assentamentos rurais que explorem de maneira sustentável os recursos naturais.

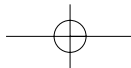
A questão do acesso à terra, conjugada com a sustentabilidade ambiental dos projetos de reforma agrária e com uma ação coordenada do Estado para levar infraestrutura e serviços públicos aos projetos de reforma agrária, de forma a criar núcleos de agricultura familiar voltados para a produção de alimentos para o mercado interno, ocupará o centro da ribalta da CIRADR, explica França. Mas o sucesso desse tipo de política depende de uma

bem afinada conjugação de esforços dos diversos níveis de governo e com a sociedade civil, adverte Ferreira, do Ipea, especialmente porque o Incra adotou uma política de atuação descentralizada, por meio da contratação de empresas e ONGs para apoiar os agricultores assentados. “O governo federal seleciona os assentados, fornece a terra e terceiriza as atividades de apoio na implantação das propriedades, mas ainda não existe um sistema eficiente de monitoração dos prestadores de serviço, especialmente nas regiões mais distantes”, lembra Ferreira. Essa foi a saída encontrada depois que os sistemas de assistência técnica voltados para pequenos agricultores foram desmontados na maioria dos estados, com exceção de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, recorda Ferreira.

Veiga, da FEA, concorda com a avaliação de Ferreira, pois a ausência de uma estrutura de extensão rural dos estados inibe as chances de sucesso de agricultores assentados nos programas de reforma agrária, especialmente nas regiões mais pobres e menos dotadas de infraestrutura de

transportes e de serviços público. Para Veiga, um exemplo de sucesso foi o assentamento feito na cidade de Sumaré, em São Paulo, que fica perto da Universidade Estadual de Campinas, onde existem dois centros regionais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Assim, os assentados, contando com assistência técnica, tiveram condições de produzir alimentos de maneira eficiente. Além disso, o fato de estarem instalados junto a uma rede de rodovias de alta qualidade garantiu a entrega da produção para um vasto mercado consumidor, lembra Veiga. Para Ferreira, do Ipea, o caso do assentamento de Sumaré mostra que é “necessário elaborar um plano de desenvolvimento territorial em escala regional e inserir os projetos de reforma agrária nesse contexto mais amplo, com a necessária articulação das três esferas de governo”.

Um estudo encomendado pela FAO reforça a importância da coordenação de ações entre os diversos níveis de governo. A pesquisa, apresentada em setembro de 2005, foi elaborada pela equipe do De-



A agricultura familiar brasileira responde por 50% dos alimentos da cesta básica do trabalhador

Número de famílias participantes

	até 1994	de 1995 a 1998	de 1999 a 2002	em 2003	em 2004	de jan a jul/2005
Pré-projetos de assentamento	109	5.583	5.154	284	290	779
Assentamentos em criação	43	1.774	7.126	1.335	3.555	4.566
Assentamentos criados	9.832	27.047	42.046	17.940	28.170	6.860
Assentamentos em instalação	14.877	44.532	51.815	3.941	2.950	1.597
Assentamentos em estruturação	53.092	91.528	51.219	1.891	1.489	-
Assentamentos em consolidação	55.768	87.022	7.637	-	-	153
Assentamentos consolidados	132.130	16.223	1.800	-	22	-
Total	265.851	273.709	166.797	25.391	36.476	13.955

Fonte: Boletim de Políticas Sociais do Ipea/ MDA/Incra

partamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), sob coordenação de Sérgio Leite. Foram analisados três projetos de reforma agrária nos estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Sergipe. Os resultados mostram que há falta de coordenação entre as ações dos diversos ministérios do governo federal envolvidos na tarefa e que não há conexão entre os contextos rural e urbano, pois muitos programas fundiários se opõem à políticas regionais.

Capacitação Um dos maiores desafios é qualificar os agricultores que foram selecionados para ocuparem glebas em projetos oficiais de reforma agrária, pois a maioria passou muito tempo em acampamentos de sem-terra e quase sempre são trabalhadores rurais temporários sem muita experiência na produção rural, adverte Veiga, da FEA. É uma realidade muito diferente da reforma agrária empreendida no Japão após o fim da Segunda Guerra Mundial, pois os assentados eram arrendatários ou já trabalhavam nas terras desapropriadas. “Eles tinham experiência e conheciam a realidade local. Dispunham de moradias e infra-estrutura, de forma que o custo de implantação foi menor”, diz Veiga. A tarefa é muito mais difícil no

Brasil, pois a maior parte das terras destinadas a projetos de reforma agrária fica em regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com precária infra-estrutura de transporte, comunicação, fornecimento de luz e água. Esse é o grande obstáculo a ser superado por um país como o Brasil, já que não dá para fazer assentamentos apenas em regiões dotadas de infra-estrutura, pondera Sachs, pois a reforma agrária tem de ser feita necessariamente onde existem latifúndios e camponeses sem terra.

Além disso, é preciso qualificar os novos assentados para que se tornem produtores rurais, com acesso a tecnologia, insumos e, acima de tudo, mercado para sua produção. Sem isso, eles correm o risco de usar as glebas apenas para a subsistência familiar, a exemplo do que ocorre com cerca de 2 milhões de pequenas propriedades rurais, que não geram renda monetária, atendendo apenas às necessidades básicas de alimentos das famílias proprietárias. Elas representam cerca de 40% do total de unidades de agricultura familiar, de acordo com o levantamento de Veiga, da FEA. Aproximadamente 17% das propriedades familiares (algo em torno de 850 mil) fornecem alimentos ao mercado interno e geram alguma receita monetária, mas seus proprietários não têm acesso a crédito nem a capital para expandir suas atividades. E o restante, cerca de 1,4 milhão de propriedades familiares, está

bem capitalizado e altamente integrado com o mercado interno, especialmente nos estados do Sul e do Sudeste. Nas contas de Veiga, 85% dos estabelecimentos rurais brasileiros são tocados pela própria família de proprietários e respondem por 50% da produção de alimentos que compõem a cesta básica dos trabalhadores. O grande desafio é integrar os novos proprietários, beneficiários de projetos de reforma agrária, ao segmento moderno da agricultura familiar. **d**

Saiba mais:



Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural
www.icarrd.org/pt/index.html

Ministério do Desenvolvimento Agrário
www.mda.gov.br

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
www.incra.gov.br

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
www.contag.org.br/principal.php3

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
www.mst.org.br

Comissão Pastoral da Terra
www.cptnac.com.br

Via Campesina
www.viacampesina.org

Instituto de Estudos Sociais de Haia
www.iss.nl

