



QUESTÃO AGRÁRIA: O ESTATUTO DA TERRA - Uma sistemática do processo reformista

Pedro Montenegro Barbosa

Este é mais um artigo elucidativo da questão agrária, transcrito da revista "Cultura e Fé", do "Instituto de Desenvolvimento Cultural" (edição abril-junho de 1987) e assinado por Pedro Montenegro Barbosa.

Desta feita, o autor se ocupa, com a clarividência costumeira, do Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30.11.64), sobre o qual se expressa:

"Passados já 23 anos, desde a promulgação do Estatuto da Terra, cabe uma reflexão em torno da lei que veio, acima de tudo, para reestruturar todo o sistema agrário brasileiro, não apenas para reformulá-lo, mas, também, para traçar uma política desenvolvimentista, conforme o seu próprio texto expressa."

A gritante distorção agrária, que os dados cadastrais do INCRA revelam, levou o Brasil, juntamente com os demais países da América Latina, a assinar a Carta de Punta de Leste, em 1962. Carta que em seu Título Primeiro, art. 6º, dispõe que as Repúblicas Americanas procurarão:

"Impulsionar, respeitando as peculiaridades de cada país, programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sis-

tema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização, distribuição de seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade”.

O Brasil, ao assinar esse compromisso internacional, reconhecia a necessidade de reformular o seu sistema agrário, através de “reforma agrária integral”, como nele se consigna, de forma a proporcionar aos agricultores estabilidade econômica, progressivo bem-estar e garantia de liberdade e dignidade.

E a realidade nacional – desde então constatada e profundamente analisada – reclamava uma substancial modificação em sua estrutura agrária. E tal realidade era bem conhecida por aqueles que vieram a elaborar o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), para o novo Governo que se instalara no país em 1964.

Essa realidade vinha desnudada na Mensagem nº 33 com a qual o Governo Revolucionário enviava o Estatuto da Terra ao Congresso Nacional, para que fosse aprovado e promulgado.

Além de sublinhar o mal histórico que lanceava o agrobrazileiro – o latifundismo e o minifundismo – o Poder Público confessava que cerca de 50% do contingente demográfico ativo

na agricultura, representado pela massa assalariada dos “sem-terra”, estava alijado dos benefícios do nosso progresso, formando um “vazio sócio-econômico” tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos (Mensagem nº 33).

Esse quadro sombrio vinha completar-se pela precariedade das condições existentes no meio agrário: elevada percentagem da população dependente da atividade agrícola; níveis de tecnologia e de mecanização bastante reduzidos; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; condições de vida das mais precárias no que se refere a habitação, educação e nível sanitário. Por isso mesmo – ressaltava a Mensagem nº 33 – “é reduzidíssima a produtividade e rentabilidade *per capita* no meio rural brasileiro”.

E mais. Uma importante faceta a tornar ainda mais aguda a situação do atraso agrícola do país era salientada pelo Poder Público na Mensagem, com observações ainda plenamente atuais – a crescente industrialização do país e sua urbanização acelerada. Toda essa população, absorvida no trabalho urbano, passava a exigir, cada vez mais, suprimento de alimentos, “demandando uma organização mais sistematizada da sua produção, transporte e distribuição”. E mais uma colocação incontestável destaca a Mensagem: “De outra parte a própria ampliação da produção industrial gera a necessidade de alar-

gamento do mercado consumidor, o que quer dizer – a incorporação de novos contingentes de população ao consumo dos produtos industriais, o que será possível pela elevação dos padrões econômicos da população rural” (Mensagem nº 33).

Em virtude dessa inarredável interdependência entre o setor rural e o urbano – que é contingência do próprio desenvolvimento econômico – mais imperativa ainda se torna uma Política Agrária, científica, racional e abrangente, que se traduza nessa “Política de Desenvolvimento Econômico”, que é procurada e mencionada no Estatuto da Terra como seu objetivo fundamental.

Passados já 23 anos, desde a promulgação do Estatuto da Terra, cabe uma reflexão em torno desta Lei que veio, acima de tudo, para reestruturar todo o sistema agrário brasileiro, não apenas para reformá-lo, mas, também, para traçar uma política agrícola desenvolvimentista, conforme o seu próprio texto expressa.

Ele chegou num momento crucial da nação, sedenta de reformas e de novos caminhos. Traçou no Documento de sua motivação – a Mensagem nº 33 – o retrato fiel e contundente da realidade agrária brasileira. Sem rodeios, sem mistificações. Trouxe dados e colocou fatos sobre a patologia de nossa estrutura agrária, que ainda hoje,

infelizmente, está aí, clamando por uma cirurgia de urgência.

No entanto, passadas mais de duas décadas, a Reforma Agrária não se fez. Excetuando-se algumas regiões mais desenvolvidas do Brasil, onde se pratica uma agricultura moderna e empresarial de alta rentabilidade e voltada também para a exportação, os males apontados na Mensagem nº 33 continuam a existir: o latifúndio e o minifúndio, a deficiência de assistência técnica e de maquinário suficiente de transporte, de armazenagem e de comercialização dos produtos agrícolas, a permanência do atraso e da pobreza.

Os latifúndios parece que cresceram em número e tamanho. Os minifúndios se estiolaram ainda mais, com o aumento populacional em suas áreas. E o êxodo rural, como conseqüência, cresceu assustadoramente, inchando as cidades, especialmente as maiores, de população marginalizada. O campo problematizado passou a expulsar para o setor urbano os seus agricultores empobrecidos. E o resultado é o que se vê: incapazes de fornecer trabalho para essa massa de mão-de-obra migrante, as cidades sofrem pressões sociais avassaladoras. Não têm habitações, nem meios de transporte, nem redes sanitárias, nem escolas, nem serviços de saúde suficientes para todos. E os tugúrios miseráveis que se multiplicam por toda parte – condições subumanas de vida –

são bem o retrato de uma política e de uma administração que até hoje ainda não firmou o passo na solução desse grande problema econômico e social de nosso país.

O contingente dos "sem-terra" agigantou-se. Uns o dão como sendo mais de dez milhões. Outros, um pouco menos. Não se sabe quantos exatamente, diante da inexatidão dos censos estatísticos que temos. E, diante do clamor dessas multidões e dos segmentos sociais, políticos e, mesmo, de setores destacados da Igreja, que reclamam com impaciência pela esperada Reforma Agrária, o Governo da Nova República busca executá-la, na medida do possível. E, depois de algumas hesitações, traça, através do Ministério da Reforma Agrária, um Plano Nacional de Reforma Agrária, onde busca compatibilizar o anseio dos agricultores com os limites de recursos disponíveis e as resistências emergentes de alguns setores inconformados do mundo rural.

Houve algumas desapropriações de terras um tanto tímidas, em alguns dos estados brasileiros, visando a assentar algumas centenas de famílias de rurícolas. Como era de se esperar, esses atos de desapropriação, revelando a decisão política de realizar a reforma, levantaram forte oposição entre aqueles que se sentem ameaçados por ela e, por isso, a repudiam.

E o impulso reformista, inicialmente tão vibrante, desfale-

ceu nestes últimos meses. Não se sabe se em razão de pressões das forças de resistência, econômica e politicamente poderosas, ou devido a vicissitudes administrativas e financeiras do Governo. Na verdade, o que se nota é que não se fala mais, como antes, no âmbito governamental, de reforma agrária. E, ao que se vê, a preocupante crise econômica que abala o país, aliando-se ao confuso panorama do embate político e a turbulências das greves e conflitos, desencadeados pelas organizações sindicais, não têm oferecido clima nem tranquilidade para o prosseguimento do processo reformista agrário.

Estamos numa fase de trégua quanto ao problema agrário, é inegável. Mas isso não quer dizer, assim acredito, que o Governo atual não esteja disposto a levar avante a reforma agrária. Acontece que uma modificação estrutural profunda do sistema agrário não é nada fácil. Como antes já assinalamos, uma reforma agrária, para ser integral e ampla como deve ser, mexe com os mais diversos setores econômicos, sociais e políticos da nação. Sendo, como é, a mais básica de todas, ela atinge as raízes seculares do sistema sócio-político. Mexe com o direito de propriedade e posse da terra. Mexe com as finanças e o orçamento público. Mexe com os recursos humanos e tecnológicos. Mexe com estradas e transporte e toda uma infraestrutura necessária. Mexe com

leis e o aparelhamento judicial. Mexe com uma inevitável burocracia estatal. Mexe com privilégios, hábitos e resistências antigas; e toda uma gama de interesses e, até mesmo, de paixões, que acontecimentos recentes do país revelaram – indevidas e ilegítimas invasões de terra de um lado, e, de outro lado, exaltadas e incabíveis reações armadas, que descambaram em homicídios e atentados lastimáveis.

Os Três Momentos Decisivos da Reforma

Explicitada a diagnose da patologia agrária – e tal foi feito pelas pesquisas e levantamentos feitos sobre o sistema agrário brasileiro (como consta da Mensagem nº 33, do E.T.) e demais indagações e censos que se espelham nos levantamentos e registros cadastrais do INCRA – três momentos importantes e decisivos marcam o processo reformista da estrutura agrária.

O primeiro deles é o que diz respeito à formulação e ao disciplinamento jurídico da reforma. Dentro da opção democrática, a promulgação da Lei, que irá reger todo o processo, é fundamental. Entre nós é a Lei nº 4.504, de 30/11/64, o Estatuto da Terra, que veio para realizar a Reforma Agrária em nosso país.

E essa lei é de uma importância fundamental, pois será o instrumento basilar de realização da reforma. Nela se fixa a

dimensão e o alcance, a profundidade e os limites do processo reformista. Nela se inscreve a filosofia e as linhas programáticas da ação do Estado na concretização da reforma. E dentro dela se vai circunscrever todo o plano e todas as atividades do Governo em sua execução.

O segundo momento marcante da reforma é o seu Planejamento. Uma reforma agrária não se faz de improviso ou “na marra”, como muita gente pensa. Ela representa uma complexa operação administrativa, como se acentuou, envolvendo bens, questões, fatores e interesses, e, também, diversificadas atividades de muitos departamentos do Poder Público e mesmo da área privada, a serem ordenados e dinamizados dentro de uma planificação adequada e cuidada.

Mesmo a mais simples das reformas não pode prescindir de uma planificação racionalizada e bem orientada, sob pena de fracasso. E, se em países pequenos e mais desenvolvidos e organizados, ela não foi fácil, muito menos o será num país continente como é o Brasil, diversificado por marcantes diferenças geográficas, climáticas, culturais e sócio-econômicas nas diversas regiões que o compõem.

O planejamento é a espinha dorsal de uma reforma. E ela deverá preceder sempre o terceiro momento do processo reformista – a execução. Não se poderá executar jamais uma efi-

ciente e justa reforma agrária sem um planejamento acurado e competente de todos os seus desdobramentos, suas implicações econômicas, financeiras, jurídicas e administrativas.

O Prof. e Agrônomo José Emilio de Araújo, quando observa que, de algumas décadas para cá, o "Planejamento é visto como um ramo do conhecimento humano que permite racionalizar e coordenar a política do desenvolvimento mediante o uso dos instrumentos mais eficientes", tem inteira razão. No Estado moderno não se poderá mais prescindir do planejamento como instrumento de viabilização das ações governamentais, especialmente daquelas que impliquem repercussões abrangentes e profundas das estruturas sócio-econômicas, como é o caso da Reforma Agrária.

Dentro da visão do Prof. Araújo, externada em seu trabalho "O Planejamento da Reforma Agrária", quando Diretor Geral do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da OEA (publicado na Rev. "Desarrollo Rural en Las Américas", 1971, vol. III), o planejamento da reforma agrária passa pelas seguintes etapas: 1) a determinação dos objetivos, para definir globalmente o que se deseja alcançar com o processo; 2) o diagnóstico, ou seja, o inventário dos problemas e dos recursos da situação existente no momento em que se analisa o processo; 3) a programação, que busca fixar metas e caminhos

para alcançar os objetivos e prevê a implementação das metas fixadas; 4) a execução do processo, que ocorre quando se toma a atividade programada e se realiza no terreno; 5) a etapa da avaliação, em que se busca relacionar o que foi planejado com o executado, a fim de verificar a ação realizada, o que falta fazer, e que alterações se devem introduzir, para que finalmente sejam alcançados os objetivos.

Araújo, como se vê, coloca em primeiro lugar entre as exigências do planejamento os objetivos a serem alcançados. Sem dúvida, já no estatuto jurídico que deverá normatizar a Reforma, os objetivos fundamentais deverão constar, marcando a filosofia de ação e a linha programática dos projetos que serão concretizados.

Isso fez o Brasil, e corretamente, inscrevendo no Estatuto da Terra, em seu Título II, art. 16:

"A Reforma Agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio".

Os objetivos centrais do processo reformista estão aí bem assinalados: 1) promoção da justiça social; 2) o progresso e o bem-estar do trabalhador rural; 3) o desenvolvimento eco-

nômico do país e 4) a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

O Estatuto da Terra, como se vê, coloca aí, de forma sintética e, apenas, com expressões diferentes e diversas ordens de prioridades, o que o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IICA), pela voz de seu Diretor Geral, destacava no seu artigo anteriormente citado, como objetivos gerais da Reforma Agrária. E que são:

a) *Objetivos econômicos*: um maior crescimento econômico, um incremento da renda total do país por aumento de produção e possível aumento da produtividade; uma maior fonte de emprego; mais consumo de produtos industrializados e de produtos agropecuários; o uso racional do solo e da água e a conservação dos recursos naturais;

b) *Objetivos sociais*: maior igualdade social; uma melhor distribuição da renda entre a população; uma promoção de melhores níveis de vida; acesso à propriedade dos recursos para buscar uma redistribuição menos desigual de ingressos; um melhor *status*; um subsídio à população campesina; assistência ao campesinato pobre sem propriedade etc.

c) *Objetivos políticos*: redução do poder dos "terratenedores" (latifundiários, aqui para nós); maior igualdade política na aplicação da justiça; eliminação da propriedade de estrangeiros; possibilidade de desenvolvimen-

to das organizações campesinas e comunitárias.

Entre os objetivos econômicos, acima assinalados, é de suma importância o que se refere à contribuição da Reforma Agrária para a criação e multiplicação de empregos. Os técnicos que têm estudado o assunto são unânimes em afirmar que um emprego criado por uma reforma agrária é de mais baixo custo do que outro realizado nos demais setores da economia. E isso porque uma reforma pode ser realizada com metas de renda *per capita* pouco ambiciosas e com inversões reduzidas.

Assim sendo, se se fizer uma massiva Reforma Agrária; estaremos fazendo, de outra parte, massiva criação de empregos, o que, sem dúvida, é um passo de grande alcance econômico e social em países como o Brasil, onde a demanda de empregos atinge anualmente mais de um milhão de pessoas.

O terceiro momento da Reforma Agrária, anteriormente mencionado, é o de sua *Execução*. É o seu momento mais delicado e, também, o mais crucial. Dentro de um entendimento mais lato, poder-se-ia entender que a execução de uma reforma já começa com a decisão política de realizá-la, expressa no estatuto jurídico que a vem normatizar. Este já seria o primeiro gesto concreto de sua efetivação – a modificação institucional no tecido jurídico-político. O Planejamento, como estudo da realidade agrária e de

proposição de objetivos e metas, cientificamente programadas, já seria, também, um segundo desdobramento, do processo executivo. E o trabalho de campo, se assim se pode chamar a ação do órgão executor no concreto estrutural, seria, então, o último ato do processo reformista.

Entretanto, quando falo aqui de *Execução da Reforma Agrária*, penso numa definição mais restrita. Limito essa execução a uma providência governamental que se exprime em dois lances: a *explicitação* de um *Plano*, definido e objetivo, dimensionando programas de metas e ação, especificando recursos para a efetivação da reforma e o *desencadeamento concreto das ações* no setor rural, de conformidade com o Plano estabelecido.

Vamos ver, então, como se estão processando em nosso país essas diversas etapas da Reforma Agrária.

O Brasil percorreu, desde 1964 até agora, as fases necessárias para o desencadeamento do processo reformista. Houve a decisão governamental. A promulgação da lei básica, o Estatuto da Terra, definindo a Reforma, caracterizando a função social da propriedade agrária, explicitando a noção de latifúndio e de minifúndio, estabelecendo a "propriedade familiar" e o "módulo rural" e a "empresa agrícola". Ao mesmo tempo em que dispõe sobre terras públicas

e particulares, atrelando-as aos fins transformistas do Estatuto, abre a possibilidade de acesso à propriedade rural aos agricultores e normatiza o principal instrumento do reordenamento fundiário, a "desapropriação por interesse social", e os novos critérios da tributação territorial.

Também as possibilidades e as modalidades de colonização pública e particular, o sistema cooperativo e o disciplinamento dos contratos agrários, a fixação dos órgãos, dos meios e dos recursos para a execução da Reforma Agrária, assim como para a dinamização de uma Política Agrícola global, estão no texto do Estatuto da Terra, que se tornou, assim, pode-se dizer, o Código do novo Direito Agrário Brasileiro.

Seguindo-se ao Estatuto da Terra, outros Decretos e Leis vieram completar o seu texto legal, regulando o cadastramento das propriedades rurais, o imposto territorial, o zoneamento agrário, a competência dos órgãos da Administração que deverão realizar a Reforma e a Política Agrícola etc.

A *análise* e o *diagnóstico* da problemática agrária nacional foram feitos e aprofundados com os levantamentos cadastrais realizados pelo INCRA, órgão central de execução do processo reformista. E o *Planejamento* competente, de uma gradativa e ampla reformulação do sistema agrário brasileiro, está esboçado no atual "Plano Nacional de Reforma Agrária"

(PNRA), inaugurado com o Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, do Presidente da República.

O momento mais contundente da Reforma, a execução,

apenas ensaiou os seus primeiros passos, hesitantes. E é esse Plano e sua sistemática reformista que se vai abordar no próximo segmento deste trabalho.



PEDRO MONTENEGRO BARBOSA – Procurador de Justiça aposentado. Advogado, membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. Ex-Assessor Jurídico do extinto IRGA (Instituto Gaúcho de Reforma Agrária). Foi membro da Comissão Governamental que apresentou as Diretrizes e Bases para um Programa Estadual de Reforma Agrária, 1964. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Cultural. Autor do trabalho sobre "Estrutura Agrária do Rio Grande do Sul", na IV Semana Social do Rio Grande do Sul, em 1969, promovida pelo ISCRE.

VOE ESQUILO



Aliando segurança, rapidez e conforto,
no mais alto estilo de voar,
sua vida, seus negócios estão garantidos
com a tecnologia do Helicóptero Esquilo HB 350B.

Voe Esquilo

Fabricação HELICOPTEROS DO BRASIL S. A.



helibros Cx. Postal 184 - CEP 37500 - Itajubá - M.G. - Brasil - Tel. (035) 622 - 3366 - Tlx. (031) 2602 / (031) 1651