

AINDA “DESCENTRALIZAÇÃO E NOVOS ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS PARA AGILIZAR O PROCESSO DE  
REFORMA AGRÁRIA. NOVOS?”:  
UMA RESPOSTA A LEITE & NOVICKI

*Elizabeth Barros<sup>1</sup> e Brancolina Ferreira<sup>2</sup>*

RESUMO

Este texto responde aos comentários de Sérgio Leite e Victor Novicki a respeito de um artigo anteriormente publicado na Seção Debates dos CC&T, enfocando a questão da descentralização da política brasileira de assentamentos rurais. As autoras argumentam, que os comentários de Leite & Novicki constituem um aprofundamento conceitual em relação ao reduzido escopo do seu artigo, que pretendeu apenas sistematizar as informações sobre algumas questões discutidas no âmbito da comissão encarregada de elaborar a proposta de um novo plano de reforma agrária para o Brasil.

STILL “DECENTRALIZATION AND NEW INSTITUTIONAL  
ARRANGEMENTS TO MAKE AGILE THE AGRARIAN REFORM  
PROCESS; NEW?: A RESPONSE TO LEITE & NOVICKI

ABSTRACT

This text answers the comments of Sérgio Leite and Victor Novicki regarding an article previously published in the Debates Section of the Cadernos de Ciência & Tecnologia, focusing on the question of the decentralization of the Brazilian policy of rural settlements. The authors conclude that the comments of Leite & Novicki constitute a profound conceptual study in relation to the limited scope of their article, which intended only to systematize the information on some questions discussed within the sphere of the commission with the responsibility of elaborating the proposal of a new agrarian reform plan for Brazil.

---

<sup>1</sup> Socióloga, doutoranda em Economia pela UNICAMP e especialista em políticas públicas e planejamento governamental. E-mail: bbarros@brnet.com.br

<sup>2</sup> Socióloga, Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA. E-mail: bbranca@ipea.gov.br

## INTRODUÇÃO

O artigo de Sérgio Leite e Victor Novicki, mais do que um comentário ao texto que produzimos, é um avanço e aprofundamento de questões em relação ao reduzido escopo do trabalho que o suscitou, cuja ambição era apenas de sistematizar informações acerca de algumas das questões em debate no âmbito da comissão encarregada de elaborar a proposta de um novo plano governamental para a reforma agrária. Nesse sentido, traz uma contribuição importante, ao se debruçar sobre questões conceituais em relação às quais nosso texto deixou de fazer referências explícitas.

Alguns de seus comentários, referidos a essas questões, merecem especial atenção.

### O “CONTEXTO” DO TEXTO

O texto foi produzido como uma contribuição das autoras para subsidiar uma proposta de plano nacional de reforma agrária que estava sendo elaborada pelo MEPF/INCRA (entre abril e maio do corrente ano). Nesse sentido não tinha como objetivo esgotar a principal discussão teórica subjacente ao tema: a descentralização como estratégia política para um novo arranjo institucional da reforma agrária, de onde emerge como ponto fundamental.

Nosso principal objetivo era colocar o tema em discussão, por entendermos que a validação de uma proposta como esta, que afeta inúmeros interesses - fora e dentro da principal instituição governamental com responsabilidade pela reforma agrária - só se viabiliza - e ajusta - após um amplo e democrático processo de discussões entre todos os atores sociais com interesse na matéria, sobretudo é claro, os próprios trabalhadores rurais, assentados ou ainda “sem terra” e os agentes governamentais das várias esferas de poder com interveniência na questão. Isso, é claro, sem qualquer limitação à discussão com quaisquer outros interessados, sobretudo pesquisadores e estudiosos envolvidos com a questão agrária. Não temos dúvidas, de que a garantia de exequibilidade - ademais os critérios de consistência interna de qualquer proposta de política governamental - passa pelo apoio / aceitação dos interessados. O exercício da “criatividade administrativa e intelectual” só se valida e se transforma em atos concretos se for, de fato, aceito e assumido pelos executores e beneficiários das políticas.

Por outro lado, é claro que a proposta apresentada não se sustenta, ou melhor, não se justifica, por si só. Sua consistência intrínseca advém, tanto do diagnóstico que temos sobre o processo de reforma agrária, onde identificamos alguns de seus atuais pontos de estrangulamento, como do seu rumo desejável, tendo em vistas dotar as ações de reforma agrária de graus elevados de eficiência e eficácia.

### PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA: REAL? FORMAL? PONTUAL?

Após considerações de ordem geral, o texto de Leite e Novicki recoloca o debate sobre a existência - ou não - de um processo de reforma agrária no país. Conclui, desde logo, que as transferências de terra para os trabalhadores rurais “somente em períodos de intensa mobilização social no campo e como último recurso ... para dirimir conflitos fundiários,... não pode ser entendido como uma política estrutural de reforma agrária...”.

Em primeiro lugar, independentemente das opiniões das autoras sobre este ponto, deve-se ter claro que o texto tinha como objetivo contribuir para um plano (“estruturado”, como definem Leite e Novicki) de reforma agrária, não estando em discussão o caráter das ações desenvolvidas até então.

Por outro lado, é preciso outros tipos de reflexão e de avaliação. Assim por exemplo, as ações governamentais no âmbito da reforma agrária apesar da natureza pontual e como respostas às pressões sociais, já fazem por merecer serem também analisadas sob outras perspectivas.

Mesmo com as limitações apontadas, até meados do corrente ano já haviam sido destinadas para assentamentos rurais mais de 31 milhões de hectares de terra. Se reduzirmos o período de referência, subtraindo deste total as terras que foram destinadas para projetos de colonização, ainda resta uma área total de quase 14 milhões de hectares (computadas de janeiro de 1986 até o início de julho de 1997).

Infelizmente os registros incompletos ou desatualizados sobre os efetivamente assentados em cada projeto ainda impedem que se conheça as reais dimensões do quanto já foi realizado. Supondo-se que os dados relativos as áreas de cada projeto sejam confiáveis, ainda assim, permanecem sob suspeição os números de famílias assentadas em cada um deles.

Os dados do Censo dos Assentamentos, recém divulgado, que procedeu à contagem dos assentados até outubro de 1996, revela grande discrepância

com os registros administrativos do INCRA. Sabe-se, desde logo, que o Censo, por conta de dificuldades operacionais, deixou de proceder alguns registros, o que seus coordenadores levaram em conta para oferecer um número global de assentados da ordem de 200 mil. Este total é bastante inferior aos dos registros do INCRA, mesmo porque se referem à coisas diferentes. O INCRA dispõe, na verdade, é da capacidade potencial de cada projeto de assentamento, ou seja, o número de famílias que teoricamente cada um pode abrigar. Somente a partir de 1992 vem registrando, ao lado da capacidade de assentamento, o número de famílias efetivamente assentadas, o que permitirá que se acompanhe, ao longo do tempo, o processo de ocupação de cada projeto, o que pode acontecer ao longo de um ou mais anos.

Mas, seja qual for a metodologia de contagem dos beneficiários da reforma agrária que se adote, permanece como um grande desafio dotá-la de maior flexibilidade, eficiência e efetividade.

Estas dificuldades não impedem a constatação de que a área “reformada” é imensa – maior do que área de muitos países, ou bem maior do que a área agrícola total de vários outros. Ou seja, em tese, o país dispõe de um volume de realizações na área fundiária que deveria estar se refletindo positivamente nos indicadores da produção agrícola, de desconcentração fundiária e de diminuição de desigualdades.

Embora não se disponha de dados globais e atualizados sobre a estrutura fundiária e desempenho produtivo da pequena produção em geral, e dos assentados, em particular, existe consenso entre pesquisadores, movimentos sociais rurais e órgãos governamentais, de que ainda estamos distantes da solução dos nossos problemas sociais mais graves, em boa medida consequência do alto grau de concentração fundiária.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Os índices de Gini para o Brasil, com base nos dados dos Censos Agropecuários de 1970 a 1985, se mostram crescentes, ou seja, indicam aumento da concentração fundiária no período. **Reforma agrária: balanço.** DIPPP/IPEA, 1996.

## OBJETIVOS DAS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS

A diversidade e complexidade das tarefas que constituem o processo de reforma agrária requer um novo aparato institucional. Como enfatizado em nosso documento anterior, este “delicado processo de reengenharia institucional, envolve a desconstrução (não a destruição) do sistema preexistente e a (re)construção de um novo, adaptado às necessidades de resposta à demanda social que justifica a política e às condições sócio-políticas atuais.”

Sobretudo, tem-se em conta que o sucesso de um programa de reforma agrária não pode ser medido somente a partir das realizações em termos de áreas e de número de famílias contempladas. Por isso, se coloca como questão central a necessidade de identificar os espaços, a partir do quadro atual do setor agropecuário, nos quais a produção dos assentamentos pode se inserir de modo sustentável. A sustentabilidade, neste caso, significa não só a sobrevivência, mas também a possibilidade de produzir excedentes para investimentos ou, em outras palavras, a instalação de processo de capitalização.

A idéia de que a partir de um programa de reforma agrária seja possível multiplicar a geração de empregos no campo tem como pressuposto fundamental o sucesso econômico de seus beneficiários. Em outras palavras, assume-se que a viabilidade econômica de um programa desse tipo será determinada não apenas pelas condições produtivas em si, mas, também, pela adequada inserção no mercado, a partir da oferta (e produção) de produtos que garantam a rentabilidade da agricultura familiar.

Esta perspectiva - não explicitada no nosso texto anterior - é que sustenta a nossa proposta de um novo arranjo institucional, com o resgate dos níveis de competência constitucionalmente definidos, ênfase na descentralização de uma série de atividades e defesa do fortalecimento de parcerias.

## O ARRANJO INSTITUCIONAL PROPOSTO E A PROPOSTA DE REFORMA DE ESTADO

De fato o texto não se deteve na apreciação do projeto de Reforma do Estado que ainda está tramitando no Congresso Nacional. Em primeiro lugar, no que se refere ao possível futuro formato das instituições públicas, é útil lembrar que os modelos propostos ainda estão sendo discutidos, ainda em aberto, incompletos, sujeitos a inúmeras negociações políticas, tanto no

plano do Poder Legislativo, como no interior do próprio Governo, além das negociações em curso com os sindicatos e associações de funcionários públicos.

Em segundo lugar, nossa preocupação foi tentar identificar e atribuir responsabilidade às atividades básicas que compõem o processo de reforma agrária, que poderão ser executadas - com maiores ou menores dificuldades -, independentemente do futuro formato institucional dos órgãos intervenientes no processo de reforma agrária.

#### O PODER EXCLUSIVO DE DESAPROPRIAR: LIMITES/PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS

Outro ponto interessante de debate é o que debita o elevado grau de centralização da reforma agrária ao regime militar. De fato, durante muito tempo, especialmente no período de 1964 a 1985, a política agrária foi incluída no rol das atribuições do Conselho de Segurança Nacional. Mas, nos momentos anteriores de vivência democrática deste país as questões relativas ao acesso e propriedade da terra não eram tratadas de forma diferente.

Basicamente, um dos principais objetivos de nosso texto anterior era, justamente, identificar as atividades de responsabilidade direta de cada esfera de governo. E, estando de acordo com as atuais definições constitucionais, defendemos que o poder de desapropriar terra para fins de reforma agrária permanecesse como atribuição exclusiva da União.

A atual Constituição determinou que todas as terras devolutas ainda existentes no país – não compreendidas entre as terras da União, - passaram a constituir bens dos Estados (CF/88, art.26, IV). À União coube apenas “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações militares ....., definidas em lei.” (CF/88, art. 20,II). Desta forma foi reservado aos Estados o poder de dispor de uma quantidade de terra, que nas regiões Norte e Centro-Oeste poderiam vir a compor projetos de reforma agrária.

Assim, os Estados passaram a dispor de um instrumento adicional para a promoção de assentamentos rurais, caso viessem a se empenhar nesse sentido.

Existem dúvidas sobre se realmente os governos estaduais seriam mais sensíveis às pressões políticas dos movimentos sociais rurais. Em diversas ocasiões representantes dos movimentos sociais rurais, especificamente os

vinculados ao MST, têm discordado. Têm uma visão oposta sobre esta questão: acham que a União procura meios para se desresponsabilizar pelos conflitos agrários. A competência concorrente para que os governos estaduais promovessem desapropriações comporia uma estratégia global de diluição das pressões que ora concentradas na esfera federal. Por outra parte se discute como poderia se regulamentar – e fiscalizar – a competência dos governos estaduais na emissão de TDA's.

### TIPOLOGIA DE BOBBIO E CHIRIBOGA

O ponto central do artigo de Leite e Novicki está na tentativa de enquadramento de nossa proposta nos limites das definições de Bobbio e Chiriboga.

Afirmam os autores que “ (...) no limite, segundo as tipologias elaboradas por Chiriboga (1994) e Bobbio et al. (1986), a proposta das autoras em questão consiste numa descentralização administrativa ou descentralização burocrática (transferência de funções específicas aos níveis inferiores da mesma unidade administrativa e valorização das entidades locais já existentes ).

Se considerarmos as ações específicas relativas aos aspectos fundiários, essa interpretação está correta. Realmente, o ponto de vista que defendemos é o de que as funções associadas ao ordenamento fundiário, por sua articulação com o exercício do poder de normatizar e fiscalizar em âmbito nacional o cumprimento do dispositivo constitucional relativo à função social da terra, é uma típica função de Estado Nacional e, portanto deve permanecer no rol das funções do governo federal. Assim, ainda que tarefas relacionadas com essa função possam ser desempenhadas por outras esferas de governo, mediante mecanismos de delegação de competência, o poder decisório permanecerá centralizado.

No entanto, nossa visão da reforma agrária é a de que é um processo mais amplo, que contempla um vasto elenco de intervenções em outras áreas da ação estatal. E em relação a essas demais áreas, o que propomos é o respeito às definições constitucionais que atribuem responsabilidade e poder decisório autônomo às esferas subnacionais, ainda que buscando mecanismos de articulação intersetorial e intergovernamental.

Assim, não é possível endossar a conclusão genérica dos autores de que “quanto à descentralização de ações entre esferas governamentais, as medidas propostas restringem-se simplesmente ao descongestionamento da

administração pública central , sem incidir de maneira substancial sobre o poder de decisão e sem se sobrepujar à ordem hierárquica.”( Grifo nosso).

Enfim, como afirmamos no texto, as intervenções deverão “combinar a descentralização de ações - compreendida como a redistribuição de funções no interior do sistema de governo, redefinindo as atribuições das três esferas - com a desconcentração das responsabilidades de execução das atribuições da esfera federal, fortalecendo e ampliando o papel e a capacidade operativa das superintendências regionais.” E, ao expressar a necessidade de redistribuição de funções estamos tomando como implícita nessa formulação a redistribuição do poder de decisão em relação às funções próprias de cada nível de governo.