



## O REFORMISMO AGRÁRIO DO GOVERNO FHC\*

Maria Auxiliadora Botelho<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Quando se olha para a formação econômico-social brasileira constata-se que a *história da reforma agrária do Brasil é uma história de oportunidades perdidas*, perdidas porque a modernização se realizou pelo alto, sem que fosse democratizado o acesso a terra, nem tampouco os direitos trabalhistas e o contrato de trabalho chegaram ao campo. Posto que a concentração da propriedade agrega em torno de si um feixe de interesses sociais e políticos, principalmente, os interesses do Brasil tradicional, da dominação patrimonial, do clientelismo político, a questão agrária e, conseqüentemente, a reforma agrária, permanece como um tema marginal na agenda política do Estado.

A rigor, observa-se que da revolução de 30 ao advento da Nova República, as oligarquias rurais têm conseguido manter seus privilégios intocados e de certa forma boicotar as medidas de políticas públicas que visam à desconcentração da propriedade fundiária em nosso país. E conseguem, de fato, fazer com que a intervenção estatal em favor das classes subalternas rurais não afete seus interesses. Acenando com uma medida aqui e outra acolá, com leis que não são cumpridas, com acordos que são desrespeitados, o

---

\* O artigo se detém no período FHC, uma vez que o atual governo Lula tem se limitado a dar continuidade à política agrária elaborada por seu antecessor.

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal da Paraíba. E-mail: auxilb13@hotmail.com



Estado tem manifestado uma visível incapacidade de traduzir e incorporar no pacto político e social, que lhe dá sustentação, os anseios e as necessidades da população rural.

Nessa direção, os denominados programas de reforma agrária do governo federal, neste passado recente da história do Brasil, tornaram-se, quando muito, políticas de caráter compensatório e populista. Sequer foram implantados conforme o previsto ou, quando o foram, rapidamente se esvaíram pela pressão política a favor dos interesses das classes dominantes. E ainda, vale ressaltar que foram elaborados a reboque das ocupações de terras perpetradas pelos trabalhadores. Os fatos mostram que as desapropriações vão acontecendo em função dos conflitos e da pressão exercida pelos movimentos populares rurais, que a exemplo do MST, conseguiram alterar o quadro da estrutura fundiária de algumas regiões do país, como no Pontal do Paranapanema (SP), através da proliferação de assentamentos rurais.

Num misto de **coerção** e **consenso** a política agrária de FHC<sup>1</sup> atuou numa dupla direção: reduzir a reforma agrária à implantação de assentamentos rurais e fortalecimento da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, exercer o controle dos conflitos pela adoção de medidas de **caráter repressivo**. Em 2001, criou duas medidas provisórias: uma em que determinava o não assentamento das famílias que participassem das ocupações de terra; outra que determinava a não vistoria das terras ocupadas por dois anos, quando ocupadas uma vez e por quatro anos quando ocupadas mais de uma vez. O resultado dessas medidas se fez sentir no refluxo observado nas ações de ocupação em todo o país no período em questão.

Num cenário de avanço das políticas neoliberais, com aumento do desemprego estrutural, a desregulamentação e eliminação dos direitos dos trabalhadores, a pauperização no campo se intensificou, sobretudo dos anos 90 em diante, trazendo no seu lastro o agravamento dos conflitos sociais; concomitantemente, as intervenções do Estado no trato dos problemas agrários têm se mostrado insuficientes. Essa avaliação é confirmada não somente em relação ao número de assentamentos, mas também quanto ao número de famílias assentadas - entre 1995 e 2002 foram assentadas 328.825 - ou seja, 44% a menos em relação às 584.825 anunciadas em fevereiro de 2002 pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário Raul Jungmann.

---

<sup>1</sup> Na primeira gestão de FHC, o governo - através do documento **Reforma Agrária compromisso de todos (MDA, 1997)** - traça as diretrizes da política de assentamentos rurais. Todavia, com o agravamento dos conflitos agrários, o então presidente, lança um pacote de políticas públicas mais ofensivas no intuito de amortecer as tensões sociais no campo e ao mesmo tempo realizar a *reforma de mercado*. Consultar **Agricultura Familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural (MDA, 1999)**.



## 2 Problemas da política de assentamento

Estudos realizados pelo IPEA (2003) mostram que 90% das famílias que vivem em assentamentos da reforma agrária não têm abastecimento regular de água, 80% não possuem energia elétrica, 57% não obtêm crédito para habitação, e 53% não contam com nenhuma assistência técnica<sup>2</sup>. Agrega-se a essa visível precarização dos assentamentos implantados, o crescimento do número de famílias acampadas nas margens das rodovias, dentro dos latifúndios<sup>3</sup>, reivindicando um pedaço de terra.

Embora reconheça os problemas supra mencionados, algumas análises consideram que a reforma agrária do governo FHC, consubstanciada na política de assentamentos rurais, implicou em alguma redistribuição fundiária nas regiões em que existem esses programas; porém, em termos gerais, o padrão latifundista de propriedade da terra permanece inalterado<sup>4</sup>.

Existem no país **5.200 assentamentos rurais** distribuídos por várias regiões brasileiras, ocupando uma área de aproximadamente de 25 milhões de hectares; onde se encontram assentadas um total de 569.733, em projetos de assentamentos de reforma agrária do governo federal, ações dos governos estaduais e projetos de colonização realizados no período de 1970-2000 (Dataluta, 2001:12). Por outro lado, os índices de concentração de terra no Brasil, desde 1996 permanece em 0,856 (índice Gini), mostram a permanência do padrão de concentração. Uma apuração especial realizada pelo INCRA, em novembro de 2003, indicou a existência de 58.329 grandes propriedades classificadas como improdutivas que ocupam 133,8 milhões de hectares. Enquanto isso, dados do próprio governo revelam que dentre as 6,1 milhões de famílias, público potencial da reforma agrária, 3,3 milhões encontram-se em situação de pobreza extrema (Carvalho, 2005)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup>O jornal folha de São Paulo de 13 de julho de 2003, dedicou um caderno à divulgação dos dados da pesquisa realizada pelo Professor da USP Gerd Spavorek, "A qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira(1995-2001)" encomendada pelo próprio governo FHC, a mesma revela um desencontro entre os números de assentamentos anunciados pelo INCRA e os detectados na pesquisa, apontando uma diferença na ordem de 44% para menos do anunciado. Ainda, foram apresentados no caderno BRASIL do referido jornal, dados de estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada intitulado "Balanço da Reforma Agrária do Governo FHC", no qual denunciam a situação de precariedade em termos de infra-estrutura da maioria dos assentamentos implantados no período.

<sup>3</sup> Segundo dados do DATALUTA (2005) no ano de 2004 havia 180.000 mil famílias acampadas no país.

<sup>4</sup> A respeito consultar LEITE, Sérgio (coord.) et al. 2004.

<sup>5</sup> Dados retirados do artigo "**Política compensatória de assentamentos rurais como negação da reforma agrária**" de Horácio Martins de Carvalho, no qual o referido autor faz uma reflexão crítica sobre a reforma agrária do governo de FHC e Lula. Revista ADUSP, nº34, maio de 2005.



Parece inegável que as tímidas intervenções do Estado sobre a estrutura fundiária, até o presente momento, mantêm intocados os interesses da oligarquia rural (na medida em que assegura o direito de propriedade) e, ainda vira um grande negócio para os latifundiários uma vez que o Estado assume o ônus financeiro pela desapropriação das terras a fim de repassá-las ao programa de assentamentos.

Ao mesmo tempo, através da recriação da pequena produção familiar procura (re) inserir a população de sobrantes da modernização brasileira nos benefícios do desenvolvimento econômico. Desta feita, a política de reforma agrária mais do que corrigir as discrepâncias do regime fundiário, visa corrigir os efeitos sociais dessa concentração nas relações de trabalho, donde a sua natureza compensatória.

### 3 CONCLUSÃO

No discurso oficial os assentamentos rurais se propõem à emancipação (sobretudo econômica) dos trabalhadores assentados, pela sua integração ao mercado e ao capital. Os fatos atestam, porém, que o programa permite o acesso a terra, mas não, necessariamente, o acesso à infra-estrutura, assistência técnica, financiamento, crédito, enfim, o acesso às condições mínimas necessárias para fixar o assentado a terra. Mesmo identificando a existência desses problemas, analistas (Bergamasco&Norder, 2003; Leite et al, 2004; entre outros) ressaltam a positividade dos assentamentos principalmente, no tocante aos aspectos sociais pois não apenas garantem a subsistência imediata do produtor e sua família, como possibilitam o acesso a rede de serviços como escola e saúde, ou seja o acesso às condições (mínimas) de cidadania. Porém, há aqueles que consideram que essa política contribui para redução da pobreza rural, todavia em termos de **integração** desse segmento de agricultores ao mercado, os resultados são bastante questionáveis, principalmente quanto se toma à relação custo/benefício<sup>6</sup>.

A polêmica que envolve a questão agrária e a política de assentamentos rurais permanece acesa graças ao repertório de ações do MST, seja através da ocupação de terras, saques, tomada de prédios públicos, fechamento de rodovias e etc, o referido movimento tem conseguido chamar a atenção para a necessidade de uma reforma agrária.

---

<sup>6</sup> Em artigo intitulado **Reforma tem efeito econômico questionado**, intelectuais como Zander Navarro (UFRGS), Fernando Homem de Melo (USP), Paulo Nogueira Batista (FGV) entre outros, apresentam argumentos que no fundo questionam a eficiência econômica da política de assentamentos, consideram difícil a integração da produção familiar numa economia complexa e oligopolizada como a agroindustrial. Folha de São Paulo, Caderno A14, 13/7/2003.



Na verdade enquanto a política agrária continuar dando prioridade à expansão do agro negócio (sob a hegemonia do capital internacional) em detrimento de qualquer tipo de reforma que altere o padrão fundiário do país (Carvalho,2005), o clima de conflito armado no campo vai perdurar.

A análise, certamente, não esgota a discussão, porém vale a pena pontuar que tanto os assentamentos rurais como os assentados são expressões das contradições que marcam os processos históricos e sociais da expansão do capitalismo no Brasil, no qual as classes subalternas e seus movimentos travam uma luta sistemática para serem reconhecidos como cidadãos, para serem incluídos, para se fazerem contar.

#### **REFERÊNCIAS:**

BERGAMASCO, S. M & NORDER, L.A. **A alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política.** São Paulo, Terceira Margem, 2003.

CARVALHO, Horácio Martins de. Política compensatória de Assentamentos Rurais como negação da reforma agrária. **Revista da Adusp**, nº 34, maio de 2005.

DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório 2005.** Disponível em: [www.prudente.unesp.br/dgeo/nera](http://www.prudente.unesp.br/dgeo/nera).

FOLHA de São Paulo. **Governo Lula infla total de assentamentos.** São Paulo, Caderno Brasil – conflitos agrários, p.12-17, 1307/2003.

LEITE, Sérgio et al (coord). **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** São Paulo, UNESP, 2004.

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, v15, nº2, nov/2003.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO** – Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Brasília,1999.

**REFORMA AGRÁRIA** – compromisso de todos. Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, 1997.