

ALGUNS ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO
DA "PROPOSTA PARA A ELABORAÇÃO DO 1º
PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DA
NOVA REPÚBLICA.

Miguel Pressburger
Assessor Jurídico C.P.T.

- 1 -

Quero deixar bem claro que DEFENDO e sou favorável ao P.N.R.A. São que procuro situá-lo num contexto conjuntural, onde o Plano tem grande importância. Mesmo se não for levado a cabo.

Mas, quero também deixar claro, que não o defendo como o faz a CONTAG, que "jogou para o alto" as Resoluções do IV Congresso, substituindo-as pelo P.N.R.A.

Considero absolutamente necessário um estudo sério do Plano. Durante 21 anos as opiniões sobre o E.T. se dividiram. Foram frequentes as manifestações de que, se ele tivesse sido aplicado, mais de 80% dos latifúndios já teriam sido desapropriados. Outras manifestações surgiram negando toda e qualquer validade ao E.T. Mas quantos dirigentes sindicais, lideranças camponesas, agentes e assessores conhecem razoavelmente o E.T., e no entanto opinam a favor ou contra, unicamente por razões de "ouvir dizer", ou por postura partidária ?

Que não seja essa a sorte do P.N.R.A. Afinal de contas de uma maneira ou outra irá influir no movimento camponês.

O que proponho é escapar de um tipo de discussão que já se inicia, partindo da formulação: "O P.N.R.A. irá fazer o movimento avançar, ou ele veio para cooptar o movimento e retardá-lo".

As indagações que me parecem corretas são bem outras.

Recentemente, em um debate, reafirmei que a História não registrou nenhuma reforma agrária que fosse decorrente de legislação. Quando a lei é produzida, tem por objetivo confirmar, direcionar ou paralisar o processo social que já está provocando mudanças na estrutura da propriedade da terra.

O dr. José Gomes da Silva, naquela ocasião objetou que pelo menos dois exemplos não confirmam a suposta regra: o Japão e a Itália.

No momento, só me ocorreu que, essas duas reformas decretadas por legislação, foram logo em seguida à Segunda Guerra, e portanto decorrentes de formidável movimento social.

Avançando um pouco mais, parece que sequer houve exceções que confirmassem a regra.

No caso japonês, a reforma agrária imposta pelo general Mac Arthur, comandante das forças de ocupação norte-americanas, foi a SEGUNDA e não a primeira e única, como atualmente se quer registrar. A primeira reforma agrária no Japão se deu em 1873, consequência da revolução burguesa ou algo parecido, que encerrou o período feudal naquele país, determinando a emancipação dos lavradores que se livraram do domínio dos senhores. Em verdade, o processo expansionista da classe dominante, que se lançou em aventuras bélicas, acabou por reconcentrar a propriedade da terra nos anos que antecederam a II Guerra. Mas, com o retorno dos soldados e com a desorganização da máquina administrativa do Estado japonês derrotado, não só ocorre um amplo movimento de reocupação de propriedades abandonadas, como os arrendatários suspendem o pagamento da renda. Portanto, a decantada lei de reforma agrária do general Mac Arthur, dentre outras coisas apenas LEGALIZOU uma situação de fato.

Na Itália, a lei de reforma agrária do governo Democrata-Cristão, não foi uma dádiva, como se quer apresentar. As lutas camponesas naquele país, especialmente no sul, são epopéias fartamente cantadas na literatura, música, teatro e cinema. Basta lembrar o famoso "1900" de Bertolucci. Mas, indo além da arte, nada como recordar os movimentos liderados pelos partidos de esquerda e que foram, por vezes, violentamente reprimidos pela Democracia-Cristã, que para tanto se aliou (ou se utilizou) da Máfia, inclusive no massacre de camponeses ocorrido na "Portella delle Ginestra", em 1947 (outro filme importante: "O Bandido Giuliano"). E, se aquele partido majoritário foi obrigado a votar a lei da reforma agrária, nenhum mérito lhe cabe. Cabe sim às organizações camponesas e operárias em primeiro lugar, e aos P.C.I. e P.S.I., que na luta pela redemocratização da Itália, colocaram a reforma agrária como bandeira prioritária.

Portanto, reforma agrária, mudanças na correlação social, destruição de uma classe antes hegemônica (ou participante do bloco hegemônico) é um processo único e indivisível. E esse processo não pode ser substituído por uma lei.

Faço essas colocações, um pouco à margem do que se segue, não tanto para manter uma polêmica em torno de um fato histórico, mas para deixar já clarear posições. O fato histórico tomado isoladamente, ou lido de forma positivista, não conduz a nada, a não ser a si próprio. Onde é totalmente inútil rebuscá-lo.

E disso, ao que parece, se deram conta os redatores do P.N.R.A., pois na versão atual retiraram um extenso parágrafo sobre a reforma agrária do general Mac Arthur. Esse parágrafo figurava na versão preliminar do Plano.

Sabe-se lá para que. Talvez para acalmar os militares, mostrando que um general -- e ainda mais norte-americano -- foi alguma vez favorável à reforma agrária...

Desde o momento em que surge a Aliança Democrática, a questão agrária passa a ocupar lugar prioritário em suas promessas e propostas. Se, Tancredo Neves fez formulações muito vagas, apesar de repetidas, as correntes à sua esquerda se lançam em busca de elaborações mais concretas, se bem que extremamente cautelosas. Sobre isso, já teci alguns comentários em "Agruras e Desventuras do Liberalismo" (Suplemento Especial da coleção SEMINÁRIOS, março 1985, CPT-RJ).

Pela própria composição da Aliança, seus compromissos com o "antigo regime", suas evidentes ligações com setores militares, é inconcebível que um projeto de reforma agrária tenha sido de iniciativa própria, ou que pelo menos não tenha recebido o "sinal verde" do Conselho de Segurança Nacional.

Por mais que o atual dirigente do S.N.I. afirme que o órgão já não interfere nas nomeações de servidores públicos, é surpreendente ver reformistas convictos, sinceros e competentes, na direção do INCRA e do MIRAD.

Fica uma indagação. A ditadura militar que governava o Estado, apesar de ter todas as condições para tanto, não conseguiu ou não quis impor uma reforma agrária. Como, agora, uma democracia liberal, com todos os entraves institucionais se propõe a implantar a reforma agrária ?

Uma outra série de questionamentos, talvez ajude a entender o P.N.R.A.:

+ Se, a reforma agrária proposta é o exato cumprimento de lei já existente -- o famoso E.T. -- e o Plano em nada a altera, não a regulamenta (mesmo porque inúmeros decretos, decretos-leis, leis complementares já se incumbiram disso), qual a utilidade ou necessidade do dito P.N.R.A. ? Não poderia o MIRAD/INCRA, simplesmente iniciar a execução da lei ?

+ Que articulações políticas precederam a elaboração e lançamento público do P.N.R.A. ? Ao que parece a própria Aliança Democrática foi apanhada de surpresa, tal o mutismo daqueles que deveriam imediatamente vir em defesa do Plano, no momento em que ele passou a ser alvo de violentíssimos ataques. O próprio Ministro Nelson Ribeiro e o dr. José Gomes da Silva, a cada pronunciamento recuam cada vez mais diante da fúria dos latifundiários. A ponto da defesa do Plano acabar por recair quase inteiramente nos ombros do movimento sindical (particularmente da Contag), dos intelectuais de esquerda, de setores de Igreja e da Campanha Nacional da Reforma Agrária que paulatinamente vai se transformando em Cam-

Campanha Nacional pelo Plano Nacional de Reforma Agrária.

+ Se, como está expresso no capítulo 6 do P.N.R.A., sob título "Articulação de Ação do Governo": se fará necessário ampla articulação interministerial e intergovernamental em torno do programa de Reforma Agrária, porque os organismos outros do Governo da Nova República ainda não apresentaram seus planos e programas de apoio à reforma agrária? Será que não acreditam na viabilidade do P.N.R.A., ou com ele não querem se comprometer?

Os (poucos) defensores do P.N.R.A. constantemente reafirmam que se trata de uma reforma agrária capitalista, que irá incrementar a indústria, que irá produzir milhares de novos proprietários e portanto novos aliados da "sacrossanta" propriedade privada, etc. etc. etc.

Tais argumentos pautaram a maioria dos projetos de reforma agrária que tramitaram no Congresso Nacional nos anos 60. Eram aqueles projetos estribados numa concepção dualista da sociedade brasileira: um setor capitalista avançado x os restos feudais retrógrados. Para o livre desenvolvimento do capitalismo progressista, o setor retrógrado tinha de ser derrotado, e portanto a reforma agrária interessava objetivamente a burguesia nacional.

O que se viu, no entanto, jogou por terra essas concepções: o tal capitalismo progressista se aliou ao latifúndio retrógrado, e juntos deram o golpe de 64...

Hoje, caso as afirmações dos defensores do Plano fossem corretas, o setores industriais deveriam acorrer em apoio ao P.N.R.A., desmascarando os furores anti-reformistas dos latifundiários organizados na C.N.A., na S.R.B., e nas inúmeras associações e federações, além dos "avulsos" senadores, deputados, governadores e políticos outros (nem todos malufistas, como alguns os querem caracterizar).

Talvez nem todos consigam ter a visão de que a classe dominante brasileira não se divide em nacional e multinacional. Tão pouco em burguesia industrial, financeira e "terateniente". Ou por acaso, a Volkswagen, ou o Bradesco, ou a Andrade & Gutierrez ou ainda Silvio Santos, não são proprietários de imensos territórios ?

O que essa classe dominante não pode aceitar é a reforma agrária. Nenhuma reforma agrária, por mais tímida que seja. Sabe ela muito bem que iniciado o processo de forma legal (porque de forma "ilegal" já iniciou faz tempo), seus privilégios estão em risco. Ao que parece, disso já teve conhecimento, não faz muito tempo, o dr. José Gomes da Silva atual presidente do INCRA. Na C.P.I. do Sistema Fundiário, conforme consta no Diário do Congresso Nacional de 28 setembro 1979, disse em seu depoimento:

" Os industriais paulistas que, mesmo quando possuem terra, poderiam viver muito bem sem ela, se mostram tão firmemente contra a reforma agrária como os usineiros do Nordeste. Assim, as oligarquias ,progressitas e a classe média, os industriais de São Paulo juntamente com os fazendeiros tradicionais e os modernos proprietários rurais, temem, indistintamente, uma radical redistribuição. Eles temem o próprio tema da reforma agrária, pois este representa o

ideal do equalitarismo, mesmo quando esse ideal não venha a ser implantado no campo, como no caso do Brasil, ou mesmo quando ele possa vir a ser concretizado de alguma maneira, em futuro próximo, apenas no Nordeste."

Mas, a concentração da propriedade fundiária já está para além do anti-social. Já está no nível do imoral. Por isso poucas são as vozes que se colocam abertamente contra a reforma agrária. Ocultam o verdadeiro com falaciosos argumentos: antes da reforma agrária, política agrícola; reforma agrária por tributação e não por desapropriação; reforma agrária primeiro nas terras públicas e da Igreja; absurdo dar terra para quem não tem vocação agrícola; coletivização é bolchevismo; reforma agrária estimula invasão de propriedades; reforma agrária desorganiza o abastecimento; só a grande propriedade produz para exportação e geração de divisas; etc. etc. etc.

Contra esses argumentos, ao invés de firme e decidido posicionamento do INCRA, do MIRAD e do próprio Presidente da República, o que se vê são argumentos vacilantes e conciliações. Ameaças de ação policial contra lavradores e vista grossa para as milícias privadas e compra de armas por parte dos fazendeiros e latifundiários; que desafiadoramente fazem alarde dessas "providências".

Somente há poucos dias, o INCRA fez circular num público interno algumas cópias xerox de um trabalho do dr. José Gomes, intitulado "O Debate em Terno da Proposta do 1º PNRA da Nova República: Explicações Necessárias". Tímidos argumentos de pouco alcance contra a agressiva campanha que conta com o peso de todos os meios de comunicação social.

O P.N.R.A. desde a sua introdução e ao longo de todo o texto, afirma e reafirma, ser totalmente baseado no Estatuto da Terra. Aquela lei elaborada em um contexto histórico-social muito preciso, por vezes -- e não poucas, -- é apresentada como uma conquista do movimento camponês, como consequência de espetaculares avanços das organizações, notadamente as Ligas Camponesas, as Associações ligadas à ULTAB, as organizações cristãs, etc.

A história de tais movimentos, induz a conceber a produção do E.T. como decorrência, quase linear, das conquistas dos trabalhadores derrotando o latifúndio e arrancando concessões do Estado.

Esquece-se que desta história também faz parte o golpe militar de 1964, que cortou aqueles movimentos e reforçou a hegemonia dos latifundiários que, muito ou pouco estava ameaçada.

Não se propondo o P.N.R.A. em alterar, inovar, avançar sobre os limites do E.T., coloca-se a questão de que sua leitura tem de ficar restrita àquela norma legal. Entretanto, não mais na conjuntura de 1964 ou até mesmo de 1984.

Quando o Estado burguês assume formas mais democráticas de governo, o fenômeno objetivo da luta de classes tende a se dar na realização de um compromisso entre as forças sociais antagônicas. Esse compromisso, necessariamente se materializa na formação de ^{um} DIREITO. Direito que concretiza a estrutura jurídica sobre a qual se baseia o regime.

Para apreciar o real alcance do Direito, é necessário estabelecer com clareza: a) quem domina os limites da produção das normas e de sua execução; b) quais os instrumentos jurídicos que vão nortear essa produção e também sua execução. E, dentre esses instrumentos jurídicos, não esquecer o CONCEITO, a DEFINIÇÃO. Em outras palavras, e de forma mais fácil de entender, QUEM E COMO INTERPRETA O QUE ESTÁ DITO NA LEI.

No caso concreto do P.N.R.A., seria o caso de se examinar exatamente como foram nele introduzidas as definições e conceituações que o movimento popular, diante do E.T., elaborou a partir de suas lutas. Da mesma forma, quais as limitações que, por razões objetivas (recursos monetários, etc.) ou subjetivas (não interesse em enfrentamento com os latifundiários) passaram "para dentro" do Plano, ou já são colocadas para sua execução.

Esta é a nossa proposta de trabalho, e só assim achamos poder o

movimento e as organizações montar as suas táticas de luta. Como "assessoria", não me cabe aqui apontar para as formas e desdobramentos da luta, mas fornecer as reflexões que devem estar presentes nas elaborações do movimento camponês, particularmente do camponês sem terra.

Por último, antes de entrar diretamente em observações sobre o P.N.R.A., não é de se desprezar alguma análise na linha apontada por "Propostas para uma compreensão materialista do direito do trabalho" (nº 4, coleção Seminários, janeiro/abril 1985 - CPT-RJ):

"....outras vezes, a inovação resulta de iniciativa da classe dominante e do Estado, a serviço da manutenção do statu-quo social, para salvaguardar o sistema de exploração da força de trabalho. Seja mantendo-o nos limites do suportável, se ja acendendo contra-fogos à contestação anti-capitalista e à reivindicação sindical."

Não sei se não seria o caso de buscar algum significado, não triunfalista, ao fato do P.N.R.A. ter sido anunciado pela cúpula do governo da "nova república", justo no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais...

O P.N.R.A., sem dúvida alguma incorpora conceitos e definições bastante diferentes daqueles que, ou nortearam o E.T ou foram produzidos no curso de sua existência e execução. Não que alterem a essência daquela norma legal. Mas, muito mais no sentido de abrir novas perspectivas às reivindicações populares, que se não conseguiram ainda impor uma legislação que reflita seus interesses, ao menos conseguiram superar certos estágios de "dúvidas" nas interpretações, e portanto terem^{sido} (ou melhor, ainda serem) as interpretações sempre ~~sido~~ contra esses interesses.

Apesar do Plano se definir como tendo total identidade com o E.T., não poupa em apontar seus desastrosos efeitos na concentração da propriedade, e as trágicas ocorrências de conflitos e assassinatos, mesmo quando com certa dimidez confessa que decorridos 21 anos desde a promulgação do Estatuto, o mínimo que se pode dizer é que os resultados da ação são absolutamente frustrantes.

E, identificando os conflitos e mortes com o processo de concentração, não só aponta para os efeitos anti-sociais do latifúndio, como posiciona o latifúndio ele próprio como anti-social. Em outras palavras, se poderia estender a definição: ilegal não é só o que o latifúndio pratica. O latifúndio em si é ilegal.

A própria definição de REFORMA AGRÁRIA, que vinha sendo como "...melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso" (§ 1º do art. 1º do E.T.), no Plano reconhece o que as classes trabalhadoras conceituam: MUDAR A ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO PAÍS.

Também, o vago e impreciso conceito de JUSTIÇA SOCIAL, subordinado ao AUMENTO DA PRODUTIVIDADE, recebeu uma explicitação que não permite, de um lado maiores interpretações, e de outro fazer com que um critério exclua o outro. A justiça social e o aumento da produtividade ficam como que condicionados ao DE MODO A GARANTIR A REALIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E O DIREITO DE CIDADANIA DO TRABALHADOR RURAL.

Distinções importantes desfazem a proposital confusão lançada pela "maior reforma agrária do mundo" do governo anterior: Reforma Agrária e Política Agrícola. Reforma Agrária e Colonização. Reforma Agrária e Tributação. Reforma Agrária e Titulação.

Talvez a afirmação política que mais irrita aos latifundiários, é aquela que consta logo do Capítulo I: A Reforma Agrária, por outro lado, será (e não "deve ser", por exemplo) realizada em áreas de domí

domínio privado....

Ainda no terreno das conceituações, corretamente o P.N.R.A. coloca a DESAPROPRIAÇÃO como o instrumento por excelência na execução da reforma agrária. Até para não deixar margens à dúvida, esse conceito é repetido inúmeras vezes, e em algumas páginas do Plano, por várias vezes.

Formalmente garante o Plano, a participação dos trabalhadores nos diversos momentos da implementação dos assentamentos; o respeito por suas experiências e o reconhecimento de suas formas de organização. Da mesma forma, a reforma agrária não é vista como atuação somente do Estado, mas exige a participação ativa de todos os setores comprometidos com o projeto democrático.

O Ministério e o Incra, se comprometem a fazer com que as informações sobre o processo de Reforma Agrária fluam livremente para a sociedade, para que esta possa exercer o necessário controle sobre a sua implementação. E, neste capítulo o P.N.R.A., conceitua o próprio processo de forma bastante diferenciada do que usualmente o fazia o regime autoritário: a participação da sociedade civil e a dos trabalhadores rurais em especial, no processo de Reforma Agrária, não pode ser vista como uma concessão do Estado. Trata-se, na realidade, de um requisito vital, para que o processo chegue a bom termo. Sem elas, o PNRA perderia a sua identidade e tornar-se-ia apenas mais um plano entre os muitos produzidos pela tecnocracia.

Essas são, em meu entender as conceituações sobre as quais as organizações dos trabalhadores devem dedicar alguma reflexão. Naturalmente todo o Plano deve ser objeto de detalhado estudo, ponto por ponto. Buscar não são o que está prometido, mas como é explicado o que está prometido.

A seguir, vou tentar listar os limites incluídos no próprio Plano e aqueles que já estão bastante claramente explicitados pelo posicionamento político do governo da "nova república". Antes de passar adiante, chamaria atenção para o trecho onde é justificado o prazo proposto para a execução do Plano:

"sem dúvida, tal horizonte de tempo é longo quando se considera a situação atual dessas famílias. Entretanto, a redução desse prazo dependerá da própria dinâmica das transformações econômicas, políticas e sociais da sociedade brasileira e, em particular, da consolidação do processo de democratização do País."

Efetivamente, é o processo de redemocratização que poderá acelerar a concretização da reforma agrária. E esse processo é obra dos trabalhadores brasileiros. Não do P.N.R.A.

- 7 -

Considero a maior limitação do Plano, ele próprio. Se, como já coloquei, no regime militar onde as instituições eram apenas formalmente existentes, não se conduziu nenhum processo de Reforma Agrária, como será possível fazê-lo agora com as amarras "democráticas"? Não quero voltar a tudo que já aponte nas "Agruras e Desventuras do Liberalismo", mas chamo atenção para uma única questão. Fundamental. Aliás eu e o senador Fragelli, que já se deu conta disso e em entrevista a jornais mostrou como será fulminada ("democraticamente") a Reforma Agrária.

Trata-se do § 1º do art. 161 da Constituição vigente:

" a lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características, taxas de juros, prazo e condições do resgate." (refere-se aos Títulos da Dívida Agrária, usados para pagamento das desapropriações).

Lei essa que terá de ser produzida pelo atual Congresso de latifundiários, ou pelo menos de anti-reformistas. E, possivelmente em nome de contenção da dívida interna, poderosas objeções serão levantadas contra a autorização legislativa para emissão dos imprescíveis títulos.

Em seguida, reporto-me ao Capítulo 6 do P.N.R.A., "Articulação da Ação do Governo": " a Reforma Agrária como programa prioritário do Governo, implicará numa ação articulada a nível de todo o Governo Federal, bem como dos Governos Estaduais e Municipais. Para tanto requer-se-á um comprometimento, de todos os organismos que tenham ou venham a ter relação com os resultados esperados. Portanto, se fará necessário ampla articulação interministerial e intergovernamental em torno do programa de Reforma Agrária".

Absolutamente correto. Impossível se pensar em Reforma Agrária de outra maneira (nos limites do regime republicano, federativo, presidencialista, liberal). Mas quem afirma isso: por/ enquanto são o Ministro e o Presidente do INCRA, e nada faz supor que eles tenham força suficiente para serem os articuladores da ação do dito programa prioritário do Governo. Nem Sarney, nem os mandarins maiores se manifestaram nesse sentido. Fica pois a pergunta: quem vai articular, e como, os ministérios, governos estaduais, o congresso ?

Não vou me deter naquilo que de modo geral, já foi apontado como debilidade do Plano, que é tímido, que não atende a totalidade dos sem terra, que nas Ações Imediatas (7.1, 7.2, 7.3, 7.4) fica mais em medidas do tipo fazer levantamento, analisar, revisar, selecionar, etc. Mas não posso deixar de apontar para uma total falta de realismo: "desenvolver, imediatamente, intenso trabalho de sensibilização de todas as instâncias e órgãos do Poder Público, especialmente o Poder Judiciário". Proposição essa, que talvez seja um substitutivo para o

articular em nível interministerial, etc. Nesse caso não é tão irrealista assim, mas do ponto de vista do Ministério e do INCRA, que incapacitados em assumir o Plano em nome do conjunto do governo, se propõem pelo menos a sensibilizá-lo.

As duas outras grandes limitações que acho importantes destacar, para uma avaliação mais correta da essência do Plano, são:

A primeira, não exatamente em seu texto.

O P.N.R.A., aponta como "estoque de terras na ordem de 409,5 milhões de hectares, pertencentes aos latifúndios por dimensão e exploração, além de 71,7 milhões de hectares correspondentes à terras arrecadadas pela União" para ser utilizado no assentamento do contingente dos sem terra. E, portanto, desapropriáveis de acordo com o próprio E.T., que são livrada da desapropriação as empresas rurais e as propriedades até 3 módulos.

Nos primeiros pronunciamentos das autoridades, esse estoque foi reduzido para + 230 milhões de hectares e já agora para 160 milhões de hectares, restringindo as possíveis futuras desapropriações aos LATIFUNDIOS IMPRODUTIVOS. Ou seja, criando conceito novo, extremamente vago e de discutível interpretação.

A segunda restrição é do próprio texto. Sem nenhuma necessidade de comentários: "desses beneficiários potenciais (10,640 milhões de trabalhadores sem terra ou com pouca terra) estima-se que 3,5 milhões estão ou serão retidos em seus empregos pela dinâmica da agricultura em presarial brasileira, como assalariados permanentes ou temporários".

Portanto, à margem da Reforma Agrária, mesmo aquela que só se completará no ano 2.000.

Como minha proposta de trabalho se restringe ao P.N.R.A., não entrarei em discussão sobre o significado da desapropriação, que é afinal de contas uma premiação ao latifúndio por ter-se tornado anti-social. Tão pouco sobre o fato, normalmente esquecido, de que os assentados PAGARÃO exatamente tudo aquilo que foi dispendido na terra que "receberem": o preço pago pela desapropriação, os custos administrativos, as despesas judiciais, o custo da infra-estrutura, etc. etc.

Porque, no fim das contas, o P.N.R.A. se refere a este tipo de Reforma Agrária. Não aquela proposta pelos trabalhadores.