

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
CAMPUS II**

JOSÉ DE ANCHIETA FERREIRA LOPES

ORIENTADOR: DR. PAULO NAKATANI

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA AGRICULTURA:
ESTUDO DO PLANO REGIONAL DE REFORMA
AGRÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE**

CAMPINA GRANDE, DEZEMBRO DE 1991

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
CAMPUS II

JOSÉ DE ANCHIETA FERREIRA LOPES

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA AGRICULTURA:
ESTUDO DO PLANO REGIONAL DE REFORMA
AGRÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba, Campus II, em cumprimento às exigências para obtenção do Grau de Mestre.

ORIENTADOR: DR. PAULO NAKATANI

CAMPINA GRANDE, DEZEMBRO DE 1991



L864i Lopes, Jose de Anchieta Ferreira.
Intervencao do estado na agricultura : estudo do plano regional de reforma agraria no Rio Grande do Norte / Jose de Anchieta Ferreira Lopes. - Campina Grande, 1991.
123 f.

Dissertacao (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraiba, Centro de Humanidades.

1. Reforma Agraria - Rio Grande do Norte. 2. Intervencao do Estado. 3. Dissertacao. I. Nakatani, Paulo, Prof. Dr. II. Universidade Federal da Paraiba - Campina Grande (PB) III. Título

CDU 332.021.8(813.2)(043)

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA AGRICULTURA:
ESTUDO DO PLANO REGIONAL DE REFORMA
AGRÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE**

JOSÉ DE ANCHIETA FERREIRA LOPES

DISSERTAÇÃO APROVADA EM ____/____/1991.

Dr. PAULO NAKATANI
orientador

Dr. IVAN TARGINO
Componente da Banca

Dra. NORMA MONTALVO DE SOLER
Componente da Banca

MSc. FERNANDO GARCIA DE OLIVEIRA
Componente da Banca

CAMPINA GRANDE - PARAÍBA

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 7 |
| CAPÍTULO I | |
| <i>O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO E A QUESTÃO AGRÁRIA</i> | 10 |
| 1.1 - CONFRONTANDO AS POSIÇÕES | 16 |
| 1.2 - CONSIDERAÇÕES..... | 39 |
| 1.3 - NOTAS..... | 43 |
| CAPÍTULO II | |
| A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA NA ATUALIDADE. | 45 |
| 2.1 - O PNRA..... | 49 |
| 2.2 - CONSIDERAÇÕES..... | 54 |
| 2.3 - NOTAS..... | 57 |
| CAPÍTULO III | |
| <i>O PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA</i> | 58 |
| 3.1 - A POLÍTICA DE ASSENTAMENTO..... | 69 |
| 3.2 - SOBRE OS PRINCÍPIOS DA NOVA METODOLOGIA. | 71 |
| 3.3 - CONSIDERAÇÕES..... | 78 |
| 3.4 - NOTAS..... | 79 |
| CAPÍTULO IV | |
| A ESTRUTURA AGRÁRIA E AS METAS DO PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA PRRA/RN | 80 |
| 4.1 - A CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA..... | 81 |

| | |
|---|----|
| 4.2 - A VIABILIDADE TÉCNICA DP PRRA/RN..... | 85 |
| 4.3 - CONSIDERAÇÕES..... | 89 |
| 4.4 - NOTAS..... | 91 |

CAPÍTULO V

| | |
|--|-----------|
| A IMPLANTAÇÃO DO PRRA/RN: ELEMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO..... | 92 |
| 5.1- AÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO ANTES DO PRRA/RN | 92 |
| 5.2 - AS DESAPROPRIAÇÕES E AS METAS DO RRA/RN..... | 100 |

CAPÍTULO VI

| | |
|---|------------|
| OS PROJETOS DE ASSENTAMENTO..... | 105 |
| 6.1- A METODOLOGIA PARA OS ASSENTAMENTOS..... | 109 |
| 6.2- METODOLOGIA I..... | 110 |
| 6.3 - METODOLOGIA II..... | 113 |

CAPÍTULO VII

| | |
|---------------------------------|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 115 |
| <i>BIBLIOGRAFIA</i>..... | 124 |

O Teórico desejoso de pesquisar as leis fundamentais que governam a vida da sociedade atual não pode desencaminhar-se por essa multidão de fenômenos. ele deve considerar o modo de produção capitalista na sua essência, nas suas formas clássicas, separando-o de todos os restos e germes ambientes de outras formas de produção. Inversamente, o político prático cometeria uma grande falta se considerasse os capitalistas e os proprietários como os únicos fatores da sociedade atual, e desviasse os olhos das outras classes”.

Karl Kautsky

INTRODUÇÃO

O objetivo maior que perseguimos com o presente trabalho constitui-se no aprofundamento das discussões acerca da intervenção do Estado na agricultura. Para tanto, destacamos, como objeto de estudo, o Plano Regional de Reforma Agrária do Rio Grande do Norte - PRRA/RN, este enquanto parte integrante do projeto nacional denominado Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, elaborado e executado pelo Governo do Presidente José Sarney, no período de 1986 a 1989. A escolha do mencionado objeto de estudo, deveu-se ao fato de termos tido a oportunidade de participar, na condição de técnico, quando da passagem pelos órgãos: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Instituto de Terras do Rio Grande do Norte - ITERN e Coordenação Estadual de Planejamento Agrícola - CEPA, da fase de elaboração e implementação do PRRA/RN.

A metodologia adotada estrutura o trabalho em seis capítulos, compondo três partes principais, determinadas pela especificidade de seus respectivos conteúdos.

A primeira parte é composta pelos Capítulos I e II, na qual apresentamos a questão agrária no contexto das transformações do desenvolvimento do capitalismo. No primeiro capítulo, procuramos situar a Reforma Agrária como medida que ajusta a estrutura agrária às novas exigências da produção agropecuária. Confrontamos a abordagem marxista, com base em Marx, Kautsky e Lenin, com a abordagem de Chayanov, em sua obra "La Organización de la Unidad Económica Campesina". Nesse contexto, inclui-se a discussão da viabilidade de uma Reforma Agrária para o Brasil, o que, conseqüentemente, engloba a discussão precedente à aprovação do PRRA/RN em 1986. No Capítulo II, tratamos de apresentar uma caracterização da Reforma Agrária, a partir de conceitos elaborados por alguns autores que trabalham com a questão agrária no Brasil. Em seguida, procuramos investigar a essência da polêmica em torno da

viabilidade de uma Reforma Agrária para o Brasil e, por fim, buscamos situar a elaboração do PNRA dentro da conjuntura política econômica e social do início dos anos oitenta.

A segunda parte, composta pelos capítulos III, IV e V, trata, em linhas gerais, da apresentação do PRRA/RN e das condições para sua implantação, em termos de disponibilidade de terras para desapropriação, a partir do exame da estrutura fundiária no RN e das metas do PRRA naquele Estado. Procedemos, ainda, uma avaliação da execução do Plano, destacando alguns elementos considerados fundamentais para discussão. No Capítulo III, apresentamos efetivamente o PRRA/RN, onde são destacados e comentados os aspectos principais do Plano quais sejam: a) O decreto no. 92.681; b) a justificativa; c) objetivos e metas; c) área (zona) prioritária; e) programação das ações; f) infra-estrutura básica, ações de apoio e estimativas de custos e g) situações emergenciais.

Ainda neste capítulo, são abordados os aspectos centrais da política de Assentamento, englobando todas as etapas da proposta de Reforma Agrária, elaborada pelo Estado.

O Capítulo IV consta de uma análise detalhada da estrutura fundiária do Estado do Rio Grande do Norte, a partir de dois aspectos básicos, tais como: *concentração* e *grau* de utilização das terras. A análise tem o objetivo de responder às seguintes indagações:

- a) existe viabilidade técnica para implementação do PRRA/RN?
- b) as metas correspondem aos objetivos propugnados?
- c) a execução do Plano provocaria repercussão aos níveis político, econômico e Social ?

Apresentado o PRRA/RN e analisadas as condições da estrutura fundiária, resta-nos avaliar os resultados de sua implementação, o que é realizado no Capítulo V. Para tanto, em primeiro lugar, fazemos uma retrospectiva da intervenção do Estado na estrutura fundiária do Rio Grande do Norte até à implementação do Plano

atual, objeto do nosso estudo. Em segundo lugar, após a apresentação, investigamos os resultados da intervenção do Estado através da Reforma, confrontando os dados do PRRA/RN com as desapropriações realizadas.

A terceira e última parte é composta do Capítulo VI e das considerações finais. Trata-se, aqui, de uma análise crítica da metodologia utilizada na elaboração dos projetos de assentamento e dos resultados operacionais alcançados pelos trabalhadores beneficiários, ao final do período de execução do PRRA/RN, em 1989. Avaliamos, assim, os resultados concretos - em termos de reestruturação econômica, social e política - do espaço agrário previsto nos documentos oficiais do Governo.

Considerando a análise destes pontos, que compõem todo o corpo da dissertação, pretendemos evidenciar alguns elementos para a melhor compreensão das questões atinentes às possibilidades de uma Reforma Agrária, nas atuais condições de desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira.

CAPÍTULO I

O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

E A QUESTÃO AGRÁRIA

Desde o surgimento do capitalismo, enquanto modo de produção dominante nas sociedades, a questão agrária tem sofrido transformações profundas no sentido de adequar-se às novas relações sociais de produção, assentadas na propriedade privada dos meios de produção, e na exploração do sobretabalho. A agricultura, com o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, cede lugar à indústria, que passa a dirigir o processo social, sob o comando do capital, conforme afirma Kautsky "a grande indústria capitalista passa agora a dominar. A agricultura deve obedecer às suas ordens, adaptar-se às suas exigências". (KAUTSKY, 1968)

Para situar a questão agrária no curso do desenvolvimento do capitalismo, apresentamos as duas principais abordagens teóricas: a marxista e a chayanovista(1).

ABORDAGEM MARXISTA

Origina-se na obra de Marx e é desenvolvida por Engels, Kautsky e Lenin.

Ao tratar da lei geral da acumulação do capital, Marx analisa, com vivacidade, a situação do proletariado agrícola britânico e irlandês, mediante o progresso na agricultura. [O Capital, cap. XXIII] Em seguida, no capítulo que trata da acumulação primitiva do capital, Marx expõe o processo histórico de expropriação dos camponeses,

o surgimento do arrendatário capitalista e as repercussões da revolução agrícola na indústria com a formação do mercado interno para o capital industrial. [O Capital, cap. XXIV]

No livro III, Marx trata da renda fundiária. Expõe a evolução das formas de pagamento da renda fundiária: renda em trabalho, renda em produto e renda em dinheiro. Desta evolução, no estágio da renda em dinheiro, surge a figura do arrendatário capitalista, que passa a conduzir a produção agrícola objetivando o lucro. Do ponto de vista da propriedade, alteram-se as condições: os antigos possuidores transformam-se, alguns em proprietários plenos da terra e outros, em jornaleiros, vendedores da força de trabalho, sem a posse da terra. Na evolução das formas de renda, Marx identifica a parceria como uma forma transitória do estágio primitivo da renda para a renda capitalista.

Ainda neste capítulo, Marx trata da pequena propriedade parcelária, à forma camponesa de produção. É esta forma particular de propriedade e produção que mais nos interessa no momento. A maior polêmica acerca dos rumos da agricultura recai nas mais variadas formas de interpretação sobre os destinos da pequena produção camponesa. Diz respeito, particularmente, ao modo de como intervir na estrutura agrária, para ajustá-la às condições de produção capitalista. A reforma agrária é um dos mecanismos de intervenção.

Abrimos espaço para uma citação, com o objetivo de condensar a abordagem marxista sobre a tendência que assume a produção camponesa no capitalismo, nas palavras do próprio Marx.

"A propriedade livre do próprio cultivador da terra é sem dúvida a forma mais normal da propriedade fundiária para a pequena exploração agrícola; isto é, para um modo de produção em que a posse da terra é condição para o trabalhador apropriar-se do produto do trabalho próprio e em que o agricultor, seja livre ou subordinado, tem de produzir com sua família, como trabalhador isolado e independente, os meios de subsistência próprios. A propriedade da terra é tão necessária para o pleno desenvolvimento desse modo de exploração quanto a propriedade do instrumental, para o livre desenvolvimento do artesanato. Serve aí de base para o desenvolvimento da independência pessoal. Constitui estágio necessário do desenvolvimento da agricultura. Vemos os limites dela nas causas que a arruinam. Essas causas são: extermínio da indústria camponesa doméstica, complemento normal dela, em virtude do desenvolvimento da grande indústria; empobrecimento progressivo e esgotamento do solo submetido a esse tipo de agricultura; usurpação pelos grandes proprietários de terras da propriedade comum que por toda parte constitui o segundo complemento da economia parcelária, sem o qual não lhe é possível a criação de gado; concorrência da agricultura em grande escala da empresa

capitalista ou das plantações coloniais. Adicionem-se a essas causas os melhoramentos introduzidos na agricultura que contribuem para baixar os preços dos produtos agrícolas ou exigem desembolsos maiores e condições materiais de produção mais avultadas. É o que se deu na primeira metade do século XVIII na Inglaterra". [MARX, 1982]

Do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, o autor ressalta o caráter reacionário dessa forma de produção, ao afirmar que:

"Por natureza, a propriedade parcelária exclui o desenvolvimento da produtividade social do trabalho, as formas sociais de trabalho, a concentração social dos capitais, a pecuária em grande escala, a aplicação progressiva da ciência." [Op. cit.]

Em termos econômicos, a propriedade privada individual da terra constitui-se numa contradição importante do modo de produção capitalista. Para a pequena produção camponesa, é mais um entrave, como assinala Marx:

"A usura e o sistema tributário necessariamente a arruinam por toda a parte. Deixa-se de empregar na agricultura o capital que se desembolsa para comprar a terra(2). Os meios de produção se dispersam ao máximo e os produtores ficam isolados. É imenso o desperdício de força humana. Piora progressiva das condições de produção constitui lei necessária da pequena propriedade camponesa. Os anos de colheitas abundantes constituem desastre para esse modo de produção(45).

Um dos males específicos da pequena agricultura ligada à propriedade livre da terra decorre de o agricultor desembolsar capital para comprar terra (o mesmo se estende à forma intermediária em que o grande fazendeiro primeiro desembolsa capital para comprar terra, e depois para cultivá-la como seu próprio arrendatário). Com a mobilidade assumida pela terra na condição de mera mercadoria, aumenta as transferências de propriedade, e desse modo em toda geração nova, em toda partilha entre herdeiros, a terra vem a ser para o camponês nova aplicação de capital, terra por ele comprada. O preço da terra constitui aí elemento predominante dos falsos custos de produção individuais ou do preço de custo do produto para o produtor individual." [Op. cit]

Da abordagem de Marx podemos depreender que sob o modo de produção capitalista, a pequena produção camponesa e sua forma particular de propriedade tendem a desaparecer, dando lugar à forma capitalista de produção. Deve-se levar em consideração o fato de a época em que os estudos de Marx foram realizados não permitiu a inclusão das mais variadas formas assumidas historicamente pela pequena produção indicada em sua obra, a tendência ao desaparecimento geral da pequena produção camponesa, nos marcos do capitalismo.

ABORDAGEM CHAYANOVISTA

Outra visão acerca da forma que assume o desenvolvimento do capitalismo na agricultura é desenvolvida por Chayanov.

No início deste século, na Rússia, entre a revolução de 1905 e a primeira guerra mundial, intensifica-se o debate em torno da questão camponesa. O desenvolvimento do capitalismo naquele país e as conseqüentes mudanças sociais e econômicas provocaram intenso debate entre as correntes de pensamento, acerca dos destinos da agricultura, neste período. Uma dessas correntes, conhecida como "Escola para Análise da Organização e Produção Camponesa", tinha em Chayanov um dos seus maiores expoentes teóricos.

Dentre os mais variados temas tratados pela Escola de Organização e Produção, destacou-se, como o mais polêmico, a teoria da unidade econômica camponesa. Chayanov apreende as mudanças, que ora se processavam, nos seguintes termos:

"Las cosas comienzan a modificarse gradualmente al observarse un cambio radical en las raíces de nuestra agricultura e, incluso, de toda la agricultura. En Rusia se formó un mercado interno para la agricultura gracias al desarrollo de la industria; las relaciones de mercado y la naturaleza mercantil de la explotación rural se desarrollaron rápidamente: pronto avanzó el capitalismo comercial; el movimiento cooperativo creció sin restricciones: continuamente aumentaban los organismos de ayuda a la agricultura así como los grupos que ofrecían asesoramiento. Todo esto, que aparecía totalmente inadvertido bajo la forma de algún tipo de experimento", iniciativa"y "fenómeno interesante", fue creciendo cuantitativamente cada año y a ser un fenómeno de masas." [CHAYANOV, 1974]

O desenvolvimento acelerado do capitalismo na Rússia criou um campo fértil para investigação, estudo e organização de formas de produção cooperativas. Desse processo resulta um conjunto de trabalhos teóricos, contendo as mais diversas formas de interpretações e conseqüentes propostas de solução para os problemas decorrentes do desenvolvimento do capitalismo na Rússia. Foram tratados vários temas, sendo que, dentre eles, ganhou destaque a teoria da unidade econômica camponesa, como vimos acima.

Segundo Chayanov, a teoria da unidade econômica camponesa provém de duas correntes de investigação:

a) do acúmulo de material empírico sobre a unidade econômica camponesa, proveniente das estatísticas de Zemstvos(2) e do Estado, bem como das investigações independentes;

b) das contradições empiricamente detectadas, dentre elas as de que as relações de dependência não podiam ser explicadas a partir da teoria usual da empresa privada, surgindo daí, a necessidade de construir a teoria da empresa familiar, ou seja, a teoria da unidade econômica camponesa.

Das investigações empíricas que se processavam foram sendo detectadas várias contradições na unidade econômica camponesa; de um lado, o camponês empresário; do outro, o mesmo camponês, trabalhador. Desta contradição, decorrem outras tantas, uma das quais era o "problema" criado pelas inovações tecnológicas: ao mesmo tempo em que a máquina aumentava a produtividade do trabalho, criava o desemprego, ameaçando, desta forma, a unidade econômica camponesa. Uma outra contradição, que custava aos camponeses estava no fato de estes pagarem o arrendamento das terras necessárias ao plantio a um preço mais elevado que o do mercado, como forma de evitar o desemprego e manter a unidade da produção camponesa às custas do aumento da auto-exploração.

Conforme assinala Chayanov, vários autores, entre eles Kirsanov, V. Kossinkii, Maslov, N. P. Nikitin, investigaram estas e outras contradições provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo na Rússia, contrapondo-se à produção camponesa, utilizando categorias econômicas como empresário, trabalho assalariado, preço, etc. A este procedimento metodológico, Chayanov se contrapõe, assinalando que,

"A mi personalmente, me parece sin embargo muy forzado y artificial; además, creo que en la práctica va a confundir antes que a explicar los hechos observados. Por lo tanto, me inclino más a usar otras hipótesis para explicar teóricamente las peculiaridades organizativas que se observaron - una hipótesis basada en el concepto de la unidad de explotación agrícola como una

unidad económica familiar en la cual la familia, como resultado de su trabajo y mide sus esfuerzos en la relación con los resultados materiales obtenidos."[Op. Cit.]

Observe-se que o autor substitui a hipótese do duplo caráter do camponês, ora empresário, ora trabalhador (referencial utilizado por Marx e Lenin), pela da unidade econômica familiar. Com esta hipótese, essência de sua teoria, o autor, de certa forma, procura perpetuar a unidade econômica familiar, como sistema organizativo de produção imutável. O que contraria frontalmente a visão marxista de transitoriedade do modo de produzir camponês.

Ao responder à crítica de que a defesa da unidade econômica de produção desconsidera o fato de a economia camponesa subordinar-se ao sistema capitalista mundial, opondo-se a este, além de encerrar contradições internas inconciliáveis, o autor afirma ser a produção camponesa um tipo de organização com existência histórica por diversos modos de produção, anteriores ao capitalismo. E, quanto a este modo de produção, a economia camponesa estabelece relações "complexas" com os mais variados setores, desde o mercado capitalista ao capital financeiro, passando pela indústria.

O autor defende a tendência da produção camponesa no capitalismo, ao afirmar que,

"Em la actualidad, la unidad económica campesina en casi todas partes está ligada al mercado capitalista de mercancías ; en muchos países sufre la influencia del capital financiero, que le ha hecho empéstitos, y coexiste con la industria organizada al modo capitalista y, en algunos lugares también con la agricultura capitalista. Las empresas campesinas tienen interrelaciones sociales demasiado complejas con todos estos elementos en la economía actual. Después de los trabajos del profesor Lyashenko sobre la evolución de la economía campesina rusa y los de Lenin sobre la americana, podemos ver con toda claridad que no hay que esperar necesariamente que el desarrollo de la influencia capitalista y la concentración en la agricultura desemboquen en la creación y en desarrollo de latifundios. Con mayor probabilidad habría que esperar que el capitalismo comercial y financiero establezca una dictadura económica sobre considerables sectores de la agricultura, la cual permanecería como antes en lo relativo a producción, compuesta de empresas familiares de explotación agrícola en pequeña escala, sujetas en su organización interna a las leyes del balance entre trabajo y consumo."[Op. Cit.]

A Escola de organização e Produção reafirma a cooperação entre as formas capitalistas de exploração e a produção camponesa, indo mais além, ao considerar que o elemento revolucionário do progresso econômico e social no campo

são as cooperativas, sob bases da unidade fundada no trabalho familiar. Neste sentido, escreve o autor:

"Mediante el estudio detenido de la explotación campesina actual tal cual es, hemos estudiado principalmente el material a partir del cual, en nuestra opinión, deberá evolucionar históricamente el nuevo agro en la próxima década, habiendo convertido, por medio de cooperativas, una considerable parte de su economía en formas de producción socialmente organizadas. Deberá ser un campo industrializado en todas las esferas del proceso técnico, mecanizado y electrificado; un campo que ha aprovechado todos los logros de la ciencia y la tecnología agrícola."[Op. Cit.]

Chayanov faz referência, inclusive, ao trabalho de Lenin, "Capitalismo e Agricultura nos Estados Unidos da América," para referendar a tese da tendência de a pequena produção camponesa desenvolver-se no capitalismo. Ao contrário do que defende Chayanov, Lenin reafirma a inevitável tendência à transformação da economia natural em economia mercantil, embora de forma lenta em algumas realidades específicas. Lenin reafirma esse processo de transformação a partir da eliminação da pequena produção mercantil, pela grande produção capitalista. Tanto na agricultura como na pecuária.

CONFRONTANDO AS POSIÇÕES

Vimos anteriormente, que as posições marxista e chayanovista acerca das perspectivas do desenvolvimento do capitalismo e os destinos da pequena produção são antagônicas. Isso significa, do ponto de vista da interpretação política e da ação política ao nível das propostas, que as duas abordagens teóricas trilham caminhos opostos.

Sobre a unidade econômica camponesa, ou agricultura fundada no trabalho familiar, Lenin escreve:

"A teoria da evolução não-capitalista da agricultura na sociedade capitalista, defendida pelo Sr. Guimmer, é de fato a teoria da imensa maioria dos professores burgueses e dos oportunistas do movimento operário em todo o mundo, que não são mais que uma variante moderna destes mesmos democratas burgueses. Não será exagerado afirmar que tal teoria não passa de uma ilusão, um sonho no qual se embala quase toda a sociedade burguesa. Ao consagrar a seqüência de

minha exposição à refutação desta teoria, procurarei fornecer um quadro completo do capitalismo na agricultura americana, pois um dos erros essenciais dos economistas burgueses consiste em isolar fatos e números, mais ou menos importantes, do contexto geral das relações político-econômicas."[LENIN, 1980, p. 2]

Estas palavras resumem a perspectiva que o autor pretende atingir com a análise do desenvolvimento do capitalismo na agricultura dos Estados Unidos, qual seja, a de refutação das idéias pequeno-burguesas acerca dos rumos assumidos pela agricultura no capitalismo, dentre elas a teoria da unidade econômica camponesa.

A visão de que a produção camponesa seria o elemento de intermediação para socialização das relações econômicas e sociais, através das cooperativas, é completamente conflitante com o entendimento que este autor extrai da investigação do desenvolvimento do capitalismo na Rússia, no mesmo período analisado por Chayanov. Na visão leninista, tanto no modelo prussiano de desenvolvimento, quanto no modelo americano - com o fortalecimento da pequena propriedade camponesa, alimentado pela expropriação dos grandes latifundiários -, o destino da unidade econômica camponesa é a destruição. Nas palavras de Lenin,

"Com a segunda via, a grande propriedade fundiária e todos os principais pilares da antiga "superestrutura" que lhe correspondem são destruídos; o papel dirigente é desempenhado pelo proletariado e pela massa camponesa, neutralizando a burguesia vacilante ou contra-revolucionária; assegura-se o desenvolvimento mais rápido e livre das forças produtivas sobre uma base capitalista com a situação das massas operárias e camponesas sendo a melhor possível no limite do regime de produção mercantil; e tudo isso cria as condições mais favoráveis para que a classe operária possa cumprir a sua autêntica e fundamental tarefa - a transformação socialista. São possíveis, evidentemente, combinações infinitamente diversas dos elementos de ambos os tipos de evolução capitalista, e só os pedantes incorrigíveis poderiam resolver os problemas complexos e originais que aqui surgem recorrendo exclusivamente a citações de algumas referências de Marx a outra época histórica."[LENIN, 1982]

A visão marxista do processo social encerra uma totalidade dialética e, por isso mesmo, tem a capacidade de compreender a realidade da produção camponesa em movimento, ou seja, sua mutação. O método empirista da Escola de Organização e Produção, de Chayanov, sobrepõe o particular (as contradições internas à produção camponesa) ao geral, que são as relações sociais de produção, gestadas a partir do desenvolvimento das forças produtivas.

Por fim, consideramos que a teoria da unidade econômica camponesa de Chayanov se constitui em uma interpretação oposta à visão de Marx, Engels, Kautsky e Lenin, no que se refere ao desenvolvimento da agricultura sob o modo capitalista de produção. Para estes autores, a tendência à proletarização é um fenômeno inerente ao capitalismo, devendo estender-se ao campo, eliminando as formas pré-capitalistas de produção, criando, com esse processo, as condições para a socialização da agricultura. Para Chayanov, a pequena produção camponesa, pela sua organização interna, constitui-se numa unidade econômica particular, em condições de resistir às mudanças impostas pela reprodução capitalista.

Na visão chayanovista, a pequena produção camponesa constitui-se, inclusive, de caminhos mais democráticos de verticalização do desenvolvimento agrícola, através das cooperativas, propiciando a passagem para a economia planificada. Em síntese,

"Este processo se está levando a cabo en una medida considerable, pero no tiene ni puede tener un alcance masivo tal que nos permita basarnos en él para elaborar nuestra política de concentración agrícola. Por lo tanto, la forma principal de concentración de las unidades económicas campesinas puede ser sólo la vertical y, además, en sus formas cooperativas, puesto que sólo así se vinculará orgánicamente con la producción agrícola y podrá desarrollarse en extensión y profundidad según sus propias posibilidades. En otras palabras, el camino de la colectivización cooperativa es el único posible en nuestras condiciones para introducir en la explotación campesina los elementos de la industrialización agrícola en gran escala y la planificación estatal. Esto significa la eliminación gradual y constante de determinados sectores del conjunto de explotaciones individuales y su organización en formas más desarrolladas de empresas sociales en gran escala." [CHAYANOV, 1974]

Embora a teoria da unidade econômica camponesa tenha contribuído para o entendimento de aspectos importantes do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, em particular, na Rússia pré-revolucionária, faz-se necessário evitar generalizações em sua aplicação. Neste sentido, Eduardo P. Archetti chama a atenção para o cuidado que se deve ter, quanto ao paradigma de Chayanov, por este ter sido estruturado tendo por base uma realidade específica da Rússia. Uma destas particularidades constitui-se no fato de a pequena produção camponesa, na Rússia, pós 1860, ter se assentado, em sua grande maioria, no sistema de propriedade comunal e não privada. Como assinala Archetti,

"De esta presentación de las comunas se desprende que la mayoría del campesinato había conservado la propiedad comunal. Es bajo estas condiciones que la teoría del balance entre trabajo y consumo, medida por el desarrollo del ciclo de desarrollo familiar, adquiere sentido. Es por eso que su análisis debe ser enmarcado históricamente para no correr el riesgo de "universalizar" su teoría olvidando los parámetros sobre los que fue construida." [Op. Cit.]

As perspectivas apontadas por Chayanov, para a produção camponesa no capitalismo, são radicalmente contrárias ao entendimento de Engels. Ao investigar o problema camponês na França e na Alemanha, no mesmo período, final do século XIX, Engels vislumbra a inevitabilidade do desaparecimento da pequena produção familiar.

Ao criticar o Partido, por fazer constar em seu programa a promessa de manter a pequena propriedade camponesa, Engels escreve:

"Muito pelo contrário, é dever de nosso partido fazer ver aos camponeses constantemente e sem descanso que sua situação é totalmente desesperadora enquanto o capitalismo dominar, fazê-los ver a absoluta impossibilidade de manter sua pequena propriedade intocável, a absoluta certeza de que a grande produção capitalista passará por cima de sua pequena exploração impotente e antiquada, com a mesma facilidade com que um trem esmaga um carrinho de mão. Se assim o fizermos, estaremos atuando como exige a inevitável evolução econômica, e esta se encarregará de fazer com que os pequenos camponeses dêem ouvidos a nossas palavras." (2)

Kautsky, em A Questão Agrária, estuda o processo de desenvolvimento da agricultura no capitalismo. Este autor ressalta, do ponto de vista teórico e histórico, o caráter capitalista da agricultura moderna, investigando o processo de reprodução do capital a partir da teoria do valor. Confronta a grande e pequena exploração, estabelecendo os limites em termos econômicos, sociais e políticos para cada uma delas. Investiga o processo de proletarianização dos camponeses, identificando, neste particular, a gestação do exército industrial de reserva, componente indispensável à exploração do sobretrabalho sob o regime de produção capitalista.

Ao tratar do mercado interno e da relação agricultura x indústria, Kautsky identifica, no processo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura, as condições que propiciam a socialização da produção, conforme se processa na indústria, embora com restrições, principalmente no plano técnico. O autor sintetiza todo o processo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura sob os seguintes termos:

"Assim, pois, o modo de produção moderno chega - sob duas formas, de certo, a do trabalho industrial assalariado do pequeno camponês e a da indústria agrícola do grande lavrador - ao fim do processo dialético, ao seu ponto de partida: a supressão do divórcio entre a indústria e a agricultura. Mas, se na exploração camponesa primitiva a agricultura era, do ponto de vista econômico, o elemento decisivo e dirigente, esta relação agora se subverte. A grande indústria capitalista passa agora a dominar. A agricultura deve obedecer às suas ordens, adaptar-se às suas exigências. A direção da revolução industrial serve de regra à revolução agrícola. A primeira se orienta para o socialismo. A segunda deve igualmente orientar-se para ele." [KAUTSKY, 1968]

A questão agrária também constitui o objeto de estudo da vasta elaboração teórica de Lenin. Ao tratar do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, este autor identifica duas formas básicas sob as quais poderá surgir. Assim escreve Lenin, referindo-se ao desenvolvimento do capitalismo na agricultura,

"Mas as formas desse desenvolvimento podem ser duas. Os restos do feudalismo podem desaparecer, quer mediante a transformação dos domínios dos latifundiários, quer mediante a destruição dos latifúndios feudais, isto é, por meio da reforma ou por meio da revolução. O desenvolvimento burguês pode verificar-se tendo à frente as grandes propriedades dos latifundiários, que paulatinamente se tornarão cada vez mais burguesas, que paulatinamente substituirão os métodos feudais de exploração pelos métodos burgueses; e pode verificar-se também, tendo à frente as pequenas explorações camponesas, que, por via revolucionária, extirparão do organismo social a "excrecência" dos latifúndios feudais e, sem eles, desenvolver-se-ão livremente pelo caminho da agricultura capitalista dos granjeiros.

A estes dois caminhos do desenvolvimento burguês, objetivamente possíveis, chamaríamos de caminho do tipo prussiano e caminho do tipo americano." [LENIN, 1980]

Por um lado, essa construção teórica de Lenin (abordagem marxista), tem-se constituído em parâmetros de análise da questão agrária no Brasil. Vários autores tratam o desenvolvimento do capitalismo na agricultura do Brasil a partir deste marco teórico.

Por outro lado, a visão chayanovista tem-se constituído, igualmente, em referencial teórico para alguns autores interpretarem o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira.

Dentre os estudos mais recentes sobre este tema, alinham-se à abordagem marxista os trabalhos de Guilherme Delgado (Capital Financeiro e Agricultura) e Geraldo Müller (Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária).

Abordaremos, de forma sintética, as posições destes autores no que tange às perspectivas do desenvolvimento da agricultura no Brasil e da necessidade de uma reestruturação agrária.

Guardados os limites da análise que Delgado faz do desenvolvimento na agricultura brasileira, no plano histórico e teórico, sob a égide do capital financeiro, a questão é colocada nos seguintes termos:

Guilherme Delgado

"Tendo em vista o propósito indicado, proponho uma classificação explicativa para o conceito geral dos pequenos produtores, decompondo-a em duas grandes categorias: a dos produtores associados e não associados ao capital financeiro. As formas de associação e as instituições do grande capital e do Estado que realizam ou medeiam essa associação são variáveis e também instáveis no processo de desenvolvimento econômico." [DELGADO, 1985]

Após as caracterizações das categorias de pequenos produtores associados e não associados, o autor identifica uma situação geral de declínio da pequena produção, embora o processo não indique uma tendência à proletarização. No caso dos pequenos produtores associados, sua sobrevivência vincula-se aos interesses do capital financeiro/industrial e sobretudo das políticas governamentais. Já os não associados, que representam a grande maioria (pequenos proprietários, ocupantes, posseiros, etc.), encontram-se em franco processo de extinção, e sua estratégia é a reprodução simples. Conforme indica o autor, essa grande categoria,

"Alberga-se no setor agrícola, em condições de marginalidade aguda, percebendo rendimentos insuficientes para subsistência social, sob condições de subemprego, emprego sazonal por curtos períodos ou mesmo desemprego aberto." [Op. Cit.]

Mais adiante, no Capítulo 6, que trata do "Mercado de Terras e Questão Agrária Face ao Capital Financeiro", o autor externa sua posição acerca de uma possível reforma agrária na atualidade.

Conforme escreve,

"A reestruturação agrária é hoje, e isso é importante que se destaque, uma proposta de contenção da especulação financeira e da desvalorização do patrimônio do capital financeiro. Nesse sentido, a reforma agrária se inscreve num pacto social mais geral de controle coletivo da liberdade de movimentos do capital, submetendo-o a uma relação social mais ampla. Por tudo isso, a reforma agrária que efetivamente possa mudar a estrutura de propriedade e produção rurais, somente se viabiliza pelas mudanças a nível de redefinição das alianças de classes e grupos sociais, compondo um novo pacto de poder à nível de Estado." [Op. Cit.]

Chamamos a atenção para a coerência que guarda esta proposta, em relação ao conceito de reforma agrária anteriormente exposto.

Geraldo Müller

A investigação do processo de desenvolvimento da agricultura brasileira - a partir do estudo da formação do Complexo Agroindustrial -, realizada por Müller, aproxima-se dos resultados alcançados por Delgado.

Partindo da constatação de que o desenvolvimento da agricultura brasileira nos últimos vinte anos fez com que os 20% de produtores modernos respondessem por 80% da produção (restando aos 80% dos produtores atrasados, apenas 20% da produção), Müller conclui que:

"O desenvolvimento dos últimos vinte anos criou, quando não expandiu, uma grande/média e pequena burguesia agrária que, em termos técnico-econômicos, encurralou a velha oligarquia atrasada. Encurralou seu acesso ao clube dos que se modernizam, e aprofundando sua pobreza e sua exclusão social e política." [MULLER, 1989]

O autor vê o Estado como partícipe do processo de formação da "nova classe média rural", composto por pequenos, médios e grandes produtores modernos, em detrimento da grande maioria dos produtores não modernizados. Conforme afirma,

"A não-integração da maioria dos estabelecimentos do país, geralmente de responsabilidade de micros e pequenos produtores, está associada ao modo, ao estilo de incorporação levada avante pela dinâmica dos capitalistas industrial, comercial e financeiro, ou seja, a Triplíce Aliança." [Op. Cit.]

Nestes termos, o autor deixa transparecer a idéia da via de desenvolvimento prussiano (na denominação de Lenin), ou via conservadora, na terminologia de Delgado e Graziano, entre outros. A conclusão final sugere que a pequena produção atrasada ou tradicional se encontra em vias de extinção juntamente com as oligarquias rurais.

Para contrapor essa tendência do desenvolvimento, o autor sugere o controle democrático do Estado, a partir de uma nova composição social, que resulte na inclusão dos numerosos grupos sociais, hoje marginalizados no processo modernizante. A reestruturação agrária dar-se-ia a partir de uma reforma agrária nos seguintes termos:

"E a forma democrática das reformas agrárias - como reforma fundiária, o redirecionamento seletivo do crédito, a formação de políticas de médio e longo prazo, previdência social, saúde, educação, etc. - certamente contempla a emergência e a oposição de forças contrárias; mas, e por certo também, muitas forças econômicas, até mesmo de corte oligopólico, são favoráveis a elas. Não obstante, não se poderá jamais reduzir o conjunto das reformas a processos movidos por forças econômicas, isto é, que não levem em conta algum tipo de mobilização social e ideológica." [OP. Cit.]

Destacamos, da abordagem dos autores acima citados, três aspectos básicos:

a) o desenvolvimento do capitalismo na agricultura processa-se a partir de um sistema de reprodução do capital concentrador de renda e da terra, provocando a pauperização da grande maioria dos produtores rurais;

b) o Estado agiu como suporte viabilizador da estratégia de reprodução do capital nos setores financeiro, comercial e industrial;

c) a posição de alterar a atual lógica de desenvolvimento passa por uma ruptura no interior do Estado, estabelecendo-se uma nova composição de forças sociais, resultando na execução de uma reforma agrária.

Soares

Outra perspectiva para a questão camponesa, no curso do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, é dada por este autor.

Mesmo não assumindo claramente a tese de Chayanov, da autonomia do modo de produção camponês, o autor procura colocar a questão camponesa, com suas especificidades no contexto do desenvolvimento do capitalismo, nos seguintes termos:

"Nos extremos, portanto se quisermos simplificar o panorama das discussões - e esse não é mais que panorama superficial, longe de pretender se tornar síntese de crítica-, encontramos, de um lado, a preocupação exarcebada com a especificidade camponesa, acompanhada pela subestimação das articulações entre a produção camponesa e o desenvolvimento do capitalismo, e, de outro lado, a atenção unilateral para com os movimentos do capital, abstraídos de suas formas concretas de presença, de suas segmentações internas e das contradições que enfrenta." [Op. Cit.]

Em seguida, após elencar alguns considerandos, quanto à especificidade e autonomia da produção camponesa, resguardando o modo dominante do capitalismo, o autor conclui que:

"Não há como negar a convivência de formas não capitalistas de produção com o processo de desenvolvimento capitalista. Essa convivência é fruto de emergência de ações e interesses entre agentes não-capitalistas - no que diz respeito à organização da produção imediata - e formas diversas do capital, não necessariamente, repetimos os tradicionais taxados de reacionários por excelência.

Este fato não nega por si a veracidade da tese segundo a qual preservação de formas não-capitalistas representa um acúmulo de entraves para o enraizamento pleno do capitalismo. Ao contrário, ambas as afirmações são em algum nível corretas e perfeitamente compatíveis entre si." [Op. Cit.]

O autor considera insuficiente a tese de que o capitalismo, ao se reproduzir, reproduz elementos não capitalistas. Para ele, esta visão embute a unilateralidade do desenvolvimento do capitalismo como modo de produção homogêneo. Da mesma forma, no que se refere ao modo de produção camponês, a autonomia frente ao modo dominante também constitui-se numa tese equivocada conforme explica:

"É preciso reconhecer a pluralidade de formas que assume a produção camponesa, ainda que circunscrita a limites propriamente capitalistas. (...) A questão da especificidade não é só um dilema conceptual de definição científica, é um problema vivido pela sociedade, enfrentado e pensado por ela, em direções diversas e constantes, evidentemente." [Op. Cit.]

Do estudo de caso em Bom Jesus, o autor capta as seguintes sugestões teóricas:

a) o campesinato amazônico da fronteira é integrado em sistemas econômicos e ideológicos mais amplos; é articulado com o sistema hegemônico do capital, não existindo, porém, harmonia entre a pequena produção e as várias formas do capital;

b) "campesinato comunal" não representa concepções e práticas capitalistas;

c) o acesso comum às terras podem alimentar diferenciações sociais significativas;

d) para os pequenos produtores, propriedade privada não significa propriedade individual: essa distinção pode ter implicações importantes. [Op. Cit.]

Das análises expostas pelo autor em seu estudo seguem-se, no plano político, algumas indicações que consideramos pouco elucidativas.

Em primeiro lugar, o autor, ao questionar a tese formalista - que afirma ser a atividade política restrita à política partidária, formal ou industrial - cai no extremo da apologia ao espontaneísmo, conforme afirma:

"Vimos que esta visão simplista, portadora de preconceitos dos mais diversos tipos de origens, não se sustenta. Há níveis de organização dos grupos sociais independentes da ordenação sindical, institucional religiosa e partidária, assim como há implementação de projetos espontâneos racionais e objetivos, alicerçados, inclusive, em alianças das mais variadas significações."[Op. Cit.]

Na ânsia de combater o dualismo, expresso na dicotomia movimento social x grande política (entenda-se política partidária e institucional), o autor nega uma outra dicotomia que é imprescindível à investigação das transformações sociais, qual seja, os conceitos de classe em si e classe para si. Além disso, nega o papel da ciência como instrumento transformador da realidade, à medida que é apropriada por uma classe, transformando-a em classe para si. Dentre outras formas, do lado dos explorados, o partido de classe e o sindicalismo classista são instrumentos imprescindíveis ao processo das transformações sociais. Já do lado dos exploradores, o Estado, os partidos burgueses, o sindicalismo patronal são instrumentos igualmente imprescindíveis para as classes dominantes assegurarem seus objetivos.

Afrânio Garcia

Este autor trabalha a pequena produção no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a partir da concepção teórica de Chayanov. Conforme esclarece na introdução de sua dissertação de mestrado.

"A leitura de Chayanov (1966) veio completar o quadro de referências porque sua tentativa foi a de mostrar que na ausência de uma das categorias próprias à operação do sistema capitalista, toda a articulação entre as outras categorias econômicas se encontravam modificadas e seu ponto central foi mostrar que o trabalho familiar impunha categorias econômicas particulares e levava a leis de funcionamento e de movimentos particulares. De Chayanov tiramos a indicação de que o estudo da especificidade da economia camponesa está na importância que aí assume o trabalho familiar." [GARCIA, A. 1975]

No propósito de compreender a dinâmica interna da pequena produção, o autor baseia-se na concepção de modo de produção camponês, investigando as mais

distintas formas de organização da economia dos pequenos produtores. Ao longo do seu trabalho são interpretados um sem número de categorias de pequenos produtores, tais como parceiros, meeiros, moradores, sitiantes, posseiros, etc. Como não poderia deixar de ser, as relações de trabalho no interior da pequena produção familiar constituem o centro das preocupações teóricas do autor, conforme afirma:

"Tendo que prover o necessário ao consumo familiar, e frente à escassez de terra disponível, a resposta do pequeno produtor é intensificar o trabalho familiar por unidade de área. Com isto, embora diminua a produtividade por trabalhador, aumenta a produtividade por unidade de área e conseqüentemente o produto total a se apropriado pelo consumo familiar." [Op. Cit.]

Nesta passagem, fica clara a concepção chayanovista do autor (ver citação na página).

Do ponto de vista da perspectiva da pequena produção no quadro de uma transformação da estrutura agrária, o autor não emite sua opinião.

O DEBATE SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Em meio às discussões acerca da necessidade, ou não, de uma reforma agrária para o Brasil, surge um conjunto de questões importantes que devem ser aprofundadas, com vistas a contribuir para o entendimento da problemática do desenvolvimento do capitalismo neste país.

Destacamos, entre outras, as seguintes questões:

em que se fundamenta a tese de que uma reforma agrária para o Brasil não mais se justifica?

em se admitindo a necessidade de uma reforma agrária, qual seu conteúdo?

. quais as forças sociais e políticas que encampariam uma reforma agrária, e em que condições?

. qual tem sido a estratégia das classes dominantes frente à questão agrária?

. qual o real significado do Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA?

Estas questões nos levam à investigação do caráter assumido pelo processo de industrialização no Brasil. Buscaremos identificar suas características atuais, particularmente com o objetivo de captar a lógica desse desenvolvimento para que possamos investigar as condições que se apresentam para a realização de uma reforma agrária, detectando o grau de abrangência das transformações em consonância com as condicionantes históricas. Para nos conduzir na trilha dessa investigação, teremos como objeto de estudo o Plano Regional de Reforma Agrária-PRRA/RN, entendido não como um plano regional em si, mas como uma extensão do Plano Nacional, contendo, portanto, todos os ingredientes da proposta geral.

A análise à qual nos propomos pretende investigar os reflexos da intervenção do Estado via PNRA, observando-se a perspectiva evolutiva da acumulação do capital. Essa perspectiva evolutiva tem por base as condições históricas e estruturais. Os reflexos das mudanças políticas, norteadoras da superestrutura, nos permitem captar a natureza das leis componentes desse contexto. Apontar soluções reais, que se coadunem com as condições objetivas e subjetivas gestadas historicamente, é uma necessidade presente dos dias atuais. É precisamente nesse particular, em que se configura um distanciamento (que tende a diminuir) entre os fatores objetivos e subjetivos que compõem a questão da reforma agrária, que pretendemos contribuir, tendo por objeto o PRRA/RN.

Para tanto, faremos uma rápida retrospectiva da relação estabelecida entre o Estado e a questão agrária, captando as intervenções mais determinantes na formação das bases do atual modelo de desenvolvimento. É fundamental para o entendimento e desenvolvimento da questão agrária no Brasil adotarmos o caminho da investigação a partir de três veios principais. Em primeiro lugar, temos que detectar qual a posição dos trabalhadores, que interesses defendem, que lutas travam historicamente. Em segundo lugar, temos que observar os avanços e recuos das políticas do Estado no que diz respeito à questão agrária. Por fim, devemos levar em consideração a produção teórica disponível.

Em que pese a permanência do poder do Estado nas mãos dos latifundiários, aliados da burguesia nacional e do capital internacional em dadas circunstâncias formando um mesmo bloco, consideramos, para efeito de análise, que as avaliações contidas nos trabalhos realizados nas décadas de 70 e 80 contemplam, em seu conjunto, as principais tendências assumidas pelo desenvolvimento do capitalismo no campo, desde a intervenção do Estado, via programas governamentais, até a formação do Complexo Agroindustrial-CAI, e suas relações com a pequena produção. Tanto no que se refere às formas de como o trabalho é subordinado ao capital nos mais diversos ramos agroindustriais, quanto no tocante ao processo de concentração da propriedade da terra, seu caráter especulativo e limitante dos investimentos na agricultura (3).

É igualmente reconhecido, pelos estudiosos da questão agrária, o fato de o desenvolvimento do capital no campo ter assumido características do modo de produção conservador, doloroso, prussiano, mantenedor do latifúndio e minifúndio, entre outras denominações similares.

Essa evolução no trato da questão agrária pela comunidade científica, que reconhece a via não democrática da reestruturação agrária, está relacionada com o agravamento dos conflitos e contradições decorrentes do modelo de desenvolvimento

implementado pelas classes dominantes ao longo da formação econômica e social do país.

Modificações importantes verificaram-se no âmbito do próprio Estado, embora numa perspectiva de evitar a realização da reforma agrária. Pressionado pelas circunstâncias a mudar sua postura diante do problema, o Estado passa de uma posição passiva, indiferente, a um tratamento policial repressivo. Por fim, a partir dos movimentos sociais ocorridos no início da década de 60, antes do golpe militar de 1964, o governo assume a "responsabilidade" sobre a questão agrária, tratando de administrá-la segundo os interesses do capital externo, dos grandes monopólios nacionais e do latifúndio.

O modelo a que nos referimos não é produto de uma classe ou segmento de classe específico, que resolveu seguir um dado caminho já perseguido em outros países, mas, tão somente, o resultado da correlação de forças entre as classes e setores de classes que historicamente determinaram a formação econômica e social do Brasil (4).

Uma das particularidades que caracterizam a estrutura agrária brasileira está no fato de não ter se formado uma classe de proprietários fundiários conforme o modelo clássico em que os arrendatários capitalistas efetivam a produção, perseguindo o lucro médio do capital e pagando renda (excedente sobre esse lucro) aos detentores do monopólio da terra, conforme análise de Marx sobre a Inglaterra e Irlanda.

No Brasil, diferentemente do velho continente europeu, o capitalista e o proprietário fundiário corporificam-se numa só pessoa e assumem a liderança da produção agropecuária respaldada na política agrícola e fundiária levada a cabo pelo Estado.

Com o objetivo de facilitar o entendimento do desenvolvimento das relações capitalistas de produção no campo, mediante mudanças necessárias na estrutura agrária, apresentaremos alguns conceitos (5).

Uma vez que a transformação agrária consiste na alteração da estrutura agrária de uma determinada sociedade, podemos deduzir que a mudança se processa alterando-se as relações de propriedade e de produção no espaço agrário. O que significa dizer que a correlação de forças entre as classes e frações de classe foram alteradas. As transformações agrárias podem verificar-se de forma lenta, gradual ou bruscamente. Tanto um quanto outro caso, poderão constituir-se numa revolução agrária, tanto pela extensão quanto pela profundidade das mudanças.

Tomando-se como exemplo o caso brasileiro, podemos afirmar que, nas últimas três décadas, ocorreu, no Brasil, uma profunda transformação agrária, como também podemos afirmar que um projeto oposto de transformação das estruturas agrárias brasileiras, foi defendido por uma parcela significativa da sociedade, incluindo principalmente as classes trabalhadoras. Este projeto, hoje questionado por alguns intelectuais, consiste numa reforma agrária que altera as estruturas agrárias vigentes. O exemplo nos deixa clara a existência de duas alternativas distintas de transformação na estrutura agrária.

Conforme assinala Gutelman, o sentido das transformações agrárias está no reajuste do paralelograma de forças sociais "(6) para, em essência, alterar a captação de sobretrabalho por uma outra classe social. Vale salientar que o papel do Estado, como instrumento para viabilizar políticas agrícolas e agrárias, influi sobremaneira nos mecanismos de apropriação do sobretrabalho. Mais uma vez, tomando por base o caso brasileiro, o Estado tem atuado na viabilização da apropriação do sobretrabalho no setor agrário e agrícola, através das políticas agrárias fortalecedoras do mercado especulativo de terras e das políticas agrícolas concentracionistas de renda. Estes aspectos da

brasileiro, o Estado tem atuado na viabilização da apropriação do sobretrabalho no setor agrário e agrícola, através das políticas agrárias fortalecedoras do mercado especulativo de terras e das políticas agrícolas concentracionistas de renda. Estes aspectos da intervenção do Estado, viabilizando o controle da expropriação do sobretrabalho no setor da agricultura brasileira, são tratados teoricamente por Guilherme Delgado.

"Todo esse conjunto de procedimentos que aproxima de maneira muito íntima o grande capital das agências estatais envolvidos com o mercado de terras, torna essas relações suscetíveis de macular honorabilidades pessoais. Mas é importante destacar que, mesmo quando não há evidência de ações pessoais neste sentido, a prevalência da lógica especulativa" do grande capital no interior das agências estatais, perquirindo vantagens financeiras ou fundiárias excepcionais, redundando num processo de erosão institucional do serviço público, de conseqüências gravemente instabilizadoras para o exercício das funções do Estado." (DELGADO, 1985)).

No caso específico do Brasil, o Estado assumiu essa função particular por ser, ao mesmo tempo, forte integrante do sistema de relações de forças sociais que, em última instância, definem as mudanças na estrutura agrária.

Aqui, nestas palavras, está a síntese de que, no Brasil, o quadro de relações de forças tem no Estado um instrumento da viabilização da apropriação do sobretrabalho.

Uma reforma agrária, entendida como transformação brusca das relações de forças sociais, só pode ser viabilizada quando inserida em um quadro de ruptura política. Não necessariamente nos marcos de uma revolução socialista mas, também, como integrante do processo de mudanças nas relações de forças num período pré-revolucionário. Mesmo porque uma reforma agrária é, por definição, uma medida capitalista e não socialista. Só podemos considerar como mudanças socialistas na agricultura, quando estas fazem parte da planificação econômica do regime socialista dominante.

As circunstâncias em que pode ocorrer uma reforma agrária de tal ou qual dimensão, varia de país para país e/ou de região para região. Como uma reforma agrária implica necessariamente na alteração da propriedade da terra, evidentemente que as

classes de proprietários rurais e os camponeses sem terra ou com pouca terra formam o centro do conflito das relações de força. Contudo, nas situações em que o desenvolvimento no campo atinge elevado estágio, outras classes passam a compor o núcleo das relações de força.

Hoje, no Brasil, fazem parte do chamado "paralelograma de forças", a burguesia agrária, industrial e financeira com o poder do Estado e os trabalhadores rurais de um modo geral. Esse quadro difere profundamente da situação da Rússia de 1905 que, segundo a análise de Lênin, indicava a oposição de duas vias: prussiana e camponesa. Gutelman cita o exemplo da França como sendo uma outra via: a via da fusão de pequenas propriedades em grandes propriedades cooperativas e na propriedade privada individual e capitalizada. As situações multiplicam-se. O capital é uma relação social que se desenvolve subordinado, real e formalmente, aos agentes econômico-sociais. Este processo assume as mais variadas formas, condicionado aos elementos históricos, culturais, geográficos, entre outros.

A reforma agrária deve ser entendida como sendo uma ação da sociedade sobre parte dela mesma. Esta ação deverá constituir-se a partir do acirramento das contradições existentes entre as classes e setores de classe que tenham, de forma direta ou indireta, interesses referentes à apropriação de sobretrabalho a partir das relações de propriedade e de produção no campo. Nesses termos, uma reforma agrária não pode ser entendida apenas nos marcos de uma intervenção no plano social: ela diz respeito a alterações no centro do sistema de relações de forças. Portanto, muda a forma de apropriação do sobretrabalho, bem como sua distribuição entre os agentes sociais. Isto significa, ao nosso ver, uma interferência no curso do desenvolvimento de um dado país ou região.

Antes de passar adiante, lembramos o aspecto ideológico que supera a contradição econômica que encerrava a propriedade fundiária na reprodução do capital. A necessidade política de manter o sistema econômico global, leva uma parte das classes

dominantes que controlam o Estado - a saber, os capitalistas industriais, que sofrem com a majoração dos preços dos produtos agrícolas que integram o valor da força de trabalho - a compactuar com os proprietários fundiários, pagando-lhes renda.

Esta situação tem se manifestado historicamente influenciando sobremaneira nas transformações agrárias. É o aspecto ideológico que assume a defesa da propriedade individual capitalista, ou seja, a defesa do sistema de dominação de classe sobrepõe-se aos interesses de um setor da classe dominante. Como o Estado é um instrumento das classes dominantes, uma reforma agrária antes de ser entendida como uma ação daquele (Estado), deve ser vista como decorrência de uma ruptura no seu interior. Neste sentido, observamos que o movimento sindical rural deve alterar sua postura frente às lutas que travam os camponeses sem terra, posseiros, pequenos produtores rurais e particularmente os assalariados e semi-assalariados agrícolas.

O comportamento das lideranças sindicais rurais, encasteladas nos sindicatos e federações, tem sido de colaboração ou contemplação frente aos planos governamentais, com raras exceções nas áreas de conflitos explícitos e armados, entre as classes. No nosso modo de entender, os líderes rurais e a estrutura sindical devem trabalhar no sentido de alterar a relação de forças no campo, a partir de uma estratégia assentada na realidade da estrutura agrária dos nossos dias, apoiando-se nas reivindicações dos vários setores explorados do campo e em sintonia com os operários e demais trabalhadores.

Só nestas condições poderá ter êxito um movimento pró reforma agrária. Aguardar, ou tentar influir nos "planos reformistas" dos governos nucleados pelas atuais classes dominantes, é diluir um potencial de forças, forjado a partir das contradições do próprio modelo de desenvolvimento. Esta questão não será tratada com prioridade neste trabalho. Mas a postura do movimento sindical rural no Rio Grande do Norte, frente ao PRRA/RN, é suficiente para tirarmos conclusões acerca do equívoco estratégico que está sendo cometido.

Voltemos ao curso de nossa exposição, retomando a questão da reforma agrária, a partir da visão de alguns autores que tratam este tema sob a ótica de uma ou outra visão teórica apresentadas anteriormente.

Tomando por base os parâmetros das definições da estrutura agrária de Gutelman, podemos afirmar que, nos últimos 25 anos, houve, no Brasil uma profunda transformação na estrutura agrária, tendo como base não só a realização de uma reforma agrária porém, mais do que isso, uma contra-reforma agrária. Considerando-se ainda a perspectiva do desenvolvimento e programa social, podemos afirmar que as conquistas que se possam verificar dessa transformação deverão ser apropriadas pelos trabalhadores no futuro, quando de uma transformação da Estrutura do Poder do Estado. Neste caso, uma transformação agrária deverá coincidir com uma reforma agrária do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores.

É importante considerar que a mudança na estrutura agrária, principalmente em seus aspectos modernizantes, não se verifica de forma homogênea. No esteio desse processo, verificou-se uma apropriação de sobretrabalho via especulação financeira na formação do mercado de terras.

Questionando a tendência à "caificação". George Martine afirma que:

"Da mesma forma, quando se considera que grande parte das maiores propriedades não é o objeto de atividade produtiva alguma, não há como sustentar que elas representam o que há de melhor no capitalismo moderno. A propriedade especulativa e ociosa pode fazer parte de uma estratégia de "territorialização de capital"- particularmente quando o próprio Estado favorece esse tipo de empreendimento especulativo - mas nem por isso ser justificável do ponto de vista da sociedade como um todo. Já não se trata de eficácia, escala de produtividade, senão de uma estratégia do capital beneficiado por um estado complacente ou conivente."(Martine, 1989).

Este aspecto particular da não utilização produtiva de mais de 50% das terras aproveitáveis para a agricultura reforça a reivindicação dos defensores da reforma agrária distributiva de terras, em especial, os trabalhadores. Reivindicação socialmente justa, ao mesmo tempo que necessária ao aumento da produção e conseqüente melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Uma observação neste sentido, feita por um técnico da SUDENE/Banco Mundial, vem referendar a justeza da reforma agrária com a distribuição de terras para os trabalhadores.

Em pesquisa realizada pela SUDENE/Banco Mundial em 1972, chegou-se à conclusão de que 70% das terras agrícolas do Nordeste se encontrava subutilizada.

Conforme cita Cesar Garcia et alii em A Questão Agrária e a SUDENE:

"De conformidade com o que foi demonstrado anteriormente, é grande a concentração de terra na região, ao lado de um considerável contingente de trabalhadores rurais sem terra. Apenas para efeito de ilustração, menciona-se a pesquisa efetuada pela SUDENE/Banco Mundial, em 1972, a qual chegou à conclusão de que 70% da terra agrícola do Nordeste se encontrava subutilizada com uma pecuária cuja exploração era de caráter puramente extensivo ou permanecia simplesmente ociosa."(Garcia, 1984).

A particularidade desta informação consiste na sua avaliação subsequente. Paralelamente à subordinação da terra, a pesquisa indica que mais da metade da força de trabalho se encontra permanentemente desempregada. De onde se conclui que:

"Como as técnicas agrícolas adotadas na região consistem preponderantemente no uso da terra e mão-de-obra, sendo que esta se acha amplamente subutilizada, existem grande

possibilidades de aumento da produção a curto prazo com um emprego mais intensivo dos fatores mais abundantes sem grandes modificações nas técnicas de produção, (...) Ainda segundo estimativa do Banco Mundial, se todos os trabalhadores rurais tivessem acesso à terra de forma a tornarem-se plenamente ocupados, a produção agrícola poderia crescer mais de quatro vezes."(Op. cit.).

Confrontando estas afirmações, Francisco Graziano apresenta uma leitura distinta da distribuição e aproveitamento das terras agricultáveis no Brasil. Comparando dados do INCRA e IBGE, este autor acredita não existir a enormidade de latifúndios com terras disponíveis para a Reforma Agrária, conforme apregoam os reformistas distributivistas.

Conforme assinala,

"Vejam que, além dos equívocos anteriormente apontados, os dados do INCRA referentes a áreas ociosas trazem embutidos outras dificuldades advindas da metodologia de seu cálculo. Por isso, é temerário tomar aqueles milhões de hectares "aproveitáveis não explorados" como área a ser desapropriada para reforma agrária.

É certo que existem ainda verdadeiros latifúndios na agricultura brasileira. É correto que muitas áreas produtivas estão abandonadas e precisam ser incorporadas à produção agropecuária, assim como sabe-se existirem regiões de sérios conflitos agrários pela posse da terra. Porém, por mais recrimináveis que sejam essas distorções, elas são residuais na dinâmica da agricultura moderna". (grifos do autor) Francisco Graziano, 1991).

No Rio Grande do Norte, a experiência do plano de reforma, no tocante à formação do estoque de terras, indicou a existência de terras disponíveis para uma reforma agrária. Constatou-se, inclusive, uma razoável aproximação dos dados do INCRA (terras aproveitáveis não exploradas) com a realidade.

A dificuldade de formação do estoque de terras consistiu-se na ausência de decisão política, por parte do Estado, em desapropriar as melhores terras. E, mesmo as piores terras, passíveis de desapropriação, não foram desapropriadas. O pequeno estoque, de aproximadamente 80 mil hectares desapropriados, necessitava de elevados investimentos em infra-estrutura, previstos no plano, mas que não tiveram os recursos liberados. Ou seja, a questão está colocada no plano político. A polêmica sobre a existência ou não de terras para desapropriar, ao nosso ver, é secundária.

Reafirma-se, portanto, que a reforma agrária só será viabilizada, a partir de uma ruptura no interior do Estado decorrente de uma ação das classes trabalhadoras e, configurando-se uma situação política de transição para uma nova composição de poder, tendo à frente os trabalhadores organizados. O que significa dizer, em outros termos, a conformação de condições objetivas e, principalmente, subjetivas, para uma perspectiva de superação positiva do atual quadro político, econômico, social e cultural hoje, sob o domínio do capital financeiro especulativo nacional e, sobretudo, internacional.

CONSIDERAÇÕES

Neste capítulo procuramos situar a questão agrária no curso do desenvolvimento do capitalismo a partir da leitura crítica de alguns autores clássicos e contemporâneos alinhados em dois paradigmas básicos: o marxista e o chayanovista.

Iniciando por Marx, procuramos analisar as formas de exploração do camponês clássico, a adequação destes às condições (novas) de reprodução do capital, identificando a reestruturação da propriedade privada do solo nas suas diversas formas e/ou níveis como sendo reforma agrária. Conceito este que conserva sua vigência nos dias atuais, em particular nos países ou regiões onde as revoluções agrárias não se verificaram, por um lado, e, por outro lado, onde as transformações agrárias tomaram rumos diversos - a propriedade privada do solo moderniza-se conservando as estruturas vigentes, o que corresponde às situações em que as alianças de classes conservam o poder sem constituir-se necessariamente numa ruptura no interior do Estado - em que a concentração fundiária não só permanece, como acentua-se. Um exemplo desta última tendência ocorreu no Brasil, conforme registra a história da industrialização brasileira e a formação dos complexos agroindustriais - CAI.. Registre-se, ainda, a necessidade de contextualizar historicamente as conclusões de Marx quanto à tendência à proletarianização dos camponeses, visto que é necessário levar-se em conta que em vários países os processos de subordinação do campesinato ao novo sistema vigente, em países ou regiões, tomaram forma de recomposição ou resistência com características importantes do camponês clássico que ainda persiste.

As concepções desenvolvidas por Marx ganham corpo e são aprofundadas por Kautsky, Engels e Lênin, entre outros. A tese da superioridade da grande produção e o conseqüente processo de proletarianização dos camponeses, bem como as formas de subordinação dos pequenos proprietários à lógica de reprodução do capital têm correspondência no período histórico subsequente. O fato de permanecerem resquícios de formas atrasadas das relações feudais em determinadas regiões não tem maiores significados frente à tese da proletarianização, visto que tais formas, além de serem

numéricamente restritas são, igualmente, prejudicadas do ponto de vista qualitativo. A lógica do capital, enquanto relação social, que se respalda na realização do valor e conseqüente apropriação de sobretrabalho adentra no interior das comunidades ditas camponesas de várias maneiras, seja na forma financeira, via Estado com suas políticas para agricultura, bem como na fase da realização das mercadorias, incluindo-se a mercadoria força de trabalho que ao mesmo tempo em que se tranfigura perdendo as características do passado, deslocam-se para as cidades, como querem alguns atraídos pelas luzes, ou, forçados pelo cercamento ou tecnificação da produção no campo. Os destinos da pequena produção camponesa ocuparam importantes espaços na discussão do processo de transição para o capitalismo.

Marx entendeu que a propriedade privada da terra constituía um sério entrave ao próprio desenvolvimento das forças produtivas nos marcos do modo de produção capitalista, bem como entendeu que a pequena produção camponesa estaria fadada ao desaparecimento.

Contrariamente, a visão chayanovista constituiu-se num paradigma que se afirmava em bases opostas ao marxista. Chayanov identifica no desenvolvimento do capitalismo na Rússia mecanismos distintos ou tendências direcionadas para a sobrevivência da unidade camponesa ou unidade familiar. Essa análise, como vimos, decorre das observações práticas e nas análises das estatísticas produzidas pelos Zemstvos.

Observou-se que a aparente ambigüidade entre o camponês clássico e a unidade familiar não dá margem para deslizos, desproporcionais, na interpretação do que é fundamental para análise da questão, qual seja, a superioridade da grande produção e a tendência à proletarização, de várias maneiras, como reconheceu Lênin, das formas camponesas de produção. Essas abordagens tiveram repercussão universal no campo da discussão da questão agrária, formando correntes de pensamento antagônicas, que, por conseqüência, interferiam nos projetos reformistas tanto no segmento burguês emergente

quanto no campo da revolução. Especialmente na Rússia pré-revolucionária, a concepção de unidade familiar da pequena produção foi duramente criticada por Lênin.

Chayanov apresenta uma fundamentação complementar para contrapor o argumento marxista de transitoriedade da pequena produção familiar camponesa, que vem a ser o seu caráter a-histórico, o que significa dizer que em todas as fases da produção humana a pequena produção familiar esteve presente. Tal argumento não tem sustentação na realidade, haja vista o fato de desconsiderar a dinâmica do processo produtivo que assume várias formas de propriedade, inclusive a coletiva, bem como a não existência da própria propriedade e, por fim, por contrariar as bases do modo de produção escravista. Marx deixa claro o processo evolutivo tanto das formas de apropriação da renda da terra quanto das distintas fases que assume a exploração do trabalho. (O Capital livro III)

Chayanov procura atribuir um caráter revolucionário às unidades cooperativas que, aliadas ao progresso da técnica, deste modo, fariam emergir uma produção socialmente organizada. Como se percebe, essa concepção traduz mais um desejo do que a dinâmica real assentada no conflito intermitente entre as relações sociais de produção e o desenvolvimento das forças produtivas, contradições que evoluem ao ponto de exigir objetiva e subjetivamente rupturas nas relações sociais no sentido de constituir-se em novo equilíbrio, que continua em fase de transitoriedade. Essas observações, embora pouco aprofundadas, têm por finalidade adentrar na discussão mais atual que, como vimos, ainda persiste.

Prosseguindo, introduzimos os resultados da análise de alguns autores brasileiros, procurando situá-los no contexto das abordagens acima expostas.

O que foi possível perceber no confronto das posições restringe-se ao campo das influências que estes autores aqui analisados, entre outros, absorveram no estudo dos paradigmas em pauta e sua conseqüente aplicação na interpretação da

problemática agrária brasileira. Os autores aos quais faz-se referência demonstram, em alguns aspectos mais fortemente, a opção por um dos paradigmas. Contudo, a síntese das posições dos autores, apresentadas neste capítulo, deve ser entendida resguardando dois aspectos fundamentais; em primeiro lugar, não se pretende enquadrá-los ideologicamente, e, em segundo lugar, as referências a esses autores não refletem o conjunto de suas obras, mas, tão somente os trabalhos analisados e citados.

Por fim, a revisão bibliográfica necessária para elaboração deste capítulo possibilitou, ao mesmo tempo em que se procurava um meio de interpretação do objeto de estudo, qual seja, a análise da intervenção do Estado a partir do estudo do PRRA/RN, o aprofundamento no entendimento da questão agrária em nível teórico mais amplo.

NOTAS

1- *Existem outras abordagens da questão agrária no desenvolvimento do capitalismo: Kostas Vergopoulos em Capitalismo Disforme (O caso da agricultura no capitalismo); THORNER, Daniel - 1969, "L'économie paysanne; concept pour l'histoire économique, Annales, 19e année, maio-junho, nº 3. Obra citada por Otávio G. Velho, cujo trabalho teórico se constituiu em objeto de investigação de cientistas sociais poloneses.*

2 - *Extraído do artigo de Engels escrito e publicado na revista Neue Zeit em 1894. Tradução do espanhol, editorial Progreso de Moscou, compondo a coletânea de textos clássicos, organizada por José Graziano da Silva e Verena Stolcke.*

3 - *Ao tratar da renda da terra, Marx identifica, na propriedade privada do solo, um entrave ao desenvolvimento da agricultura sob o capitalismo. Ver O Capital, capítulo XLVII.*

4 - *Geraldo Muller, analisando a composição do complexo agro-industrial, indicou as seguintes alterações na estrutura de classe no campo: expansão da burguesia e pequena burguesia industrializada no meio rural; diminuto crescimento da burguesia tradicional com diminuição da pequena burguesia tradicional; diminuição dos arrendatários e parceiros com tendência à proletarização.*

5 - *Em primeiro lugar, um esclarecimento: as colônias, dentre elas o Brasil, não vivenciaram a revolução agrária burguesa nos moldes dos países outrora feudais. Os processos transformadores das estruturas agrárias nas colônias decorreram em meio aos processos específicos implementados pelos colonizadores, sob as circunstâncias mais diversas. Esta discussão não será travada no presente trabalho.*

6 - *Para Gutelman, o paralelograma de forças sociais consiste na composição política de classes numa dada sociedade. E um sistema de forças sociais núcleo central do paralelograma de forças é constituído pelas classes sociais para as quais a terra é objeto imediato das relações sociais.cujo*

objetivo final é a apropriação do sobretrabalho a partir do controle da terra. O núcleo central do paralelograma de forças é constituído pelas classes sociais para as quais a terra é o objeto imediato das relações sociais.

CAPÍTULO II

A PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA NA ATUALIDADE

Diante da realidade do complexo agroindustrial que tomou corpo na década de 60 e predomina hoje, na agricultura brasileira, cujos interesses são defendidos pelas classes dominantes, via Estado, entendemos que a Reforma Agrária, defendida até o início deste período, não está mais colocada na ordem do dia.

O que atesta esta afirmação são os dados sobre o desenvolvimento da agricultura, refletindo uma transformação nas relações de produção no campo. Os complexos agroindustriais são responsáveis, já em 1980, por mais ou menos 50% da produção na agricultura (GRAZIANO, 1989).

Esse fenômeno indica que a estrutura agrária, no Brasil, se encontra razoavelmente tecnicizada, o que implica numa socialização de parte significativa da produção. O aprofundamento do processo de industrialização da agricultura na forma de grandes empresas, com milhares de trabalhadores assalariados ou semi-assalariados, modificou substancialmente o conteúdo da Reforma Agrária. A proposta de Reforma que tinha por objetivo distribuir terras com vistas a dinamizar as forças produtivas no campo - criando médias propriedades capitalistas - ficou prejudicada.

O capital em sua dinâmica de reprodução, apoiado no Estado, já cumpriu o seu papel de desenvolver a estrutura agrária no campo. A Reforma que tinha por objetivo desenvolver as forças produtivas no campo não mais está posta hoje, visto o

modelo conservador de desenvolvimento ter cumprido esse objetivo. Esta opinião é compartilhada por alguns autores que tratam da questão agrária.

A nosso ver, mudou o conteúdo da Reforma enquanto medida de cunho estrutural que revolucionaria as forças produtivas, abrindo espaço à formação de unidades capitalistas no campo. As classes dominantes, cuja composição inclui os latifundiários, implementaram um modelo de desenvolvimento sem Reforma Agrária.

A Reforma Agrária, como medida estrutural que força o desenvolvimento das forças produtivas, tem em vista não mais o interesse do capital. Pelo contrário, coloca-se contra o capitalismo. Donde concluímos ser a Reforma Agrária, na atualidade, uma bandeira política dos trabalhadores da cidade e do campo. Deve, então, ser contemplada no programa de um governo "democrático e popular" em que os trabalhadores sejam os atores principais e tenham por objetivo alcançar uma nova ordem econômica e social oposta ao capitalismo. Em não sendo um projeto para o capital, a Reforma Agrária não interessa mais aos capitalistas mas, tão somente, aos trabalhadores e a sociedade em geral. A reforma de interesse do capital já foi feita, conforme nos referimos anteriormente.

É natural que se questione o processo que levará a bons termos a realização da reforma que interessa aos trabalhadores. Como nos referimos acima, a questão agrária está relacionada com os demais setores da economia, bem como com o campo social e político, não podendo ser tratada isoladamente. Portanto, uma proposta de reestruturação fundiária, no nível que se está tratando, não será possível fora de um processo de transformação que atinja o imperialismo e os grandes monopólios nacionais e associados.

Isto significa objetivamente que, para se levar a cabo essa proposta de reestruturação agrária, do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores, faz-se necessário um deslocamento do eixo do poder das mãos da atual elite dirigente para o

domínio das forças sociais "progressistas", transformadoras. Ou seja, uma reestruturação agrária, via reforma agrária, no Brasil, não está contemplada na dinâmica de reprodução do capital, conduzida pelas classes dominantes, mas insere-se fundamentalmente no projeto transformador dos dominados, operários, camponeses, trabalhadores em geral.

Alguns autores insistem em propor a solução para o problema agrário brasileiro por entender que, mesmo considerando que o desenvolvimento do capitalismo na agricultura não reclama necessariamente uma reforma agrária, a necessidade da mesma coloca-se por existirem as lacunas deixadas no curso do projeto conservador. Lacunas no plano econômico, social e político.

Como assinala Ricardo Abramovay,

"Do ponto de vista social e econômico, a existência de milhões de trabalhadores rurais sem terra e de terras não aproveitadas abre certamente a via para a transformação da estrutura agrária. E isto, sem que as relações sociais capitalistas, sejam colocadas em questão."

Continuando, o autor assinala:

"Por um lado, temos uma retratação na demanda em função do arrocho salarial, da concentração de renda, etc. Mas temos também uma estrutura agrária, que é incapaz de resolver o problema agrícola brasileiro, ou seja, é incapaz de responder, de maneira ágil e eficaz, às demandas do mercado, ainda que essas demandas existissem."

Para Abramovay, a pequena produção fortificada pela reforma, sanearia o problema alimentar urbano, além de funcionar como freio ao processo migratório. O autor ressalta, ainda, que a pequena produção não deve ser vista como fonte de miséria dos produtores rurais, mas, ao contrário, deverá competir com a grande produção capitalista, principalmente no que se refere aos produtos alimentares.

Por fim, no campo político, o autor evidencia:

"Entretanto o essencial do processo de reforma agrária a meu ver, não se encontra no aspecto social e econômico mas no seu significado político. Eu quero destacar aqui duas idéias básicas. Primeiramente, a reforma agrária é um caminho para que se abale no Brasil o poder da oligarquia rural. (...) Em segundo lugar, do ponto de vista político, a reforma agrária é o principal

caminho para que a maior aspiração do homem do campo seja atendida: a conquista da cidadania...
"(Grifos do Autor) (...)

Embora o autor argumente positivamente sobre a necessidade da Reforma, tanto no aspecto econômico-social quanto no aspecto político, seu entendimento torna-se limitado, por alimentar ilusões quanto aos interesses da burguesia brasileira. A este entendimento, somam-se muitos outros estudiosos da questão agrária, contrapondo-se à opinião de que a Reforma deixa de ser necessária por não ser de interesse do capital e argumentam a partir da experiência militar que levou a termo o modelo conservador de desenvolvimento.

Na luta pela conquista da Reforma Agrária, nos marcos do governo que propugnamos, há que se considerar a correlação de forças a cada batalha, procurando ampliar o campo de forças favoráveis às transformações. É nesse contexto que se coloca a necessidade de se considerar, como conquistas parciais dos trabalhadores, os planos até então elaborados pelo governo como o ETR (Estatuto do Trabalhador) ET (Estatuto da Terra) e o PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária). São planos que não resolveram absolutamente nada do ponto de vista das transformações necessárias, mas nem por isso deixaram de ser referenciais de luta para os trabalhadores.

Numa rápida retrospectiva das iniciativas por parte do Estado, através desses planos e da real postura das classes dominantes, detentoras do poder, vamos observar o significado dessas intervenções. O Estatuto do Trabalhador Rural, do governo Goulart, não teve tempo de ser testado, foi atropelado pelo golpe militar juntamente com as forças reformistas que lhe davam sustentação. O Estatuto da Terra, elaborado pelos militares, figurou como peça decorativa, não sendo possível sequer sua discussão por parte dos trabalhadores. Durante sua vigência, nos 21 anos de ditadura, foi implementado o modelo exportador com base nos complexos agroindustriais-CAI. (1). Ressalte-se aqui, o fato de o Estatuto da Terra, nas partes que versam sobre a empresa

industrial, ter sido cumprido integralmente, além de ter dado respaldo à política de colonização, dirigida com fins políticos especulativos.

2.1 - O PNRA

Com o fim do regime militar e o advento da Nova República, nasce o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, no alvorecer da "nova era". Na realidade, a "nova era" restringiu-se a poucas conquistas no plano político mais geral, pois, no que se refere à estrutura do Estado, sua composição em nada mudou. Os novos ocupantes do Planalto trataram de viabilizar o projeto em curso, apenas aparando algumas arestas e mantendo o seu conteúdo, que redundou no aprofundamento da crise política, econômica e sobretudo social. Nessa reacomodação de forças, a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborada pela equipe do Ministro Nelson Ribeiro e discutida no Congresso dos Trabalhadores Rurais, em Brasília, foi rejeitada pelo governo Sarney. O motivo da rejeição: latifundiários, grileiros e grandes produtores, através da União Democrática Ruralista - UDR (2), mobilizaram significativo número de pessoas em grandes manifestações em que ostentavam seu poder com leilões milionários, pressionando o governo para retirar o projeto.

O êxito da campanha da UDR não se deveu apenas ao seu poderio econômico mas, sobretudo, por incluir em seu discurso a defesa da propriedade privada, fazendo reacender o espírito pequeno burguês dos pequenos e médios proprietários. Por outro lado, a debilidade política e organizativa do movimento sindical rural contribuiu com a vitória da UDR, ainda que conjuntural, uma vez que os principais interessados na reforma agrária (os trabalhadores rurais) não conseguiram atrair, para o seu campo de ação, os pequenos e médios proprietários rurais, assim como os trabalhadores urbanos. Como se tornou público, a Reforma Agrária continuou sendo uma questão militar; portanto a definição do PNRA em sua nova versão, coube a

gerais. E, como não poderia deixar de ser, o novo plano com as intervenções sofridas - em particular pelos militares - desfigurou-se. As metas permaneceram, mas os instrumentos para sua realização foram alterados, tornando-os ineficazes. As alterações no plano ocorreram, nesse período, mediante verdadeira guerra de bastidores no poder, no que foi respaldada pela agressiva campanha da UDR, por um lado acompanhada pela imprensa burguesa e, por outro, contando com a passividade dos trabalhadores rurais com pouco poder de mobilização. Com isso, afastaram-se do governo o Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e o Presidente do INCRA, entre outros.

A tendência desfavorável à questão da Reforma Agrária tem continuidade na Constituinte, onde a UDR, junto ao CENTRÃO (3), consegue implodir as propostas dos setores progressistas. Isto impossibilitou qualquer aval no sentido da Reforma Agrária na Constituição.

Para Graziano, a impossibilidade de uma Reforma Agrária ampla e massiva, na atual conjuntura, configura-se com a derrota política do PNRA em 1985. Conforme assinala o autor,

"Convém explicar que estamos afastando do horizonte aqui considerado a possibilidade de uma reforma agrária ampla e massiva que transforme a estrutura produtiva do país. Na minha opinião, essa proposta foi politicamente derrotada em 1985 e a atual Constituição sacramentou o seu espaço possível enquanto uma solução tópica de conflitos e um instrumento de controle de pressões pela terra em situações muito particulares. (grifos do autor) (Graziano, 1989).

O cerco à questão da Reforma continua, contudo, no governo Sarney, mesmo antes da definição dos rumos adotados pelo CENTRÃO na Constituinte, de caráter nitidamente conservador. Com o Decreto-lei nº 2363 de 21 de outubro de 1987, o governo impede qualquer continuidade do próprio PNRA, especialmente no que se refere à desapropriação. O órgão governamental, cuja responsabilidade é proceder a Reforma Agrária, é extinto pelo Decreto-lei nº 2363, em seu conjunto, significando um retrocesso político que, somado à substituição da proposta inicial pelo PNRA oficial,

contém incongruências do ponto de vista técnico, jurídico e administrativo, além de representar mais uma agressão à Constituinte, que, nesse período, travava a discussão sobre o tema.

Ficou evidente que a persistência do governo Sarney em interferir na Constituinte surtiu efeito, contribuiu com o CENTRÃO no sentido de tolher os avanços na Constituição, em particular no tocante ao capítulo que trata da questão fundiária, política agrícola e Reforma Agrária. Por fim, a Constituição Federal, aprovada em 5 de outubro de 1988, anula a possibilidade de uma transformação estrutural no campo, a partir de uma Reforma Agrária que venha erradicar o latifúndio e todos os privilégios decorrentes da desigualdade contida na política agrícola até então vigente.

A expectativa que a sociedade civil alimentava era de que a nova Constituição removesse um conjunto de entraves provenientes de concepções caducas, criando perspectivas para a conquista de melhores condições de vida para a maioria da população que se encontra à margem do processo produtivo. Ademais, a fonte de miséria dos mais de 50 milhões de brasileiros está no modelo conservador, concentrador de renda e dependente, cuja lógica exclui por completo a Reforma Agrária.

O resultado desfavorável, em particular à Reforma Agrária, expressou a composição eminentemente conservadora da Constituinte que, por um lado, refletiu o nível político e organizativo dos trabalhadores e, por outro, a forma como se verificou a transição da ditadura para o regime de democracia vigiada. O Estado manteve sua estrutura corrupta e repressiva intacta em relação ao regime militar, bem como sua composição básica não se alterou do ponto de vista das classes sociais, sobretudo no tocante à estratégia de reprodução do capital. As conquistas no plano político, resultado das manifestações populares, não se constituíram em força capaz de fazer avançar o processo no rumo de conquistas mais significativas, tão necessárias ao progresso do país, como são a Reforma Agrária e a independência nacional frente ao capital financeiro internacional. O reflexo da derrota na Constituinte não chega a refluir o movimento

popular, que toma novo alento na campanha presidencial de 1989. O embate entre a direita e a esquerda, principalmente no segundo turno das eleições, tornou evidente a existência de dois projetos antagônicos. Evidenciou-se uma verdadeira encruzilhada histórica: ou a sociedade avança para uma proposta nova, cuja essência está na interrupção da forma de reprodução do capital, dirigida pelos setores progressistas, ou retrocede para a retomada do projeto conservador, ainda que com outras cores. A segunda alternativa prevaleceu. O projeto conservador é assumido pelos que fazem o "Brasil Novo", sem nenhuma contemplação. As Instituições que tratam da questão agrária estão sem atividade há mais de um ano, como é o caso do INCRA e dos Institutos de Terra em todos os Estados.

Conforme afirmou-se no capítulo primeiro, a reforma agrária em um país resulta da relação de forças no interior do estado. Tal relação, como vimos acima, encontra-se distante de uma situação que possa favorecer os trabalhadores. As elites brasileiras, embora dependentes política e economicamente, mantiveram-se unidas em torno de um projeto conservador que, hoje, se encontra em crise e sem perspectiva para o país. As soluções heterodoxas parecem ter fôlego curto, vive-se uma crise estrutural ao nível interno, inserida numa crise de maior dimensão global, igualmente estrutural. À medida que o capital mantém o processo de acumulação, assumindo cada vez mais a sua forma financeira parasitária, os trabalhadores em geral, que produzem a riqueza, vão gradativamente adequando-se às seqüelas resultantes da crise, sem que uma alternativa possa ser gestada nos marcos do capitalismo.

A superação positiva do atual quadro brasileiro e mundial não encontra espaço nos marcos do capitalismo. À medida que avança o processo modernizante, aprofundam-se as contradições. A crise social resulta desse processo, o desemprego torna-se crônico e atinge os trabalhadores inclusive nos países centrais, a revolução tecnológica gera concentração e miséria, os trabalhadores do campo migram em massa para as cidades, independente do seu porte.

É nesse contexto, ou como diria Gutelman, nesse paralelograma de forças, que a reforma agrária deve ser visualizada, pois, do contrário, qualquer proposta torna-se fantasiosa, impraticável e, até mesmo, instrumento de contra reforma, no que se constituiu o PNRA.

2.2 - CONSIDERAÇÕES

Conforme analisado acima, o contexto em que se situa o PNRA não poderia gerar outro tipo de consideração - ou mesmo em termos conclusivos de que essa mais recente "experiência" em que foram colocados os trabalhadores rurais e, por decorrência, o conjunto da sociedade brasileira - senão a de que se tratou de mais um mecanismo de proteção do problema agrário. As mudanças se apresentam, a cada dia mais emergentes, tendo em vista o quadro de miséria, em grande parte decorrente da exclusão social, que tem no problema agrário uma de suas fontes principais.

Portanto, faz-se necessária a apresentação de algumas sugestões, coerentes com o posicionamento teórico-político que permeia a análise no presente capítulo.

O quadro agrário brasileiro apresenta forte predomínio do monopólio da terra (ver dados apresentados nos capítulos seguintes) , decorre do complexo agroindustrial resultante da modernização dos latifúndios conforme a lógica de desenvolvimento do capitalismo adotada no campo. A produção agrícola é feita, em grande parte, pela burguesia agrária e pelos latifúndios modernizados, ficando a pequena produção com peso relativamente diminuto (Vê Graziano 1989). Soma-se ainda, a existência de grandes empreendimentos industriais que, combinados com a produção agrícola, formam unidades econômicas produtivas de grande influência para o desenvolvimento do capital, tendo no Estado seu elemento propulsor. Ocorrem, nesse particular, grandes transferências de mais valia social para estes setores, constituindo-se em mais um elemento para análise da crise do modelo de desenvolvimento em vigor.

Pelo que se encontra exposto até o momento, a reforma agrária deverá realizar-se mediante uma alteração na relação de forças político-sociais, constituindo-se um novo poder, resultante de uma ruptura no interior do Estado. Contudo, as medidas a

serem adotadas deverão configurar-se dentro dos patamares permitidos pela própria conjuntura característica de fases de transição política e social. Nesse pressuposto, poderão enquadrar-se medidas como:

a) fixação de teto máximo para as propriedades rurais, respeitadas as especificidades de cada região. Assim sendo, nesta fase, não seriam afetadas as estruturas produtivas vigentes ao ponto de provocar uma desorganização da produção até mesmo dos médios e grande produtores. Não teria sentido, por exemplo, repetir no Brasil de hoje o que foi feito (acertadamente) por Lênin em 1917, na Rússia;

b) o excedente, decorrente da medida anterior, formaria um Fundo Agrário Nacional, utilizado pelo Estado recomposto - com hegemonia dos trabalhadores - para suprir as necessidades da produção, dando respostas imediatas aos problemas sociais ;

c) o Fundo Agrário teria, como objetivo, a garantia do acesso à terra a todos que nela queiram trabalhar e viver, acompanhado de programas de apoio financeiro e técnico indispensáveis à sobrevivência da reforma proposta.

Prosseguindo, o processo produtivo na agricultura subordina-se ao plano geral de desenvolvimento da economia em âmbito nacional, tanto no que se refere ao mercado interno, quanto externo, considerando-se, inclusive, as especificidades regionais, nos aspectos econômico, social e cultural. A gestão da economia, em particular no plano em discussão, não deverá permitir a formação de monopólios. No que se refere às empresas e setores produtivos da economia rural que inviabilizem, por meios fraudulentos, o abastecimento da população, e/ou sabotarem e desorganizarem a economia nacional, desrespeitando as normas vigentes (no Estado de no tipo), deverão ser expropriados, passando a integrar o patrimônio público.

O Estado terá a prerrogativa de gerir o Fundo Agrário, tanto ao nível da distribuição e, se for o caso, praticar o arrendamento, quando se tratar de empreendimentos em larga escala por investidores capitalistas. Aqueles proprietários que não desejem cultivar suas terras deverão vendê-las. No tocante aos pequenos e médios produtores agrícolas que destinem sua produção, ou parte dela, para as indústrias, deverão além do valor do produto vendido, ter direito a uma parte dos lucros dessas indústrias.

Considerando-se o nível de desenvolvimento do capitalismo no campo, os trabalhadores assalariados assumem uma posição de destaque na economia agrária nacional, devendo, por isso mesmo, ter na organização de cooperativas de prestação de serviços seu principal instrumento para fazerem valer seus direitos. Essa relação entre trabalhadores assalariados e seus empregadores serão intermediadas pelo Estado, inclusive, nestas áreas ou setores onde funcione o sistema cooperativo não será permitida a contratação de trabalhadores avulsos. Ainda que o Estado, ao qual estamos nos referindo, configure-se enquanto Estado de transição, deverá, já nesta fase, incentivar a criação de cooperativas na perspectiva de um planejamento socialista. O Estado terá a incumbência de organizar, gradativamente, a economia socialista no campo, criando empreendimentos que possibilitem a produção em ampla escala, utilizando métodos modernos, técnicas especializadas e de alta produtividade, objetivando a independência na produção agrícola e derivados, frente às economias desenvolvidas.

Para todas as medidas acima elencadas, duas condições básicas deverão ser levadas em consideração, quais sejam, a busca do domínio da tecnologia com a criação de Centros Experimentais para o desenvolvimento da pesquisa científica, de caráter estratégico, e, a qualificação da força de trabalho rural, através de um sistema educacional direcionado para o homem do campo, respeitadas as diferenças regionais, particularmente, no que se refere aos aspectos culturais.

2.3 - NOTAS

1 - O Complexo Agroindustrial - CAI, é resultado da aliança da burguesia nacional que conduziu e conduz o modelo de desenvolvimento até o presente. Constitui-se, basicamente, dos setores modernizados da agricultura brasileira. Politicamente, ganharam espaço na composição do Estado, contrapondo-se ao coronelismo, e, desenvolvendo as relações sociais capitalistas, hoje responsáveis por mais de 80% da produção agropecuária.

2 - União Democrática Ruralista - UDR, é uma organização de direita, com característica páramilitar, que surgiu com o objetivo de impedir, a qualquer custo, a realização da Reforma Agrária no Brasil.

3 - O CENTRÃO, resultou da luta travada no interior do Congresso Nacional, mas, ao mesmo tempo, estendia para o conjunto da sociedade, em particular nos setores organizados. Trata-se de uma articulação política de centro-direita, formada por parlamentares constituintes que tinha como objetivo principal a derrota dos trabalhadores no que tange aos seus direitos.

CAPÍTULO III

O PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA - PRRA/RN

Em 19 de maio de 1986, sete meses portanto após a aprovação do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, o Governo Federal assina o Decreto nº 92.658, declarando a área rural do Estado do Rio Grande do Norte como zona prioritária para efeito de execução e administração de Reforma Agrária. Nasce, assim, o Plano Regional de Reforma Agrária - PRRA/RN.

No enunciado dos seis artigos que compõem o Decreto que cria o PRRA/RN, destacamos três pontos fundamentais:

a) a zona prioritária para efeito de execução e administração da reforma Agrária é definida como toda a área rural do Estado;

b) ... "somente por decreto do Poder Executivo será declarado de interesse social o imóvel rural que se encontra na zona prioritária"(PRRA/RN, p.05);

c) a composição da Comissão Agrária conta com participação minoritária dos trabalhadores.

Ao declarar toda a área rural do Estado como prioritária para a reforma, o decreto induz ao não planejamento das ações desapropriantes. Na realidade, este

dispositivo procura evitar a delimitação das áreas prioritárias, procedimento indispensável ao êxito de um plano de reforma. Em seguida, a centralização excessiva de poderes não contribui para o andamento do processo desapropriante. Ao contrário, aumenta a burocracia, não permitindo a agilidade necessária, sobretudo no que se refere à intervenção fundiária prevista no Plano. Por fim, as restrições impostas aos trabalhadores inibem a participação dos mesmos, como sujeitos ativos do projeto da Reforma.

Em síntese, o decreto que cria o PRRA/RN, ao mesmo tempo, sugere sua negação. Os pontos analisados acima, na realidade, são artificios que inviabilizam a concretização da reforma proposta no próprio plano ora decretado.

O PRRA/RN é composto de seis itens: JUSTIFICATIVA; OBJETIVOS E METAS; ÁREA (ZONA) PRIORITÁRIA E ÁREAS DE AÇÃO; INFRA-ESTRUTURA BÁSICA; AÇÕES DE APOIO E ESTIMATIVA DE CUSTOS e SITUAÇÕES EMERGENCIAIS, dos quais passamos a tratar sucintamente.

I - JUSTIFICATIVA

Neste item, identificamos os elementos básicos, ainda que pouco desenvolvidos, que dão sustentação à proposta de intervenção na estrutura fundiária do Estado.

A argumentação parte da afirmação de que a estrutura de posse e uso da terra no Estado respalda relações de produção atrasadas e, conseqüentemente, injustiça social no campo. Admite a tendência à concentração da terra, motivada pela especulação e aumento da área de exploração da cana-de-açúcar, pecuária e reflorestamento. Identifica a concentração das melhores terras para fins alheios à produção.

Por fim, neste primeiro item do Plano, está contido o entendimento de que existem distorções na estrutura fundiária do Estado, onde são identificados 1.953.961 ha de área aproveitável não explorada e 1.200.000 ha plenamente disponíveis nos latifúndios passíveis de desapropriação, conforme dados do INCRA (cadastro de 1985). As soluções contidas no PRNA/RN revestem-se de sentido social, econômico e político, na medida em que pretendem elevar o nível de vida dos trabalhadores e eliminar o êxodo rural, ampliar a produção e erradicar os conflitos pela posse da terra. As soluções apontadas têm seu fundamento na necessidade de uma profunda revisão da estrutura de posse e uso da terra no Rio Grande do Norte.

II - OBJETIVOS E METAS

O PRRA/RN propõe-se a cumprir os seguintes objetivos:

“a) promover as mudanças necessárias na estrutura fundiária do Estado, de modo a permitir o incremento da produção e da produtividade e o alcance da justiça social;

b) assegurar, de forma efetiva, a democratização do acesso do homem do campo à propriedade e ao uso da terra e da água;

c) contribuir para o aumento da oferta de alimentos e matérias-primas, tendo como prioridade o abastecimento do mercado interno;

d) promover a diminuição do êxodo rural, buscando atenuar a pressão populacional sobre os centros urbanos;

e) instrumentalizar as políticas de apoio à produção, de forma a contribuir para o aumento dos benefícios sociais proporcionados pelos investimentos públicos, direta ou indiretamente relacionados com o desenvolvimento rural;

f) promover a erradicação dos focos de tensão social e conflitos, atingindo, assim, a paz social no meio rural;

g) respeitar e estimular as organizações de defesa dos interesses do homem do campo, reconhecendo-o como interlocutor legítimo ao longo do processo de implantação da Reforma Agrária;

h) proporcionar apoio técnico e jurídico, através da FETARN e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, visando assegurar o cumprimento das determinações legais;

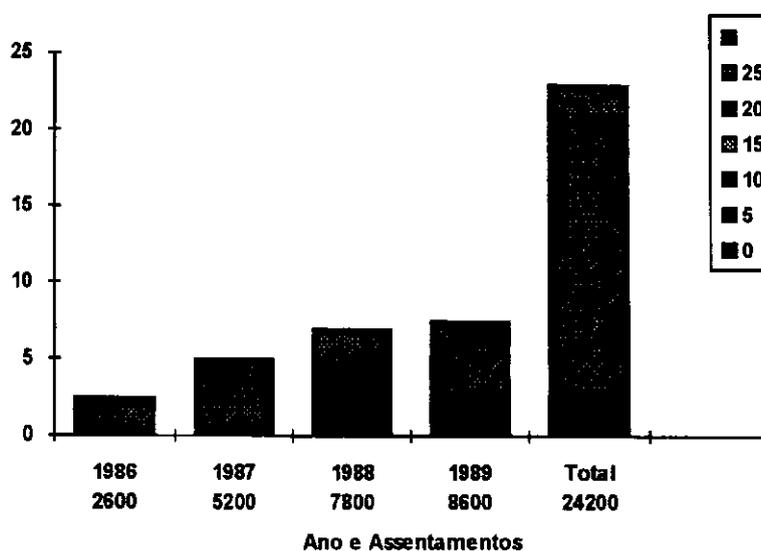
i) eliminar gradativamente o latifúndio e minifúndio, promovendo a reordenação do espaço agrário." (PRRA/RN, p.08).

Os objetivos do PRRA/RN são por demais abrangentes e com pouca conexão. Os itens "a", "b" e "i" encerram um mesmo objetivo: reestruturação fundiária. Ao nosso ver, muito pretensioso ao querer eliminar, ainda que gradativamente, o latifúndio e o minifúndio. Os limites do plano não comportam esse objetivo. Os itens "e" e "h" são pouco precisos. O crédito e a assistência técnica como instrumentos para viabilizar o aumento da produção, não são tratados adequadamente. O item "g" não constitui propriamente um objetivo, mas uma postura ética, moral. Seu conteúdo sugere uma interferência na organização e autonomia dos trabalhadores.

Por fim, os objetivos na forma em que estão expostos, confundem o que é geral com o específico, a causa com o efeito. E, em seu conjunto, ultrapassam os limites do PRRA/RN.

O plano faz referência apenas ao montante global das famílias a serem assentadas - 24.200, para o período de 1986 a 1989, em todo o Rio Grande do Norte, o qual é demonstrado de acordo com o quadro 2.1.

Famílias a serem assentadas



Fonte: MIRAD/INCRA, Brasília 1985

Não pretendemos, neste item, questionar a justeza ou viabilidade das metas propostas no PNRA/RN, mas, tão somente, comentar o procedimento adotado para defini-las, quando da elaboração do Plano Nacional.

Para determinar as metas do PNRA, procura-se identificar o número de famílias rurais beneficiárias da Reforma Agrária, a partir dos dados disponíveis no INCRA e IBGE, em 1980. O estudo estima que, entre trabalhadores sem terra, posseiros, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados e minifundiários, somariam um contingente em torno de 7 (sete) milhões de famílias a serem beneficiadas diretamente com a reforma. Isto, sem contar com as famílias, beneficiárias em potencial, que moram na periferia das pequenas e médias cidades.

Para estabelecer as metas do PNRA, a partir da identificação dos possíveis beneficiários, afirma que:

"o estabelecimento de metas para o assentamento dessas famílias, dentro de um horizonte de tempo considerado exequível, onde estejam contemplados o planejamento e a caracterização das ações previstas, dependerá diretamente da situação econômica e política do país, da capacidade operacional do MIRAD/INCRA e das demais instituições que estarão envolvidas no processo de reforma agrária." (PNRA, p. 27)

Não está claro, no PNRA, quais os critérios utilizados para proceder à distribuição das metas por cada Unidade da Federação. Fica subentendido que os Planos Regionais tiveram suas metas estabelecidas na proporção do número de famílias potencialmente beneficiárias, uma vez que não foi feita nenhuma referência quanto às particularidades da estrutura fundiária dos Estados ou Regiões.

III - ÁREA (ZONA) PRIORITÁRIA E ÁREA DE AÇÃO

Em primeiro lugar, esclarecemos que as áreas ou zonas prioritárias deveriam constituir-se a partir da determinação, caracterização e localização dos imóveis a serem desapropriados. A delimitação das áreas prioritárias, é de fundamental importância, pois deve constituir a base para se atingirem os objetivos econômicos e sociais propostos no Plano. Como vimos acima, o decreto indica toda a área do Estado como área prioritária, em outras palavras, não existem áreas prioritárias delimitadas no PRRA/RN.

Em segundo lugar, as áreas de ação, necessárias à formação do estoque de terra para cumprir as metas previstas no Plano Regional, são definidas no Plano Nacional, não existindo nenhuma alusão aos critérios usados. O PRRA/RN, embora reconheça a constitucionalidade da medida que determina a delimitação das zonas ou

áreas prioritárias para fins de reforma agrária, não indica prioridades e tenta justificar o decreto.

Para cumprir a meta de assentar 24.200 famílias, em quatro anos, o PRRA/RN propõe a distribuição de acordo com o quadro 2.2.

| Metas e Áreas Necessárias | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------------|
| (estimativa) | | |
| <u>ANO</u> | <u>Nº DE FAMILIAS</u> | <u>AREAS (ha)</u> |
| 1986 | 2.600 | 80.000 |
| 1987 | 5.200 | 150.000 |
| 1988 | 7.800 | 230.000 |
| 1989 | 8.600 | 270.000 |
| Total | 24.200 | 730.000 |

Fonte: PNRA - MIRAD/INCRA

Quanto ao cumprimento das metas propostas, o PRRA/RN afirma que:

"As áreas de ação e a localização das áreas desapropriáveis são determinadas em consonância com as diretrizes do Plano Nacional da Reforma Agrária, aprovado pelo Decreto no. 91.766, de 10 de outubro de 1985. (PRRA/RN, p. 08)

IV - PROGRAMAS DE AÇÃO

O PRRA/RN considera a necessidade de um conjunto de programas de caráter complementar para corrigir as distorções da malha fundiária. E faz referência ao levantamento aerofotogramétrico como método preferencial a ser usado na identificação da estrutura fundiária. Estudos sócio-econômicos, hidro-pedológicos e de topografia convencional, teriam função acessória na identificação de áreas passíveis de desapropriação.

Entendemos que a seqüência dos procedimentos propostos, deveria ser invertida, bem como o levantamento aerofotogramétrico poderia ser plenamente dispensável ao cumprimento dos objetivos do Plano. Os dados disponíveis no INCRA e IBGE, são suficientes à identificação da área a ser desapropriada. Os demais estudos, sócio-econômicos e hidro-pedológicos, já realizados ou a serem realizados, bastariam à elaboração de uma estratégia de ação capaz de atender às exigências do PRRA/RN.

Neste item, é apresentado um programa básico referente ao assentamento de trabalhadores rurais e um programa complementar que trata da regularização fundiária.

O primeiro está dividido em quatro atividades principais:

a) processo seletivo - diz respeito ao recrutamento dos beneficiários do Plano. É assegurada a prioridade na seleção aos trabalhadores que já habitam o imóvel, acompanhados dos que moram na vizinhança e, excepcionalmente, são admitidos pretendentes de outras áreas. Neste processo seletivo, participam os sindicatos e lideranças comunitárias.

b) organização do processo produtivo - visa o fortalecimento dos pequenos produtores, perseguindo os seguintes objetivos:

b.1. - "permitir a produção em escala";

b.2. - "possibilitar a maximização do uso técnica e produtivamente da terra e dos demais fatores de produção";

b.3. - "equacionar sistema de comercialização";

b.4. - "viabilizar a participação dos beneficiários em todas as fases do projeto";

b.5. - "garantir ao produtor o exercício do poder de decisão sobre o fruto do seu trabalho, através da representatividade e legitimidade de suas formas associativas". (PRRA/RN, p.9)

Todas as propostas acima, entre outras, serão contempladas no projeto de assentamento, objeto de estudo do quarto capítulo. Na organização do processo produtivo, onde deverão ocorrer inovações técnicas e mudanças nas relações de trabalho. No item que se segue, as formas de destinação das terras são um exemplo de tentativa no sentido da organização do processo produtivo.

c) forma de destinação das terras - o PRRA/RN propõe formas alternativas de exploração, ao serem definidas, levam em consideração a realidade de cada propriedade, portanto devem ser analisadas e propostas na fase de elaboração do Projeto de Assentamento. O acesso à terra, segundo o Plano, dá-se na forma individual, com titulação definitiva e através da concessão de uso, seja nos casos da propriedade familiar, seja nos casos da apropriação comunitária. O Plano determina, ainda, que a existência de água ou sua captação e armazenagem na propriedade, define a forma de apropriação das terras pela concessão de uso.

d) modelos alternativos de propriedades:

d.1. - familiar:

ajusta-se aos casos em que o beneficiário tenha a posse consolidada e o módulo corresponda às exigências da exploração, absorvendo toda a força de trabalho da família e eventuais assalariados. As formas de apropriação podem ser por titulação ou concessão de uso;

d.2. - condominial:

"propriedade explorada por grupo de produtores rurais com uso comum";

A propriedade condominial é uma forma mais desenvolvida de apropriação que pressupõe um nível mais elevado de organização dos trabalhadores, o

que permitirá a exploração comunitária ou coletiva do imóvel. As formas de apropriação podem ser via titulação ou concessão de uso.

d.3. - mista:

"acesso à terra, através de uso comum e de propriedade familiar, em função das peculiaridades do solo, sistema de produção já existente e outros fatores que indiquem sua adoção"; (PRRA/RN, p. 11)

d.4. - empresa rural associativa:

esta é uma forma mais desenvolvida de propriedade que requer dos beneficiários uma qualificação mínima que permita a formação de uma estrutura operacional e gerencial. Pode ser posto em prática o modelo cooperativo, quando as condições o permitirem, ou formas mais simples de associativismo, a partir da iniciativa dos próprios trabalhadores.

Os modelos alternativos de propriedade sugeridas no PRRA/RN devem ser apresentados aos trabalhadores, garantindo-lhes o poder de decisão sobre a forma de destinação das terras no processo produtivo. A forma alternativa de apropriação e os modelos de exploração permitem, pela amplitude de ações possíveis, mudanças nas relações de produção. O nível das mudanças depende de um conjunto de outras variáveis, notadamente no campo político e organizativo dos trabalhadores.

O segundo programa, de caráter complementar, trata da regularização fundiária. Faz parte do segmento **ação fundiária** do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP, do Projeto Nordeste, ajustado ao PNRA mediante convênio. Nesse segmento, além da regularização fundiária, a reorganização de minifúndios e a assistência jurídica prestada aos pequenos produtores via sindicatos rurais, são consideradas pelo Plano como atividades complementares. O PDSFN - Projeto de Desenvolvimento do

Sistema Fundiário Nacional, segmento do PAPP, tem como prioridade a titulação. Secundariamente, trata da desapropriação por interesse social. Basta que observemos os dados referentes à alocação de recursos negociados para o segmento. Segundo Yves Chalout, do total dos custos do projeto, 68% (91,2 milhões de dólares) foram alocados para aerofotogrametria, 79,2 milhões de dólares, para discriminação e regularização fundiária, enquanto que, para a redistribuição de terras, foram alocados apenas 22,5 milhões de dólares. (CHALOULT, 1988)

V - INFRA-ESTRUTURA BÁSICA, AÇÕES DE APOIO E ESTIMATIVA DE CUSTOS

A infra-estrutura básica abrange a construção de estradas, habitações e obras comunitárias. Ações de apoio compreendem as áreas de crédito, assistência técnica, tecnologia, educação e saúde. Quanto à estimativa de custos para a execução do Plano, estão discriminados, apenas para o primeiro ano (1986), os valores demonstrados no quadro 2.3.

| ESTIMATIVA DE CUSTOS PRRA/RN (1986) | |
|---|-----------------------|
| DISCRIMINAÇÃO | CUSTO ESTIMADO (Cr\$) |
| Indenização de benfeitorias e ações de redistribuição de terras | 73.682.700 |
| Infra-estrutura básica | 33.710.700 |
| Saúde | 5.513.900 |
| Educação | 3.513.900 |
| Assistência Técnica e Armazenagem | 11.871.000 |
| Crédito rural: 28520,2 + 13520,2 Inv. + Custeio | 42.449.400 |
| TOTAL | 170.741.600 |

Fonte: PRRA/RN, MIRAD/INCRA, 1986 P 13

Obs.: o valor em Títulos da Dívida Agrária - TDA, correspondente à indenização das terras a serem desapropriadas, não foi apresentado no PRRA/RN.

VI - SITUAÇÕES EMERGENCIAIS

O PRRA/RN, como qualquer plano de governo, prevê situações emergenciais e propõe soluções rápidas e adequadas por parte do poder público. Este item do Plano conclui afirmando que:

"Assim, metas e recursos previstos neste plano poderão sofrer alterações durante sua implementação. Situações emergenciais examinar-se-ão no tempo e contexto apropriados". (PRRA/RN, p. 13)

3.1 - A POLÍTICA DE ASSENTAMENTO

Entendemos a Política de assentamento como o instrumento viabilizador da estratégia do plano de reforma agrária, cuja meta principal, é assentar famílias de trabalhadores rurais, inserindo-os no processo produtivo. Tem-se como objetivo, neste item, apresentar a Política de Assentamento elaborada pelo MIRAD/INCRA.

O documento que trata da Política de Assentamento, parte de uma rápida avaliação acerca das ações do governo, no tocante à reforma agrária. Essa avaliação, conduz ao entendimento de que a política de reforma agrária dos governos anteriores, se restringiu à política de colonização. São destacados três aspectos básicos para a formulação das orientações da Política de Assentamento.

í

O primeiro aspecto constitui-se numa crítica ao processo de colonização, levado a efeito pelo INCRA. Alinham-se como principais "falhas" dos projetos de colonização, as seguintes posturas:

a) o paternalismo, em que o beneficiário recebia, a fundo perdido, a terra, a infra-estrutura e o apoio financeiro para instalar-se com sua família;

b) deficiência das atividades complementares, como saúde, extensão rural e apoio à comercialização, aliados a outros serviços na área de saúde e educação;

c) falta de integração e corresponsabilidade, ao nível dos órgãos e beneficiários. Em primeiro lugar, ressalta-se a concentração das ações por parte dos órgãos centrais, gestores do PRRA/RN, sobrepondo-se aos governos municipal e estadual, incluindo os ministérios setoriais. A falta de integração foi um dos fatores que inviabilizaram a ação, tanto do ponto de vista da gestão, como do ponto de vista das dotações orçamentárias. Em segundo lugar, do lado dos trabalhadores, essa política propiciou a desintegração ou não integração dos beneficiários na administração de seus próprios interesses. Esta falta de integração levou-os a terem no Estado uma fonte inesgotável de benefícios, tornando-os, portanto, dependentes.

Como podemos observar, as três questões estão interligadas e fazem parte de uma "falha" maior, qual seja, a ação global do Estado, realizada no setor agrário, não tinha por objetivo o sucesso da política de reforma agrária, nem mesmo da colonização.

O segundo aspecto diz respeito às expectativas criadas com a aprovação do PNRA, que propõe o assentamento de 1.400.000 famílias de trabalhadores rurais. O desencadeamento das desapropriações e a não satisfação da expectativa criada fez surgir com mais força o Movimento Organizado dos Trabalhadores Sem Terra.

O terceiro aspecto ressalta as limitações do INCRA como órgão executor da reforma agrária. São apontadas, como limitações do INCRA, estar comprometido com a administração de 61 projetos de colonização, com um contingente de 83.000 famílias, além de 32 projetos de regularização. Esta realidade compromete a atividade do órgão quanto aos recursos materiais, humanos e financeiros. Acrescentamos a estas limitações as debilidades de ordem política e técnica, considerando-se que o quadro de pessoal do INCRA foi tecnicamente preparado para agir politicamente contra a reforma

agrária. A necessidade de uma reestruturação do órgão impõe-se sob vários aspectos, como assinala o documento:

"Esse comprometimento, em confronto com as obrigações impostas pelas metas do PNRA, exige, além da revisão, também a implementação de métodos e práticas em uso atualmente. É preciso adequar a autarquia à realidade, garantindo um desempenho eficiente compatível com as metas do Programa e buscar a incorporação responsável das instituições de ação complementar e dos próprios beneficiários das atividades de assentamento". (Política de Assentamento, MIRAD/INCRA, 1987)

3.2 - SOBRE OS PRINCÍPIOS DA NOVA METODOLOGIA

Diante das dificuldades políticas, econômicas e sociais, o governo sugere mais participação dos trabalhadores. Para garantir a eficácia dos Projetos de Assentamento, propõe-se o cumprimento dos seguintes princípios:

“Racionalidade:

programar e utilizar os recursos naturais, humanos e financeiros com a adequação e patrimônio, advindo a obtenção do máximo proveito.

Objetividade:

respeitar as indicações da realidade; beneficiários e instituições - agentes de promoção do assentamento - devem orientar suas ações, considerando as condições objetivas do País, e, ao mesmo tempo, da comunidade assentada e suas unidades produtivas.

Participação:

a soma dos esforços institucionais, associada aos interesses e desejos dos parceiros, deve conjugar-se na idealização e construção da unidade comunitária do assentamento". (Política de Assentamento, MIRAD/INCRA,1987)

Não questionamos a justeza dos princípios propostos no documento, contudo, entendemos ser necessário ao assentamento, em contrapartida, a apresentação de : (i) recursos para serem usados racionalmente e não a ausência destes; (ii) uma estrutura técnico-administrativa politicamente preparada e com poderes para realizar as desapropriações e procederem com objetividade os assentamentos e não a estrutura pesada, burocrática e sobretudo, sem nenhum poder; (iii) força política e organizativa dos trabalhadores para imprimir uma participação segundo seus interesses e não subordinação e atrelamento do movimento sindical rural, ensejando tão somente uma pseudo-participação, onde o Estado decide e os beneficiários ratificam, numa postura passiva.

Componentes Básicos

Para implementar a Política de Assentamento consoante os objetivos e princípios propostos, o INCRA, as instituições complementares (órgãos federais, estaduais e municipais), os trabalhadores beneficiários e o estoque de terras devem ser considerados como componentes básicos. Cada um dos componentes deve exercer seu papel buscando a interação com os demais. O INCRA, como órgão executor da reforma agrária, tem o papel de formular, orientar, coordenar e executar a Política de Assentamento. Para tanto, necessita de poderes efetivos.

As instituições complementares, como o próprio nome sugere, tem a função de agregar esforços e recursos para viabilizar a Política de Assentamento. Suas principais atribuições recaem nas áreas de crédito e extensão rural, saúde, educação e obras de infra-estrutura.

A formação do estoque de terras através da desapropriação por interesse social, é o componente principal para que exista o assentamento. A qualidade do solo e o uso racional das áreas desapropriadas, devem constituir preocupação permanente dos técnicos e vigilância por parte dos trabalhadores para que a desapropriação não se transforme em negócios lucrativos para os proprietários.

As Fases do Assentamento

Para facilitar o entendimento dos mecanismos interinstitucionais e do processo de implementação dos assentamentos, é fundamental a análise do Diagrama de Fluxo de Trabalho para a criação de projetos de reforma agrária, elaborado pelo MIRAD/INCRA.

O Diagrama é composto de quatro fases:

I - obtenção de recursos;

II - constituição de projetos e conhecimento dos recursos;

III - habilitação de recursos;

CAPÍTULO IV

A ESTRUTURA FUNDIÁRIA E AS METAS DO PRRA/RN

Analisaremos, no presente capítulo, a estrutura fundiária do Estado do Rio Grande do Norte, considerando dois aspectos básicos: a) a concentração fundiária; b) o grau de utilização das terras.

A análise a que nos propomos, a partir deste enfoque, objetiva fundamentalmente, responder às seguintes indagações:

- . o PRRA/RN é tecnicamente viável?
- . suas metas (as do PRRA/RN) correspondem aos objetivos propostos?
- . a execução integral do PRRA/RN provocaria alguma repercussão nos econômico, social e político?

Neste sentido, a investigação a ser desenvolvida, a partir dos dados disponíveis, deve abordar os seguintes pontos:

- a) caracterização da concentração fundiária no Rio Grande do Norte;
- b) identificação da tendência à concentração, confrontando dados de 1976 com dados de 1985;
- c) demonstração da disponibilidade de terras aproveitáveis não exploradas;

d) averiguação da viabilidade técnica do PRRA/RN, considerando-se as determinações legais.

4.1 - A CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

A superfície territorial do Rio Grande do Norte, é de aproximadamente 53.015 km², o que corresponde a 5,3 milhões de hectares. Desta superfície, são considerados imóveis dominante nas sociedades, a questão agrária tem sofrido transformações profundas rurais (1) 5,1 milhões de hectares, ocupados ou apropriados em forma de propriedade e posse. A distribuição dos imóveis, por estrato de área, indica o grau de concentração da estrutura fundiária.

Conforme demonstrado no Quadro 3.II, dados mais recentes, os imóveis com até cinquenta hectares - constituídos em sua maioria por minifundiários (2) -, abrangem 74,6% dos imóveis. Enquanto que, os imóveis acima de 500 hectares abrangem apenas 2,4% do total dos imóveis, ocupando 43,1% da área total.

A estrutura fundiária do estado - considerada distorcida, concentrada e, por conseguinte, fonte de injustiça social - é o componente principal da JUSTIFICATIVA DO PRRA/RN. O latifúndio por exploração (3), que abriga 1,3 milhões de hectares de área aproveitável não explorada, é apresentado como a fonte das terras disponíveis para a reforma agrária. (PRRA/RN, p. 07)

Tendência à Concentração

A política fundiária nas últimas três décadas tem agravado sobremaneira o grau de concentração da terra no Brasil (ver Delgado, Müller e Graziano).

No Rio Grande do Norte, verificando-se o período de 1976 a 1985, a evolução dos dados atesta a manutenção da concentração fundiária (Quadro 3.1 e 3.2). Ao verificar-se uma variação positiva no número de imóveis em todos os estratos, observa-se que, em termos relativos, opera-se uma redução no número de propriedades até 50 ha. caindo de 76,1 (em 1976 para 74,6 (em 1985). Os estratos de 50 a 100 e de 100 a 500, sofrem alterações positivas, variando em 1,2 e 0,3 respectivamente, enquanto que o estrato acima de 500 ha permanece com a mesma posição. Em termos de área, as variações são pouco significativas, embora se registre uma redução de 2% no estrato acima de 500 hectares. A coluna B dos quadros 3.I e 3.II, referente a área aproveitável, indica, com maior precisão, a inalterabilidade do caráter concentrado da terra, no período referido, não se verificando alterações significativas.

Grau de Utilização das Terras Aproveitáveis

O grau de utilização das terras, é um indicador inequívoco dos efeitos da concentração fundiária da política agrícola adotada pelo estado. Nossa investigação revela mudanças importantes no grau de utilização das terras, no período 1976/85. Conforme indica o Quadro 3.I, a área explorada ocupava em média 76,5% das terras aproveitáveis, ao mesmo tempo que a área agricultável não explorada somava 1.027.185,4 ha, correspondendo a 23,5% da área aproveitável. Já em 1985, conforme indica o Quadro 3.II, a área média explorada cai para 58,2%, elevando-se o montante das áreas agricultáveis não exploradas para 1.953.961 ha, o que corresponde a 41,8% da área aproveitável.

ESTRATIFICAÇÃO POR CLASSE DE DISTRIBUIÇÃO RIO GRANDE DO NORTE

QUADRO 3.1

| estratos | Imóveis | % | Área Total (A) | % | Área Aproveitável (B) | % | Área Explorada (C) | C/B | Área não explorada (D) | % | D/B |
|----------|---------|------|----------------|------|-----------------------|----|--------------------|------|------------------------|------|------|
| 0 - 50 | 50.037 | 76.1 | 688.473,4 | 14.2 | 634.217,1 | 15 | 457.939,5 | 72,2 | 176.277,6 | 17.2 | 27.8 |
| 50 - 100 | 6.902 | 10.5 | 481.892,7 | 10.0 | 441.804,8 | 11 | 316.183,8 | 71.6 | 125.621,0 | 12.2 | 28.4 |
| 100-500 | 7.219 | 11.0 | 1.484.149,2 | 30.7 | 1.357.251,7 | 32 | 1.007.009,1 | 74.2 | 350.242,6 | 34.1 | 25.8 |

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|---------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|-------------|--------------------|------------|-------------|
| 500 ou + | 1.577 | 2,4 | 2.183.228,6 | 45,1 | 1.945.927,8 | 42 | 1.570.883,6 | 80,7 | 375.044,2 | 36,5 | 19,3 |
| TOTAL | 65.735 | 100 | 4.837.743,9 | 100 | 4.379.201,4 | 100 | 3.352.016,0 | 76,5 | 1.027.185,4 | 100 | 23,5 |

FONTE: Estatísticas Cadastrais, INCRA, 191976

QUADRO 3.II

| Estratos | Imóveis | % | Área Total (A) | % | Área Aprov. (B) | % | Área Expl. (C) | C/B | Área não Explorada (D) | % | D/B |
|--------------|---------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|-------------|------------------------|------------|-------------|
| 0 - 50 | 51.058 | 74,6 | 740.837 | 14,6 | 697.328 | 15,0 | 403.376 | 57,8 | 293.851 | 15,0 | 42,2 |
| 50- 100 | 8.002 | 11,7 | 552.756 | 10,9 | 522.025 | 11,2 | 289.106 | 55,4 | 232.919 | 12,0 | 44,6 |
| 100- 500 | 7.715 | 11,3 | 1.597.605 | 31,4 | 1.495.737 | 32,0 | 849.706 | 56,8 | 646.031 | 33,0 | 43,2 |
| 500 ou + | 1.616 | 2,4 | 2.190.908 | 43,1 | 1.953.038 | 41,8 | 1.174.878 | 60,1 | 781.060 | 40,0 | 40,0 |
| TOTAL | 68.391 | 100 | 5.082.106 | 100 | 4.671.028 | 100 | 2.717.066 | 58,2 | 1.953.961 | 100 | 41,8 |

FONTE: Cadastro INCRA/85 (Ano Base 1984)

Destacamos no Quadro 3.III a evolução da distribuição das áreas aproveitáveis por estrato, com o objetivo de identificarmos a variação no grau de utilização das terras ocorridas no período em foco. Conforme indicam os dados, ocorreu no período 1976/85 uma variação negativa de 19% da área explorada em média, sendo que as propriedades acima de 500 ha subtraem do processo produtivo 396.005,6 ha, ou seja, 25,6%. Contrariamente, a área agricultável não explorada apresenta uma elevação preocupante. Em termos médios, são 90,2% de acréscimo da área agricultável não explorada, sendo que o estrato superior, com mais de 500 ha, mais do que duplicou, atingindo uma variação de 108,2.

QUADRO 3.III

| Estratos | Área Explorada 1976 | Área Explorada 1985 | Varição | % | Área Aprov. Não Explorada (1976) | Área Aprov. Não Explorada (1985) | Varição | % |
|--------------|---------------------|---------------------|-------------------|------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------|-------------|
| 0 - 50 | 457.939,5 | 403.376,0 | -54.563,5 | -12,0 | 176.277,6 | 293.951 | 117.674,0 | 66,7 |
| 50 - 100 | 289.106,0 | 289.106,0 | -27.077,8 | -8,5 | 125.621,0 | 232.919 | 107.298,0 | 85,4 |
| 100 - 500 | 1.007.009,1 | 849.706,0 | -157.303,1 | -15,6 | 350.242,6 | 646.031 | 295.788,4 | 84,4 |
| 500 ou + | 1.570.883,6 | 1.174.878,0 | -396.005,6 | -25,6 | 357.044,2 | 781.060 | 406.788,0 | 108,2 |
| TOTAL | 3.352.016,0 | 2.717.066,0 | -634.950,0 | -19 | 1.027.185,4 | 1.953.961 | 926.776,4 | 90,2 |

FONTE: Estatísticas Cadastrais, INCRA - 1976/1985

O comportamento dos dados acima analisados leva-nos à reflexão sobre a política agrícola e fundiária levada a efeito desde a promulgação da Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra. O período 1976/85, que ora analisamos, coincide com a fase de declínio da política de fomento agrícola levada a efeito pelo Estado desde 1965, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural e adoção de medidas subsidiárias às explorações. (DELGADO, 1985)

Por fim, a evolução da distribuição das áreas aproveitáveis no período 1976/85, conforme indicam os dados, conduz-nos à identificação da disponibilidade de terras passíveis de desapropriação, em quantidade suficiente para o cumprimento das metas previstas no PRRA/RN.

4.2 - A VIABILIDADE TÉCNICA DO PRRA/RN

O PRRA/RN, propõe a desapropriação de 730.000 ha. para atender ao assentamento de 24.200 famílias, no período 1986/89. Os dados sobre a disponibilidade de terras desapropriáveis, atestam a viabilidade técnica da meta proposta no Plano. A área aproveitável não explorada atinge 1.953.961 ha, no total de imóveis rurais, o que significa 2,7 vezes a meta proposta. Levando-se em consideração apenas os imóveis acima de 500 ha, a área agricultável não explorada, com 781.060 ha, supera a meta do Plano. (Quadro 3.III)

Com o objetivo de facilitar a identificação das áreas objeto de reforma agrária, agrupamos no Quadro 3.IV, dados referentes às grandes propriedades acima de 1000 ha. Da listagem dos imóveis acima de 1000 ha, destacamos a Empresa Rural - excluída por lei da ação expropriatória -, e o latifúndio por exploração - objeto de desapropriação, por não cumprir a função social. Os 648 imóveis acima de 1000 ha, somam 1.529.629,3 ha, distribuídos entre Empresas Rurais em número de 135 com 18,8% da área e latifúndios por exploração em número de 513, com 81,2% da área, o que corresponde a 1,2 milhões de hectares aproximadamente.

Os números indicam, com boa margem de segurança, a viabilidade técnica da meta proposta pelo PRRA/RN. A ação desapropriatória poderia recair inicialmente sobre as propriedades acima de 2000 ha, consideradas latifúndio por exploração; os quais somam apenas 180 imóveis e comportam uma área de 792.259,6 ha, superior à meta do Plano. Em caso de necessidade, seriam desapropriadas áreas do estrato inferior.

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS CADASTRADOS ACIMA DE 1000 HECTARES INCRA 1985

Quadro 3.IV

| CATEGORIAS | | | | | | | | | | | |
|---|-----|--------------------|-----------|----|-----------------|-----------|----|-----------------|-------------|------|-------|
| ----- | | | | | | | | | | | |
| IMÓVEIS EMPRESA RURAL LATIFÚNDIO POR EXPLORAÇÃO | | | | | | | | | | | |
| ----- | | | | | | | | | | | |
| ----- Área aproveitável | | | | | | | | | | | |
| Estratos | N° | Área não Explorada | | | N° Área % | | | N° Área % | | | % * |
| 1000 - 2000 | 424 | 572.508,0 | 192.007,9 | 33 | 91 | 121.981,9 | 21 | 353 | 450.526,0 | 78,6 | 36,2 |
| 2000 - 5000 | 175 | 505.220,1 | 187.310,0 | 37 | 35 | 90.752,4 | 17 | 140 | 414.467,7 | 82,0 | 33,3 |
| 5000-10000 | 34 | 215.844,0 | 74.690,9 | 34 | 7 | 43.805,0 | 20 | 27 | 172.038,0 | 79,7 | 13,8 |
| 10000 ou mais | 15 | 236.057,2 | 98.231,1 | 41 | 2 | 30.303,3 | 12 | 13 | 205.753,9 | 87,1 | 16,5 |
| TOTAL | 648 | 1.529.629,3 | 552.239,3 | 36 | 135 | 286.842,6 | 18 | 513 | 1.242.785,6 | 81,2 | 100,0 |

Fonte: Cadastr - INCRA/1985.

Obs: Área Aproveitável não Explorada, corresponde à área total do imóvel, excluídas as terras de reserva legal, as terras inaproveitáveis e a área explorada.

% * Percentual em relação ao total

Crítérios Para Seleção de Áreas Prioritárias

Quando da elaboração do PRRA/RN, antes do Decreto Lei nº 92.681 de 19 de maio de 1986, que declara como área prioritária todo o Estado do Rio Grande do Norte, técnicos do INCRA/RN, ITERN, CEPA e EMATER, juntamente com a FETARN e representantes da Igreja, realizaram seminários nas sedes das regiões-pólo dos sindicatos dos trabalhadores rurais, desencadeando o processo de escolha das áreas prioritárias para efeito da execução e administração da reforma agrária. Nas regiões-pólo concentram-se 110 sindicatos rurais que atuam na jurisdição dos 151 Municípios do Estado.

Através de seminários, foi desenvolvida uma metodologia, na qual as lideranças apresentaram um diagnóstico dos municípios, levando-se em consideração os latifúndios por exploração, as tensões sociais, a concentração de minifúndios, concentração de posseiros, trabalhadores sem terra, potencial hídrico e condições jurídicas do imóvel.

A partir do diagnóstico apresentado, os municípios foram identificados com maior possibilidade de intervenção fundiária, estabelecendo a ordem de prioridades. Para tanto, o MIRAD/INCRA determinou critérios seletivos para a definição de áreas prioritárias, cujos indicadores foram definidos em dois grupos: básicos e complementares.

Dentre os indicadores básicos, destacam-se:

"a) capacidade de atendimento, representando a relação entre a disponibilidade de terras desapropriáveis e o módulo fiscal do município (latifúndio com área acima de 3 módulos).

b) expectativa de demanda, representando o produto do número de famílias não proprietárias pelo módulo fiscal do município, abrangendo parceleiros, arrendatários, assalariados temporários e outros trabalhadores não assalariados.

c) grau de concentração da terra, representando a relação percentual entre área total dos latifúndios, com área igual ou superior a 20 módulos fiscais e a área total cadastrada do município.

d) capacidade de absorção, representando a relação entre o produto do número de famílias não proprietárias (beneficiárias potenciais), na respectiva micro-região homogênea, pelo módulo fiscal do município e a disponibilidade de terras desapropriáveis do mesmo município."

Consideram-se indicadores complementares:

"a) incidência de inversões públicas.

b) programas especiais em execução ou prestes a executar (Projeto Nordeste/Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP).

c) manifesta tensão social/ocorrência de conflitos.

d) aptidão agrícola das terras.

e) fatores diversos, tais como, processos de desapropriação em tramitação, ações fundiárias desenvolvidas, existência de vales férteis, levantamentos aerofotogramétricos, etc..."(4)

4.3 - CONSIDERAÇÕES

Levando-se em consideração os indicadores acima, chegou-se à conclusão de que a área prioritária deveria ser composta por 71 municípios, com área correspondente a 3.745.800 ha, da qual os 1.936.440 ha se encontram disponíveis para desapropriação. Nessa área, obedecendo-se à mesma proporção de 30 ha por família, conforme o PNRA, daria para assentar 64.548 famílias de trabalhadores rurais, ou seja, 2,6 vezes a meta proposta pelo PRRA/RN, de 24,200 assentamentos. (Quadro 3.V)

ÁREAS PRIORITÁRIAS DO PRRA/RN

QUADRO 3.V

| MICRORREGIÕES/ Nº DE MUNICÍPIOS | ÁREA EM HA. | | CAP. DE ASS. | |
|---|------------------|------------------|---------------|---------------|
| | TOTAL | DISPONÍVEL | FAMÍLIAS | |
| MR - Salincira Northeriograndense (6 municípios) | 411.800 | 292.192 | 4.225 | 9.739 * |
| MR - Litoral de S. Bento do Norte (3 municípios) | 178.500 | 81.600 | 1.370 | 2.720 |
| MR - Sertão de Angicos (4 municípios) | 425.600 | 247.905 | 4.130 | 16.030 |
| MR - Serra Verde (8 municípios) | 351.500 | 168.343 | 3.416 | 8.263 |
| MR - Natal (5 municípios) | 186.700 | 122.201 | 7.623 | 5.611 |
| MR - Serrana Northeriograndense (10 municípios) | 178.200 | 59.976 | 1.249 | 1.999 |
| MR - Seridó (15 municípios) | 746.000 | 293.394 | 8.662 | 9.779 |
| MR - Borborema Potiguar (6 municípios) | 232.400 | 119.074 | 3.591 | 3.969 |
| MR - Agreste Potiguar (4 municípios) | 108.900 | 66.855 | 1.909 | 2.228 |
| TOTAL GERAL | 3.745.800 | 1.936.440 | 45.010 | 64.548 |

Fonte: Cadastro, INCRA, 1985

* Proporção de 30 ha, por celeiro, conforme PNRA

Ainda com base nos indicadores que compõem os critérios seletivos propostos pelo MIRAD/INCRA, procedeu-se a identificação das áreas de ação de PRRA/RN, dentre as áreas definidas como prioritárias. Restringiu-se a abrangência das desapropriações para apenas 4 micro-regiões homogêneas, atingindo 16 municípios dos 151 conforme indica o Quadro 3.VI.

ÁREAS DE AÇÃO DO PRRA/RN

QUADRO 3.VI

| MICRORREGIÕES/MUNICÍPIOS | ÁREA EM HA. | | FAMÍLIAS |
|-----------------------------------|------------------|----------------|---------------|
| | TOTAL | DISPONÍVEL | |
| MR - Salineira Norteriograndense | | | |
| - Mossoró (*) | 200.000 | 131.905 | 1.884 |
| - Carnaubais | 101.200 | 91.960 | 1.313 |
| | 301.200 | 223.865 | 3.195 |
| MR - Litoral de S. Bento do Norte | | | |
| - São Bento do Norte | 40.100 | 26.823 | 447 |
| - Pedra Grande | 26.300 | 6.153 | 113 |
| - Touros | 112.100 | 48.624 | 810 |
| MR - Açu e Apodí | | | |
| - Açu | 151.000 | 63.778 | 1.610 |
| - Ipanguaçu | 60.600 | 41.343 | 751 |
| - Upanema | 91.100 | 54.757 | 995 |
| - Gov. Dix Sept Rosado | 141.400 | 34.211 | 622 |
| - Felipe Guerra | 30.000 | 10.786 | 196 |
| - Apodí | 145.900 | 74.288 | 1.351 |
| | 620.000 | 279.163 | 5.075 |
| MR - Natal | | | |
| - Maxaranguape | 29.700 | 18.634 | 932 |
| | 29.700 | 18.634 | 932 |
| MR - Seridó | | | |
| - Jucurutu | 99.900 | 35.218 | 1.006 |
| - Florânea | 49.100 | 28.805 | 823 |
| - Cerro Corá | 44.400 | 25.981 | 866 |
| - Caicó | 132.800 | 51.849 | 1.481 |
| | 326.200 | 141.853 | 4.176 |
| TOTAL GERAL | 1.455.600 | 745.105 | 14.750 |

Fonte: Cadastro, INCRA, 1985

(*) Incluído o município de Baraúnas, recentemente criado.

No tocante à área de ação definiram-se 1.455.600 ha, dos quais 745.115 ha são considerados disponíveis para desapropriação, respeitando as determinações legais vigentes, atendendo ao cumprimento da meta proposta pelo PRRA/RN, de assentar 24.200 famílias de trabalhadores rurais no período de 1986/89.

Para facilitar a localização geográfica das áreas de ação e áreas prioritárias constantes na proposta, apresentamos os mapas 1 e 2.

4.4 - NOTAS

1 - *Imóvel Rural é definido como "o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada." (Estatuto da Terra)*

2 - *O minifúndio é definido como "o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar." (Op. cit.)*

3 - *Latifúndio por exploração é "o imóvel rural cuja dimensão se situa entre o limite de 1 (um) a 600 (seiscentos) módulos rurais, e que seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural." (Op. cit.)*

CAPÍTULO V

A IMPLANTAÇÃO DO PRRA/RN (ELEMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO)

5.1 - AÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO, ANTERIOR AO PRRA/RN

A intervenção fundiária no Estado do Rio Grande do Norte, por parte do poder público, mais recentemente, restringe-se à desapropriação de apenas 1 (um) imóvel com 544,8 ha, no município de Ingá, em 1980, e aquisição de 20.471,53 ha, através dos programas PROTERRA/FUNTERRA, POLONORDESTE E PROCANOR (Quadro V.I).

DEMONSTRATIVO DOS IMÓVEIS ADQUIRIDOS PELOS PROGRAMAS PROTERRA/FUNTERRA, POLONORDESTE E PROCANOR

QUADRO V.I

| PROGRAMA | MUNI- CÍPIOS | Nº DE IMÓVEIS | ÁREA TRAB. (HA) | LOTES | FAMÍLIAS ASSENTADAS |
|-----------------------|-----------------|------------------|--------------------|-------|------------------------|
| PROTERRA/ FUNTERRA | 02 | 02 | 7.561,68 | 467 | 467 |
| POLONORDESTE | 02 | 03 | 8.750,42 | 256 | 254 |
| PROCANOR | 07 | 11 | 4.159,43 | 944 | 944 |
| TOTAL | 11 | 16 | 20.471,53 | 1.667 | 1.692 |

Fonte: INCRA/RN, Governo do Estado - 1989.

A ação do Polonordeste

O programa de redistribuição de terras e de estímulo à Agroindústria do Norte Nordeste, criado em 1971, passou a ser operacionalizado no Rio Grande do Norte, em 1983, tendo sido executado pela subcoordenadoria do PROTERRA/FUNTERRA, no Estado do Ceará.

A divisão Estadual Técnica - DET, hoje Delegacia Regional do INCRA/RN, participou do processo, integrando-se às equipes de vistoria, avaliação, identificação, seleção e assentamento do Programa. Tendo em vista o deslocamento de técnicos do Estado do Ceará, as despesas operacionais foram oneradas sobremaneira, elevando o custo final da desapropriação e, conseqüentemente, restringindo os recursos alocados para aquisição das propriedades. (Relatório INCRA, 1985)

As atividades de elaboração do laudo técnico, negociação da área, levantamento do perímetro, projeto de parcelamento e titulação, a cargo da Subcoordenadoria do Programa do Estado do Ceará, foram afetadas, não só em termos de elevação de custos, mas em nível operacional, tendo o desconhecimento da realidade estadual implicado em retardamento e erros técnicos. Como exemplo, citamos o planejamento físico das áreas, cujo parcelamento desconsiderou o plano altimétrico, alterando as dimensões do imóvel. Conforme indica o relatório da DET/RN de 1985, as terras desapropriadas encontram-se em total abandono, sem nenhuma infra-estrutura. Em decorrência, a população dos Projetos de Assentamento Olho D'água do Mato e Serra João do Vale, encontra-se em estado de miséria absoluta.

A ação do Polonordeste

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, foi criado em 1974, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste. O início da operacionalização do POLONORDESTE no Rio Grande do Norte, ocorreu por volta de 1983, da mesma forma que o PROTERRA/FUNTERRA, subordinada à subcoordenadoria do Programa de Estado do Ceará, conforme convênio estabelecido entre a CEPARN, SUDENE e INCRA.

A ação do Programa limitou-se à desapropriação de 3 (três) áreas que, ao todo, somam 8.750,42 ha, com 254 famílias assentadas. (Quadro 4.I)

Os imóveis Tubibal, Jandaíra e São Rafael, transformados em projetos de assentamentos, convivem com os mesmos problemas levantados em relação aos PA's João do Vale e Olho D'água do Mato; ausência de infra-estrutura, crédito e assistência técnica. As populações desses assentamentos, igualmente, não elevaram seus níveis de vida com o acesso à terra.

A Ação do PROCANOR

O Programa Especial de Apoio às Populações Pobres da Zona Canavieira do Nordeste - PROCANOR, objeto de convênio firmado entre o INCRA, SUDENE e Governo do Estado, com vigência no período de abril de 1984 a março de 1985, da mesma forma que os anteriores, teve sua operacionalização dirigida pela Subcoordenadoria do PROTERRA/FUNTERRA, no Estado do Ceará. Os problemas decorrentes dessa particularidade repetiram-se. O PROCANOR sofreu o agravante de ter se transformado num

verdadeiro escândalo administrativo-financeiro, alvo de críticas e investigações infrutíferas. (Relatório de Avaliação - 1987)

Os recursos provenientes do FINSOCIAL, através de contrato com o BNDES, da ordem de 800 milhões de cruzeiros, para aquisição de terras - cuja finalidade seria dotar pequenos agricultores e trabalhadores rurais de uma área destinada à produção de culturas de subsistência, visando complementar suas rendas - foram destinados à compra de tabuleiros impróprios ao cultivo, por ser um solo formado, em sua grande maioria, por areias quartzosas. Foram destinados 1,6 bilhões de cruzeiros, valores de 1984, para financiamento agrícola; pequenos investimentos e custeio agrícola, além de construção e reforma de imóveis residenciais, obras de infra-estrutura básica e organização comunitária previstas no Programa.

Segundo o relatório da equipe interinstitucional formada por técnicos do INCRA, CEPA, ITERNE E EMATER, para proceder levantamento da situação dos imóveis e populações beneficiárias do Programa, chegou-se à conclusão de que os assentamentos se encontravam abandonados pelos trabalhadores. Constatou-se, ainda, que a infra-estrutura prevista no Programa não havia sido implementada em sua totalidade, em especial no que se refere às residências dos trabalhadores. Por fim, chegou-se à conclusão de que a população das áreas do PROCANOR se encontrava em piores condições de vida, se comparadas aos projetos de assentamento das áreas não litorâneas. (Relatório de Avaliação - 1987)

A intervenção fundiária do Rio Grande do Norte através dos programas acima referidos, apesar de pouco significativa do ponto de vista quantitativo, fez emergir um conjunto de problemas que são vividos, em maior dimensão, pelo PRRA/RN.

A Colonização no Rio Grande do Norte

A Colonização no Rio Grande do Norte não apresenta um quadro animador, assim como os assentamentos dos Programas acima comentados, uma vez que os três projetos levados a efeito pelo INCRA não tinham conteúdo nem volume expressivos. As áreas colonizadas pelo poder público no Estado somam 5.561,33 ha, beneficiando apenas 136 famílias. Dois desses projetos encontram-se emancipados e outro em vias de emancipação. A colonização particular desenvolvida pelo Governo do Estado, embora abrangendo uma área maior, tem sofrido problemas de continuidade, apresentando pouca significação no conjunto do Estado. (Quadro V.II)

DEMONSTRATIVO DA COLONIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE

Quadro V.II

| ESPECI- FICAÇÃO | PROJETO | AREA (EM HA) | FAMILÍAS ASSENT. | LOTES | | | SITUAÇÃO ATUAL |
|--------------------|-----------------|-----------------|---------------------|-------|---------|--------|------------------------|
| | | | | RURAL | P/RURAL | URBANO | |
| Oficial | PIUM | 2.023,42 | 45 | 90 | -- | -- | emancipado |
| | D. MARC. DANTAS | 2.993,11 | 46 | 92 | -- | 46 | emancipado |
| | INGÁ | 544,80 | 45 | 45 | -- | 58 | em vias de emancipação |
| SUB- TOTAL | -- | 5.561,33 | 136 | 227 | -- | 104 | -- |
| ===== | = | = | = | = | = | = | = |
| Particular | SERRA DO MEL | 61.450,00 | 1.196 | 1.196 | -- | 1.196 | em vias de emancipação |
| | L. BOQUEIRÃO | 10.534,00 | 243 | 360 | -- | 360 | em vias de emancipação |
| | PANAÚ | 976,00 | 49 | 98 | -- | 49 | emancipado |
| SUB- TOTAL | -- | 72.960,00 | 1.488 | 1.654 | -- | 1.654 | -- |
| ===== | = | = | = | = | = | = | = |
| TOTAL | -- | 78.521,33 | 1.624 | 1.881 | -- | 1.709 | -- |

Fonte: INCRA/RN - CIDA - 1989

Procedimentos Administrativos para a Desapropriação por Interesse Social

Conforme demonstrado no Diagrama de Fluxo de Trabalho para a Criação e Implementação de projetos de Reforma Agrária, apresentado no Capítulo III, as desapropriações de imóveis rurais por interesse social demandam um conjunto de ações administrativas, desde a identificação e seleção de áreas, até a desapropriação e emissão de posse. Essas ações compõem, basicamente, toda a primeira fase do Diagrama e serão objeto de investigação neste item. Vencida a etapa de seleção e identificação das áreas prioritárias e de ação, analisadas no capítulo anterior, passamos à apresentação dos procedimentos administrativos para a desapropriação por interesse social.

Com a finalidade de normatizar as desapropriações por interesse social, o INCRA estabeleceu um conjunto de diretrizes administrativas, através da Instrução nº 39, que versa sobre: a vistoria dos imóveis; avaliação das benfeitorias; atualização cadastral e levantamento da cadeia dominial e ajuizamento da ação desapropriatória. Serão abordados, de forma sintética, os principais aspectos da instrução nº 39 do INCRA.

O processo desapropriatório, conforme Instrução, consta de três fases: preparatória, declaratória e judicial.

I - Fase Preparatória

Identificado o imóvel a ser desapropriado, a Superintendência Regional do INCRA formaliza o processo obedecendo o seguinte procedimento:

- 1 . determinar a realização da vistoria do imóvel por uma equipe técnica competente;

- 2 . proceder o levantamento da situação cadastral e tributária do imóvel;
- 3 . comunicar ao proprietário do imóvel a realização da vistoria, informando à Comissão Agrária sobre o resultado da mesma;
- 4 . verificar o cumprimento da função social do imóvel, levando-se em consideração os seguintes aspectos:
 - a) que o imóvel promova, através de sua exploração, o bem estar dos proprietários e trabalhadores;
 - b) que sejam mantidos níveis satisfatórios de produtividade;
 - c) que assegure a conservação dos recursos naturais mediante exploração racional do solo;
 - d) que sejam observadas as disposições legais reguladoras das relações de trabalho;
 - e) que se cumpra a legislação que rege os contratos de uso da terra.
- 5 . elaboração de Laudos de Vistoria e Avaliação, de forma que atenda aos requisitos do item anterior;
- 6 . observação dos aspectos legais do imóvel através do levantamento da cadeia dominial, com vistas a detectar a existência de títulos ou registros incidentes sobre o mesmo, evitando a contestação judicial;
- 7 . determinação do valor da terra nua pelo valor declarado para efeito do cálculo do Imposto Territorial Rural, devidamente corrigido. Nos casos de imóveis não cadastrados será considerado o VTN mínimo do município;

8 . por fim, "O superintendente Regional dará parecer conclusivo sobre a desapropriação, apensando minuta da Exposição de Motivos ao processo e remetendo-o à Diretoria de Recursos Fundiários para a mesma elaborar, em colaboração com a Procuradoria Jurídica, a Exposição de Motivos revisada e a minuta de Decreto declarando a área de interesse social para fins de desapropriação." (Instrução nº 39 do INCRA - 1986)

II - Fase Declaratória

A Fase Declaratória caracteriza-se pela adoção de medidas técnicas e administrativas, necessárias à execução e controle das desapropriações, por parte da Diretoria de Recursos Fundiários. Dentre as medidas destacamos:

- a) aprovação dos valores, constantes no laudo de avaliação, referente à indenização;
- b) ajuizamento da ação expropriatória pela procuradoria jurídica;
- c) emissão de Títulos da Dívida Agrária - TDA, e liberação de recursos em moeda corrente pela Diretoria Administrativa e Financeira.

III - Fase Judicial

Nesta fase conclusiva, a Superintendência Regional certifica-se da não existência de pendências jurídicas, e procede a imissão de posse, matriculando o imóvel em nome do INCRA e refazendo o cadastramento do mesmo. Ainda nesta fase, podem ocorrer contestações, mandados de segurança ou medidas cautelares seguidas de liminares por parte do expropriado, durante a tramitação do processo, o que vem contribuir negativamente com o andamento das ações. Em caso de contestação, a Instrução nº 39 determina que:

a) contestada a ação expropriatória, a Superintendência Regional, através da Procuradoria Regional - SR(00)J, acompanhará o feito em todos os seus termos até a sentença final, comunicando a decisão respectiva à Procuradoria Jurídica;

b) "...levantamento do depósito por parte do(s) expropriados ou as circunstâncias de não se ter efetivado em razão da dúvida fundada sobre o domínio do imóvel."

c) a SR(00)J comunicará, de imediato, à Diretoria Administrativa e Financeira e à Diretoria de Recursos Fundiários, qualquer providência resultante do ajuizamento, assim como depósitos efetuados, desmembramentos de Títulos da Dívida Agrária, levantamento de depósito nos autos, por ordem judicial ou resultante do encerramento da ação.

5.2 - AS DESAPROPRIAÇÕES E AS METAS DO PRRA/RN

O objetivo maior da intervenção do Estado, para modificar a estrutura fundiária, é o assentamento de trabalhadores rurais. Para tanto, as ações de obtenção de terras, através da desapropriação, configuram a base do Programa da Reforma Agrária Proposta. Complementarmente, as atividades de promoção social e de apoio à produção, através de uma política de crédito e assistência técnica, contribuem para o êxito da reforma.

Conforme ressaltamos no Capítulo III, o objetivo geral do PRRA/RN era promover uma adequada distribuição da terra, modificando-se o regime de posse e uso, de forma que atendesse às exigências do desenvolvimento do Estado, permitindo o incremento da produção e da produtividade. Com isto, estariam sendo atendidos os princípios de justiça social e o direito à cidadania do trabalhador rural. No plano específico, as atribuições do PRRA/RN visava atender aos seguintes aspectos: possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de

trabalho, contribuir para o aumento da oferta de alimentos e matéria-prima, visando ao atendimento prioritário do mercado interno; promover a diminuição do êxodo rural, com a finalidade de diminuir a pressão populacional sobre as cidades, proporcionar o aumento das inversões públicas no setor rural, com vistas ao desenvolvimento, e, por fim, promover a paz social no meio rural, mediante a erradicação dos focos de tensão.

O Quadro V.III, apresenta a distribuição das metas propostas e executadas no período, em termos de área desapropriada e capacidade de assentamento das famílias de trabalhadores rurais.

Conforme indica o Quadro V.III, somente a partir de 1987, iniciou-se o processo desapropriatório, sendo que neste exercício foram desapropriados 11 imóveis, correspondendo a 20,4% das áreas programadas, atingindo 16,7% das famílias beneficiárias. A partir desse exercício, contrariamente aos aumentos progressivos da ação desapropriatória programada para os anos subseqüentes, as áreas executadas caíram sensivelmente, 5,5% em 1988 e apenas 2,8% em 1989. Em termos de capacidade de assentamento das famílias, atingiram-se nesses anos, 5,7% e 2,6% respectivamente.

METAS DE ASSENTAMENTO DO PRRA/RN

Quadro V.III

| PERÍODO | M E T A S | | | | | | | | |
|---------|-------------------|-------|--------------------|-------|-------------------|----------|------|--------------------|------|
| | PROGRAMADAS | | | | EXECUTADAS | | | | |
| | CAP. ASSENTAMENTO | | ÁREA DESAPROPRIADA | | CAP. ASSENTAMENTO | | | ÁREA DESAPROPRIADA | |
| | FAMILIAS | % | HA. | % | Nº IMÓVEIS | FAMILIAS | % | HA. | % |
| 1986 | 2.600 | 10,8 | 80.000 | 11,0 | -- | -- | -- | -- | -- |
| 1987 | 5.200 | 21,5 | 150.000 | 20,5 | 11 | 866 | 16,7 | 30.597,85 | 20,4 |
| 1988 | 7.800 | 32,2 | 230.000 | 31,5 | 05 | 448 | 5,7 | 12.673,99 | 5,5 |
| 1989 | 8.600 | 35,5 | 270.000 | 37,0 | 05 | 220 | 2,6 | 7.578,04 | 2,8 |
| TOTAL | 24.200 | 100,0 | 730.000 | 100,0 | 21 | 1.534 | 6,3 | 50.849,89 | 7,0 |

Fonte: INCRA/RN - 1989

A comparação das metas propostas no PRRA/RN, com as executadas no período, demonstra que os resultados da intervenção do Estado na estrutura fundiária foram pouco significativos. Em termos absolutos, temos que: dos 730.000 ha, necessários ao Plano,

foram desapropriados apenas 50.849,9 (7%) e das 24.200 famílias, público meta do Programa, foram beneficiadas apenas 1.534 (6,3%). Estes números, por si só, demonstram que os objetivos do PRRA/RN, nos termos propostos, não foram alcançados. A avaliação da reforma agrária no Rio Grande do Norte, no período de 1986 a 1989, não se esgota nesta constatação. O assentamento de famílias, em conformidade com o entendimento do próprio PRRA/RN, significa a criação de novas pequenas propriedades agrícolas ou novas unidades de produção, cuja exploração pode ocorrer de forma individual, associativa ou mista. O assentamento, nesses termos, pressupõe um conjunto de outras ações programadas e necessárias ao êxito da Reforma. Entre outras, destacamos as seguintes ações:

- a) obtenção e distribuição das terras
- b) organização espacial da área
- c) infra-estrutura física
- d) organização dos trabalhadores
- e) elaboração de projetos de assentamento
- f) assegurar assistência técnica e crédito
- g) programas de armazenamento e comercialização
- h) infra-estrutura social- saúde, educação e lazer.

Ao considerarmos estes aspectos, o assentamento de trabalhadores, no âmbito da reforma agrária torna-se uma atividade complexa pela própria amplitude de ações, que depende, em grande parte, de outros setores do Estado e da sociedade civil. Trata-se de atividades inter-dependentes e complementares que exigem unidade de ação por parte dos setores envolvidos. Unidade esta dificilmente alcançada, e que pressupõe, em primeiro lugar,

determinação política por parte do governo e, em segundo lugar, a existência de uma correlação de forças sociais favorável ao processo de reforma agrária. A ausência dessas condições propiciaram aos setores anti-reforma (empresários rurais ligados a UDR, militares, banqueiros e grandes empresas nacionais es-trangeiras detentoras de largas extensões de terra etc.) possibilidades para interferirem negativamente durante a execução do Plano de reforma agrária. As constantes mudanças na administração do INCRA, a nível central e regional, a extinção do MIRAD e do próprio INCRA, mudanças na legislação, falta de recursos orçamentários e financeiros, não integração interinstitucional, são alguns dos entraves que, somados às dificuldades regionais de origem semelhante, impediram o cumprimento satisfatório das metas propostas no PRRA/RN.

SITUAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE

QUADRO V.IV

| PERÍODO | M E T A S | | | | | | | | |
|---------|-------------------|-------|--------------------|-------|-------------------|----------|------|--------------------|------|
| | PROGRAMADAS | | | | EXECUTADAS | | | | |
| | CAP. ASSENTAMENTO | | ÁREA DESAPROPRIADA | | CAP. ASSENTAMENTO | | | ÁREA DESAPROPRIADA | |
| | FAMÍLIAS | % | HA. | % | Nº IMÓVEIS | FAMÍLIAS | % | HA. | % |
| 1986 | 2.600 | 10,8 | 80.000 | 11,0 | -- | -- | -- | -- | -- |
| 1987 | 5.200 | 21,5 | 150.000 | 20,5 | 11 | 866 | 16,7 | 30.597,85 | 20,4 |
| 1988 | 7.800 | 32,2 | 230.000 | 31,5 | 05 | 448 | 5,7 | 12.673,99 | 5,5 |
| 1989 | 8.600 | 35,5 | 270.000 | 37,0 | 05 | 220 | 2,6 | 7.578,04 | 2,8 |
| TOTAL | 24.200 | 100,0 | 730.000 | 100,0 | 21 | 1.534 | 6,3 | 50.849,89 | 7,0 |

Fonte: INCRA/RN - 1989

Os dados do quadro V.IV demonstram a evolução das ações desapropriatórias, no período de vigência do PRRA/RN, 1986/1989. As áreas selecionadas, vistoriadas, desapropriadas, homologadas, áreas com imissão de posse e seleção das famílias, a cada ano, indicam com precisão, o comportamento das ações e refletem as alterações na correlação de forças políticas que caracterizam o PNRA e PRRA/RN. Como podemos observar no Quadro 4.IV, ao nível das áreas selecionadas, os números aproximam-se das metas, em particular, nos primeiros anos. Os 192 imóveis selecionados abrangem uma área de 433.741,39 ha, o correspondente a 59,4% da meta do Plano. Os imóveis vistoriados já indicam, com maior precisão, a perspectiva das desapropriações à medida que refletem não só a tendência decrescente das ações, mas, também, a queda, em termos absolutos, das áreas a partir dos primeiros anos. Chamamos a atenção para o ano de

1989, quando foram vistoriados apenas 4 imóveis com extensão pouco expressiva, somando ao todo 2.792,35 ha de área vistoriada. Dos 192 imóveis selecionados, apenas 95 são vistoriados, apresentando uma diminuição em termos de área, superior a 50%. As áreas homologadas pela Comissão Agrária indicam a descontinuidade do processo da reforma agrária no Rio Grande do Norte, reflexo da luta política ao nível nacional e regional. Os números indicam uma participação razoável no primeiro ano (1986) com pouco mais de 50% da meta proposta, sendo aprovada na Comissão Agrária. Nos anos de 1987 e 1988, as homologações restringiram-se a 3 processos para cada ano, sobre o montante de 5.831,01 ha, e 11.177,11 ha, respectivamente. O ano de 1989, caracteriza-se pela ausência de processos para homologação e pela posição dos trabalhadores em não participarem neste fórum deliberativo com atribuições técnicas, mas, sobretudo de caráter político. Os resultados, em termos de desapropriação e capacidade de assentamento, apresentados no Quadro V.III, resultam do processo que acabamos de analisar, passando pelo crivo final da imissão de posse por parte do INCRA, cujo início se dá em 1987, concluindo com um total de 46.553,43 ha, conforme está indicado no Quadro V.IV.

CAPÍTULO VI

OS PROJETOS DE ASSENTAMENTO

Trataremos, neste capítulo, dos PROJETOS DE ASSENTAMENTO - PA'S, resultantes da intervenção do PRRA/RN, enfocando três aspectos básicos para análise. Em primeiro lugar, faz-se necessário esclarecer as condições em que foram ocupados os imóveis pelos trabalhadores e o conseqüente surgimento dos PA's. Em segundo lugar, considerando a realidade dos assentamentos, analisaremos a metodologia de elaboração da proposta teórica para a exploração econômica dos PA's, que, em parte, já foi tratada no Capítulo III (Política de Assentamento). Por fim, faremos uma avaliação dos resultados alcançados pelo PRRA/RN, no que se refere à implementação da Política de Assentamento no Estado.

A Criação dos Projetos de Assentamento

Antes de mais nada, cabe-nos ressaltar que, na oportunidade em que se estudava a delimitação das áreas prioritárias para a reforma agrária, surgiu um problema político, sobrepondo-se à questão de ordem técnica.

Colocava-se para os técnicos do INCRA, e principalmente para os trabalhadores, a decisão de por onde começar as desapropriações. Mesmo com a determinação do Governo Federal de desfigurar a questão das áreas prioritárias, declarando todo território "disponível" para a reforma agrária, a necessidade de dar início estava posta.

No entendimento dos trabalhadores, a correlação de forças políticas entre interessados na reforma e os grandes proprietários de terra, contrários a qualquer alteração da estrutura fundiária, que não seja a da concentração, não permitia iniciar as desapropriações pelas melhores terras. A tática adotada pelo Movimento Sindical Rural foi a de pressionar o

Estado, no sentido de desapropriar as grandes propriedades e mesmo as pequenas e médias que se encontrassem abandonadas, total ou parcialmente. Este mecanismo deu-se através do sistema de ocupação, caracterizando o conflito, que geralmente culminava com a desapropriação. Com essa tática, os trabalhadores pretendiam acumular forças, tanto através da organização e participação, internamente, junto ao movimento, como externamente, junto à sociedade, para ir ampliando o processo da reforma, com vistas a atingirem as terras férteis e mais bem localizadas.

Não trataremos aqui do acerto ou não da estratégia dos trabalhadores. O que nos interessa investigar no momento, são as conseqüências deste procedimento na política de assentamento.

Em se tratando de propriedades abandonadas, com terras desapropriadas de qualidade inferior, mal localizadas, sem infra-estrutura mínima, principalmente de água, a desapropriação passou a representar um bom negócio para os proprietários e desvantagem para os trabalhadores. Nestas condições, a orientação dos PA's e a instalação dos beneficiários tornaram-se problemas de difícil solução. De um lado, a produção nessas terras exigia um alto investimento, tanto a nível de infra-estrutura básica (cercamento, desmatamento, perfuração de poços ou construção de açudes, etc), como também de construção de casas, escolas, estradas de acesso, entre outras. Por outro lado, os trabalhadores beneficiários da Reforma, em sua grande maioria, são despossuídos das condições mínimas em termos de posse, até mesmo de instrumentos de trabalho mais elementares como machado, foice, arado, entre outros. A esses despossuídos, agregaram-se outros trabalhadores rurais que já haviam abandonado as atividades do campo, por um motivo ou por outro, não lhes restando sequer a disposição para o trabalho duro da roça, característica própria do trabalho rural, o que veio causar mais problemas na implantação do Projeto.

Entre esses trabalhadores surgiram os "oportunistas", que só se interessavam pelo crédito, entre outros benefícios diretos propiciados pelo Estado, sem assumir a perspectiva de produtores rurais responsáveis pelo empreendimento. A heterogeneidade de interesses entre

as famílias beneficiárias dos PA's dificultou sobremaneira a discussão da proposta técnica, haja vista as tentativas, por parte do Estado, de incluir no plano de produção, o trabalho coletivo.

Esses dois aspectos acima referidos, precariedade dos imóveis desapropriados e ausência de condições mínimas em termos de posse por parte dos beneficiários (a maioria em estado de pobreza absoluta), aliados à inoperância dos órgãos responsáveis pela reforma agrária, transformaram os PA's em verdadeiras "favelas rurais". Esse quadro, contrariando as expectativas das lideranças do Movimento Sindical Rural, funcionou como propaganda contra a reforma. Os representantes da UDR e demais inimigos da reforma agrária, transformaram os PA's "fracassados" em exemplos de inviabilidade das medidas reformistas e inoperância do Estado. Na maioria das vezes, responsabilizando os próprios trabalhadores pelo insucesso da reforma.

Os resultados em termos de produção, logo nos primeiros anos agrícola, foi um fracasso para a maioria do PA's. Em alguns PA's (Baraúna e Pico Estreito), trabalhadores que detinham alguma capacidade de trabalho, tanto em instrumentos de produção quanto em força de trabalho, obtiveram, em dada medida, resultados positivos, em termos de safra.

Embora a seleção dos beneficiários obedeça a critérios rigorosos - com aplicação de questionários contidos no Formulário de Identificação, Classificação e Perfil Sócio-Econômico, cujo conteúdo e estrutura consolidam em 12 capítulos e setenta e três itens -, o resultado final refletiu tão somente a realidade de decadência da pequena produção. Tal realidade constatada e reconhecida pelos trabalhadores é refletida no quadro do Capítulo IV. (FETARN, 1990)

Em documento da FETARN, entregue ao Governo do Estado, fica clara a preocupação dos trabalhadores no sentido de reverter essa tendência.

Diz o documento: "A área média dos menores estabelecimentos vem caindo com o decorrer do tempo, passando de 4,07 ha em 1960, para 2,7 ha em 1985.

Ao se observar o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos com menos de 100 ha, verifica-se que houve um aumento de 142 mil para 208 mil, de 1970 para 1985,

enquanto que no período, a área total aumentou de 186 mil para 209 mil ha, ou seja, houve uma diminuição de 1,3 ha por pessoa para 1,0 ha por pessoa.

Como não houve aumento de produtividade na terra, deduz-se estar ocorrendo uma sensível diminuição da renda pessoal dos trabalhadores engajados na pequena produção, o que constitui uma causa real do empobrecimento e das migrações." (Op. cit.)

Na região litorânea, onde predomina o cultivo da cana-de-açúcar, os pequenos produtores foram praticamente extintos, dando lugar à grande exploração.

O processo de transformação nas relações de produção, na área da cana-de-açúcar, assume características próprias do processo ocorrido no interior do estado, embora neste tenha sido de forma lenta e prolongada, em virtude de suas especificidades. Tanto um caso, quanto outro, resultam da forma assumida pela reprodução do capital na agricultura, conforme tratamos no Capítulo II.

Mais recentemente, vêm se desenvolvendo alterações semelhantes na estrutura fundiária e nas relações de produção, no vale do Açu. Os pequenos produtores transformam-se em assalariados permanentes ou temporários de forma tão rápida quanto massiva. As pequenas propriedades são anexadas às grandes. Muitos destes expropriados formam a clientela dos PA's mais próximos do vale do Açu.

Identificamos, assim, dois mecanismos que influenciaram na transformação da estrutura agrária e de produção na agricultura do Rio Grande do Norte. Por um lado, as transformações verificaram-se como resultado da ação direta do capital assumido a grande produção, sobretudo na área da cana-de-açúcar e mais recentemente no vale do Açu. Por outro lado, as áreas menos atrativas ao capital estão gradativamente tornando-se inaptas para a produção, mesmo no sistema tradicional de parceria, contribuindo para que os incentivos do Estado fiquem cada vez mais inviáveis.

Essa forma de exploração não permite ao pequeno e médio produtor arcar com o custeio agrícola. O resultado, conforme já constatamos anteriormente, é a queda na

produção, a emigração dos trabalhadores rurais, principalmente os mais jovens, e com isto o agravamento da miséria no campo e na cidade.

Portanto, os beneficiários da reforma agrária originam-se dos dois processos acima referidos, assim como as terras passíveis de desapropriação, igualmente foram condicionadas pela mesma lógica dominante. A lógica do capital na forma específica de sua reprodução.

Os trabalhadores, através da FETARN, atribuem o agravamento dos problemas da agricultura do Rio Grande do Norte ao processo de concentração da terra e da renda. Em síntese, a questão é colocada nos seguintes termos:

"Como decorrência da manutenção da concentração da terra e da renda, aliada à falta de uma política de reforma agrária, agravam-se a cada ano, no Estado do Rio Grande do Norte, conflitos pela posse da terra; a violência no campo; a substituição das culturas alimentares pelas produções voltadas para a exportação; o desemprego e o êxodo rural."(Op. cit.)

A solução para estas questões apontadas pelos trabalhadores, serão tratadas ao final deste capítulo, no item avaliação.

Foi diante deste quadro complexo que a equipe técnica deu início à elaboração da proposta técnica para o desenvolvimento econômico e social das áreas desapropriadas pela reforma agrária.

6.1 - METODOLOGIA PARA OS ASSENTAMENTOS

Conforme assinalamos nos capítulos precedentes, a ausência de compromisso político da "Nova República" com a reforma agrária permitiu aos setores anti-reforma promoverem o esvaziamento do PNRA.

Pretendemos demonstrar, neste Capítulo, como a metodologia da elaboração dos projetos de reforma agrária refletiu o descompromisso do Governo para com o PNRA, por ele elaborado e aprovado. Trataremos ao nível do PRRA/RN, das diretrizes metodológicas implementadas pelos órgãos executores do Plano, no período 1986/89. Destacamos, para

análise, duas vertentes metodológicas que se fizeram presentes nas ações do PRRA/RN. Denominaremos Metodologia I, à que foi elaborada pelo INCRA, e que faz parte do próprio PNRA. Metodologia II será aquela elaborada a partir dos cursos de formação do PNUD/SUDENE.

6.2 - METODOLOGIA I

A Metodologia I, elaborada pela direção central do INCRA e implementada pela Delegacia Regional, apresentou um sistemática mais abrangente, seguindo um roteiro com etapas bem definidas e superpostas ao longo do período 1986/89, da vigência do Plano de reforma agrária. Parte da elaboração de um Plano Preliminar-PP, em seguida, elaborava-se um Plano de Ação Imediata-PAI, e por fim, o Projeto Técnico Definitivo-PTD. Essa metodologia guarda coerência com a política de assentamento definida pelo INCRA, à medida que as etapas de elaboração PP, PAI e PTD são intercaladas nas fases que compõem o Diagrama de Fluxo de Trabalho, apresentado no Capítulo III.

A instrução nº 7, da Secretaria de Assentamento e colonização do MIRAD, em sua apresentação sintetiza a concepção de planejamento para a implementação da reforma agrária:

"O planejamento e execução dos Projetos de Assentamento são eventos que ocorrem de forma simultânea e com características de complementariedade recíproca. Isto acontece porque os Projetos de Assentamento, dado o seu caráter social, se constroem na medida em que são implementadas as atividades que irão viabilizar as condições favoráveis à organização da produção e bem-estar dos assentados.

A Política de Assentamento define como princípios metodológicos a racionalidade, a objetividade e a participação. Define também, como componentes intervenientes o MIRAD, outras instituições para ações complementares, os beneficiários e o recurso fundiário. Prevê, ainda, que as fases do assentamento, se darão na seguinte seqüência:

obtenção dos recursos, constituição e conhecimento dos recursos, habilitação dos recursos e a consolidação do assentamentos.

As diretrizes acima referidas direcionam o planejamento e execução dos assentamentos para uma nova linha metodológica, que a princípio dispensará a formulação de um projeto como pré-condição para executar o assentamento. O Projeto será formulado durante o processo de assentamento, considerando os princípios de objetividade, de racionalidade e de participação, a integração dos componentes intervenientes no assentamento, seguindo a seqüência lógica caracterizada pelas quatro fases citadas."

Para viabilizar a elaboração e execução dos projetos de assentamentos, a instrução nº 7, propõe a adoção dos seguintes instrumentos operacionais:

- a) o Plano Preliminar - PP
- b) o Programa de Ação Imediata - PAI
- c) o Projeto Técnico Definitivo - PTD

O Plano Preliminar - PP

O PP tem, como finalidade, sistematizar as primeiras ações que são executadas na área do Projeto, a partir das informações constantes no processo de desapropriação (laudo de vistoria e avaliação). Essa sistematização permite um levantamento para um plano orçamentário e financeiro que servirá de base para a elaboração do Plano de Ação Imediata-PAI.

O Plano Preliminar, ao ser elaborado, cria, oficialmente, o Projeto de Assentamento. No Rio Grande do Norte, todas as áreas desapropriadas tiveram seu Plano Preliminar elaborado pelo INCRA e pelo ITERN. Por outro lado, as realizações previstas, principalmente no que se refere a infra-estrutura mínima, não foram implementadas por falta de

recursos. Em todos os projetos de assentamento, a reivindicação principal é a solução da falta d'água.

O Programa de Ação Imediata-PAI

Conforme a instrução nº 7, o PAI "representa a fase de conhecimento, dos recursos e constituição do Projeto, segundo a política de assentamento do MIRAD. Deve ser entendido como um instrumento de planejamento que permita a exequibilidade do assentamento, e deve ser elaborado a partir do Plano Preliminar-PP.

A elaboração do PAI está condicionada aos seguintes pré-requisitos:

- 1º - existência do Plano Preliminar-PP;
- 2º - organização de uma equipe interinstitucional e interdisciplinar;
- 3º - participação dos assentamentos em todas as fases do planejamento;
- 4º - base cartográfica e quadro natural ou levantamento dos recursos naturais, com dados que possibilitem definir a destinação e uso das terras e dos demais recursos naturais;
- 5º - definição cabal da situação jurídica e fundiária do imóvel."

No período de vigência do PRRA/RN, foram elaborados Planos de Ação Imediata para a quase totalidade dos Projetos de Assentamento. No entanto, os recursos programados com vistas a implementação dos Projetos de Assentamento, não foram liberados pelo Governo Federal.

O Projeto Técnico Definitivo-PTD

A metodologia do Projeto Definitivo tem, por base, considerar os aspectos fundamentais do Programa de Ação Imediata, desenvolvendo-os no sentido de atingir a plenitude do Assentamento.

Com o PTD, concluem-se todas as etapas previstas no Planejamento elaborado, aprovado e executado pelo INCRA. A elaboração e implementação dos Projetos Definitivos teria permitido, em todas as áreas desapropriadas, uma avaliação positiva da metodologia adotada. Contudo, na realidade, não foi elaborado um único Projeto Definitivo, dentro da visão do Planejamento proposta pelo INCRA. Conforme já afirmamos acima, nem mesmo os Programas de Ação Imediata - pré-condição para a elaboração do PTD - foram implementados. São apresentados em anexo, os modelos de elaboração dos Planos, Programas e Projetos.

6.3 - METODLOGIA II

O Projeto de Desenvolvimento Rural.

A Metodologia dos Projetos de Desenvolvimento Rural adota, como diretriz básica, a constituição de uma empresa rural, gerida pelos trabalhadores. A visão empresarial do assentamento, como unidades produtivas, competitivas no mercado local, assemelha-se às agroindústrias. Essa metodologia, embora não seja excludente em relação à anterior, utiliza uma prática que desconsidera o planejamento global do PNRA e, conseqüentemente, do PRRA/RN. Ela surge a partir dos cursos de capacitação realizados pelos Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, cuja finalidade era atender aos seguintes objetivos:

a) contribuir em função das diretrizes definidas no PNRA, para implementação teórica e prática dos técnicos envolvidos mais diretamente nas atividades de assentamento dos trabalhadores rurais nas áreas de reforma agrária;

b) permitir a necessária coordenação institucional dos órgãos de nível federal, estadual e municipal, procurando homogeneizar uma visão comum da problemática rural, da metodologia e instrumentos mais adequados à execução do programa de assentamento;

b) contribuir para a criação de condições que permitam um processo de convergência entre os interesses, conhecimentos e experiências dos técnicos e dos trabalhadores rurais na perspectiva de facilitar uma gradual transferência de funções e reponsabilidades vinculadas a condições e desenvolvimento dos assentados." (PNUD, 1989)

Dentre as atividades do Programa de Capacitação, destacamos o Curso de Formação de Instrutores em Elaboração de Projetos para Áreas de Assentamento, nos quais foram treinados os componentes da equipe de elaboração de projetos de reforma agrária no Rio Grande do Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, podemos afirmar que atingimos um maior nível de profundidade na compreensão da questão agrária como categoria econômica e histórica, bem como sobre a intervenção do Estado na agricultura. A pesquisa bibliográfica nos permitiu o acesso a inúmeros conceitos de reforma agrária. Ao mesmo tempo em que nos foi possível identificar os entraves, e, principalmente, a estratégia da contra-reforma agrária posta em prática pelas classes dominantes brasileiras, para viabilizar a reprodução do capital. O PNRA, em particular o PRRA/RN, em nossa análise, constitui-se num exemplo em que se evidenciam as contradições entre as classes interessadas na terra como instrumento de apropriação do sobretrabalho. Estas contradições refletem-se na ação do Estado, ao mesmo tempo em que explicitam a "hegemonia" das classes dominantes no que tange ao desenvolvimento do capitalismo no campo. A estratégia, por um lado, busca legitimar o papel do Estado, e por outro, viabiliza a apropriação do sobretrabalho sob elevados custos sociais.

A investigação nos permitiu captar, em maior profundidade, o real papel do Estado numa reforma agrária, qual seja, a reforma agrária não se constitui a partir de uma ação do Estado, mas a partir de uma ruptura em seu interior, em sua composição do ponto de vista dos interesses de classe e setores de classe. Nesses termos, o PRRA/RN, na sua formulação e, sobretudo, nos resultados de sua execução, denuncia a inexistência dessa ruptura. Se a reestruturação agrária que interessa ao processo de reprodução do capital já foi realizada, conforme atesta a constituição dos complexos agroindustriais, qual a necessidade que as classes dominantes teriam ao lançar um plano nacional de reforma agrária?

É verdade que a reestruturação agrária se verificou a partir da lógica da reprodução do capital. Contudo, é igualmente verdadeiro afirmar que esta lógica se contrapõe a seus próprios resultados. A opositividade ao modelo de desenvolvimento adotado (caminho prussiano) origina-se da incapacidade de o complexo agroindustrial responder às necessidades sociais. A preponderância do CAI, como tendência do modelo de desenvolvimento explica-se a partir da aliança entre a burguesia industrial, financeira e agrária.

O Estado, cuja composição reflete esta relação de forças sociais, implementou a política agrícola e fundiária, principalmente a partir dos interesses do capital financeiro. Para assegurar o êxito desta política, o Estado lançou mão não apenas do aparato policial repressivo, mas também de planos e programas cuja finalidade, por um lado, viabilizava a apropriação do sobretrabalho, e por outro lado, legitimava sua ação anti-reforma. O PNRA constitui-se em um exemplo desta política.

No decorrer do trabalho, comungamos com a idéia dos autores que afirmam que a reforma agrária não se constitui numa necessidade para o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira nos dias atuais. Ainda que, do ponto de vista político, dentro do complexo quadro que assume a luta de classes no Brasil - a reforma agrária continuará sendo uma reivindicação dos trabalhadores rurais e urbanos.

Ao término da experiência do PNRA, a reforma agrária no Brasil, enquanto iniciativa política das classes dominantes, deixa de ter qualquer sentido, mesmo como mecanismo de contra-reforma. Ao nosso entender, vivenciamos com o PNRA mais um engodo político, o que deverá servir como ensinamento para a luta dos trabalhadores rurais. Ou se busca alterar a relação de forças no interior do Estado, criando uma nova perspectiva para a sociedade, ou a reforma agrária, mesmo enquanto bandeira de luta política, deixa de ter qualquer importância.

No plano específico, o presente trabalho permitiu incluir algumas questões que, embora pouco desenvolvidas, contribuíram com o debate em torno da reforma agrária. Dentre as questões levantadas, destacamos: a viabilidade técnica do PRRA/RN; a disponibilidade de áreas para desapropriação; a política de assentamentos e a metodologia de elaboração dos projetos. Estes aspectos, entre outros, ao serem tratados no decorrer de nossa exposição, fizeram aflorar outros questionamentos no plano teórico e político.

Quando reiteramos a viabilidade técnica do PRRA/RN, estávamos afirmando a própria necessidade da reforma agrária no Rio Grande do Norte. Esta afirmativa não diz respeito ao mérito do Plano, mas tão somente ao que tange às condições técnicas para sua implementação, ou seja, estamos afirmando que existe terra disponível para desapropriação;

que existe um contingente de trabalhadores rurais sem terra, aptos ao trabalho; que as condições edafoclimáticas são favoráveis ao cultivo diversificado de produtos agropecuários; que existem condições de mercado para a produção; que existem alternativas tecnológicas disponíveis entre outras vantagens.

Examinando as propostas contidas no PRRA/RN, suas metas e diretrizes, observamos, nos Capítulos II e III, que as particularidades técnicas e as dificuldades operacionais não se constituíram no principal entrave à realização do Plano. A decisão política de não alterar a estrutura fundiária, mesmo aos níveis propostos, constitui-se num fator determinante do "fracasso" do PRRA/RN. Este fato nos remete à conclusão de que o Estado não levou a efeito a proposta reformista por esta não refletir a relação de forças sociais vigente na conjuntura política da Nova República.

Nossas Considerações sobre a Política de Assentamentos

Antes de questionarmos a política de Assentamentos ou a metodologia adotada, cabe-nos apontar a que nível chegou essa política em termos de metas e qual a relação que teve com os procedimentos metodológicos adotados no período de vigência do plano.

Conforme já frisamos anteriormente, dos 21 projetos, criados apenas 5 tiveram sua proposta técnica elaborada pela equipe de Projetos. Considerando-se a metodologia do MIRAD/INCRA (Metodologia I), se formos rigorosos na avaliação, nenhum dos PAs saiu da fase preliminar, considerando-se o fato de a infra-estrutura mínima não ter sido implementada. Os beneficiários continuam sem água, sem moradia no Assentamento, sem estradas, etc.

Considerando-se a Metodologia II, não podemos ter uma avaliação conclusiva em termos de resultados, vez que a proposta técnica elaborada pela Equipe de Projetos com a contribuição dos trabalhadores não foi posta em prática pela ausência de recursos e o próprio esgotamento do PRRA/RN. Contudo, é importante ressaltar, mesmo ao nível da proposta metodológica, que os trabalhadores responderam de forma distinta às duas propostas. No

benefícios programados pelo governo através do INCRA, a distribuição dos recursos verificou-se de forma mais abrangente, atendendo a maior parte dos beneficiários. No segundo caso, Metodologia II, mesmo ao nível da concepção da organização da produção, sugerida na proposta técnica, boa parte dos trabalhadores beneficiários do assentamento posicionaram-se contrários. Principalmente no tocante à proposta de exploração coletiva de parte da área. Um outro aspecto importante nessa metodologia constituiu-se no distanciamento entre a amplitude das reformas, particularmente no que se refere às propostas de industrialização, com o nível de organização dos trabalhadores rurais beneficiários e gestores dos projetos transformadores.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. ANPOCS, Editora Hucitec, São Paulo, 1992.
- AMIN, Samir. Kostas Vergopoulos. **A Questão Agrária e o Capitalismo**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- ANDRADE, Manuel C. de. **A Terra e o Homem no Nordeste**. Brasiliense, São Paulo, 1975.
- , **O Planejamento Regional e o Problema Agrário no Brasil**. Hucitec, São Paulo, 1977.
- , **O Processo de Modernização Agrícola e a Proletarização do Trabalhador Rural no Brasil**, in: "Geografia", vol 3, nº 5, São Paulo, 1978.
- , **O Nordeste: A Reforma Agrária ainda é necessária?** Recife, Editora Guararapes, 1981.
- BOLETIM, da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) nº 04/05, **Reforma Agrária**, Campinas, 1980.
- BOSERUP, Ester. **Evolução Agrária e Pressão Demográfica**. São Paulo, Hucitec, 1987.
- BRANDÃO, D. José. **Terra no Nordeste: Desenvolvimento sem Justiça**, in: "Reforma Agrária", ano VII, nº 2, Campinas, 1977.
- BRUM, J. Argemiro. **Reforma Agrária e Política Agrícola**. Coleção Ciências Sociais, 6, Ijuí, Unijuí, 1988.
- CADERNOS DO CEAS, nº 109, maio/junho, 1987.
- CARVALHO, E. Assis et al. **Antropologia Econômica**. 1º Ed. Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, São Paulo, 1978.
- CHAYANOV, A. V. **La Organización de la Unidad Económica Campesina**. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

- CONTAG, *A Programática dos Posseiros*, in: Reforma Agrária, ano IV, Campinas , 1974.
- , "Questões Agrárias", documento nº 8, Brasília, 1973.
- DELGADO COSTA, Guilherme. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. 1965 - 1985. Editora da Unicamp, Campinas, 1985.
- DIEGUES JÚNIOR, Manuel. *Produção e Propriedade da Terra no Brasil*. Washington DC, União Panamericana, 1959.
- IANNI, Otávio. "O Estado e o Trabalhador Rural", in: *Contexto*, nº 4 , outubro de 1978.
- , *Ditadura e Agricultura. Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 1979.
- , *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*. Brasiliense, São Paulo, 1984.
- JOFFILY, G. Irineu. *O Quebra-Quilo*. Thesaurus, Brasília, 1977.
- JÚNIOR, Afrânio R. G. *Terra de Trabalho - Trabalho Familiar de Pequenos Produtores*, Dissertação de Mestrado, Museu Nacional, Rio, 1985.
- , *O Sul: caminho do roçado - estratégia de transformação social*. Ed. Marco Zero e Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1990.
- JÚNIOR, Prado Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. Brasiliense, 3ª Edição, São Paulo, 1981.
- KAUTSKY, Karl. *A Questão Agrária*. Gráfica Ed. Laemmert V.A. , Rio de Janeiro, 1968.
- LARANJEIRAS, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. EdiçõesLTR, São Paulo, 1975.
- , *Colonização e Reforma Agrária no Brasil*, Civilização Brasiliense, Rio de Janeiro, 1983.
- LENIN, V. I. *A Revolução Proletária e o Renegado Kautsky*. Livraria Ed. Ciências Humanas, São Paulo, 1979.
- , *Capitalismo e Agricultura nos Estados Unidos da América*. Coleção Alicerces, Ed. Brasil Debates. São Paulo, 1980.

- , O Programa Agrário da Social Democracia na Primeira Revolução Russa de 1905 - 1907. Livraria Ed. Ciências Humanas, São Paulo, 1980.
- , O Imperialismo Estado Supremo do Capitalismo. Ed. Centelha, Coimbra, 1974.
- , El Problema Agrário y los <<Críticos de Marx >> Ed. Progreso Moscú, 1979.
- , El Desarrollo del Capitalismo en Rusia. Estudio, 3º Ed. Buenos Aires, 1973.
- , "Informe Sobre el Trabajo en el Campo" e "Resolución Acerca de la Actitud ante el Campesino Médio", in: Obras Escogidas en XII Tomos, Ed. Progreso, Moscú, 1977.
- , O Problema Agrário I. Coleção Fundamentos, Aldeia Global, Belo Horizonte, 1978.
- , O Problema Agrário II. Coleção Fundamentos, Aldeia Global, Belo Horizonte, 1984.
- LUCAS, José. S.O.S. Homem do Campo. Kairós, São Paulo, 1984.
- MARTINE, George. Fases e Faces da Modernização Agrícola. IPLAN, Brasília, 1989.
- MARTINS, José de Souza. A Imigração e a Crise no Brasil Agrário. Pioneira, São Paulo, 1973.
- , "Terra e Liberdade: A Luta dos Posseiros na Amazônia Legal", in: Reforma Agrária, ano IX, nº 1, Campinas, 1979.
- , Capitalismo e Tradicionalismo. Pioneira, São Paulo, 1975.
- MARX, Karl. O Capital. Livros I e III. Civilização Brasileira, 8º Ed. Rio de Janeiro 1982.
- , Teorias da Mais - Valia. Vol. II, Difel, São Paulo, 1983.
- MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Brasília, outubro de 1985.
- , Política de Assentamento. Brasília, 1987.
- , Plano Regional de Reforma Agrária do Rio Grande do Norte - PRRA/RN. Brasília, 1986.

- MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. Hucitec, São Paulo, 1989.
- NEVES, Delma Peçanha. *Lavradores e Pequenos Produtores de Cana*. Zahar, Rio de Janeiro, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Religião*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- PENA, Don A. Maria. "Terras sem Homens ou Homens sem Terras", in: *Reforma Agrária*, ano VII, nº 2, Campinas, 1977.
- PERCEVAL, Louis. *Com os Camponeses para uma Agricultura Moderna*. Prelo, Lisboa, 1973.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. Brasiliense, São Paulo, 1979.
- Revista Reforma Agrária*. Um PNRA ao Averso. nº 3, Campinas, 1985.
- , *Os Planos Regionais. A Reforma Agrária da Nova República*. nº 2, Campinas, Juruês, 1986.
- , *Questão Agrária e Urbanização. A Crise na Cidade e no Campo*. Campinas, Juruês, 1977.
- Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) - I Encontro Nacional da ABRA*, nº17 Campinas, Ica, 1987.
- , *Reconstruir a Reforma Agrária*, nº 18. Campinas, Ica, 1988.
- , *A Questão da Terra na Constituinte*, ano 16, nº 3, Campinas, Juruês, 1987.
- , *Nova Forma de Lutar pela Terra: Acampar*. Ano 15, nº 2, Juruês, Campinas, 1985.
- SAMIR, Amin e VERGOPOULOS, Kostas. *A Questão Agrária e o Capitalismo*. 2º Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- SAMPAIO, Yony. *Nordeste Rural: A Transição para o Capitalismo*. Recife, Editora Universitária, 1987.
- SANDRONI, Paulo. *Questão Agrária e Campesinato (A Funcionalidade da Pequena Produção Mercantil)*. São Paulo, Polis, 1980.
- SIGAUD, Lígia. *Os Clandestinos e os Direitos (estudo sobre os trabalhadores da cana-de-açúcar de Pernambuco)*. Duas Cidades, São Paulo, 1979.

- SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro, 1971.
- SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra. Estudo da Formação da Propriedade Privada da Terra e Transição para o Capitalismo no Brasil*. Brasiliense, São Paulo, 1990.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Campesinato: Ideologia e Política*. Zahar, Rio de Janeiro, 1981.
- SORJ, Bernardo. *Estado e Classes Sociais na Agricultura*. Editora Guanabara, Rio de Janeiro, 1986.
- SORJ, Bernardo. POMPERMAYER, Malori J. CORADINI, Odacir Luiz. *Camponeses e Agroindústria*. Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- STANIS, V. *Transformaciones Socialistas de la Agricultura*. Editora Progreso, Moscou, 1978.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. *Colonos do Vinho*. Hucitec, São Paulo, 1978.
- TOPALOV, C. *Estruturas Agrárias Brasileiras*. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1979.
- VEIGA, José Eli de. *A Reforma Que Virou Suco: Uma Introdução ao Dilema Agrário no Brasil*. Petrópolis, 1990.
- VELHO, Otávio G. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do Processo de Penetração numa área da Transamazônica*. Zahar, Rio de Janeiro, 1972.
- , *Sociedade e Agricultura*. Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- , *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. Difel, São Paulo / Rio de Janeiro, 1974.
- WANDERLEY, Maria de Nazaré B. *Capital e Propriedade Fundiária*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
- WILKINSON, John. *O Futuro do Sistema Alimentar*. Hucitec, São Paulo, 1989.
- , *O Estado, a Agroindústria e a Pequena Produção*. Hucitec-CEPA/BA, S. Paulo/Salvador, 1986.
- XAVIER, J. A. *Capital Financeiro no Brasil (Tese de Doutorado-USP)*, Campina Grande, 1989.