



# A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

O ESQUEMA DE AÇÃO  
DO PNRA –  
INDEFINIÇÃO DO PROCESSO  
REFORMISTA DIANTE DO  
DEBATE CONSTITUINTE –  
QUESTÕES FUNDAMENTAIS  
A SEREM RESOLVIDAS

**Pedro Montenegro Barbosa**

---

*Transcrição de artigo publicado na revista Cultura e Fé (Out/Dez 87) do Instituto de Desenvolvimento Cultural (Porto Alegre, RS).*

*É possível que, ao ser expedida a presente edição, as soluções dos problemas agrários levantados, pelo autor, já estejam definidas na nova Constituição. E, queira Deus, com a sabedoria capaz de neutralizar esse foco permanente de conflitos sociais.*

*Neste artigo, são abordadas as causas desses conflitos e os desacertos, equívocos ou enganos com que o problema tem sido tratado. Com ele, o autor encerra sua abordagem do assunto que A Defesa Nacional, no intuito de proporcionar, a seus leitores, uma visão desapassionada da Questão Agrária, teve o privilégio de publicar em suas páginas, transcrevendo, à proporção que lhe chegaram às mãos, os artigos que Pedro Montenegro Barbosa preparou para a revista Cultura e Fé.*

---

**P**elos debates que se inflamam na Assembléia Nacional Constituinte, ainda em plena efervescência, constata-se, mais uma vez, que a Reforma Agrária em nosso país ainda não é uma questão tranqüila. Muito ao contrário, continua a despertar paixões e antagonismos exaltados.

Na Comissão de Sistematização, onde o Projeto Provisório da nova Constituição foi árdua e longamente discutido e trabalhado, a Reforma Agrária foi o tema de destaque mais polêmico. E nada de definitivo, ao que parece, ficou definido nessa etapa. O processo desapropriatório, segundo o que se verifica do noticiário, é o ponto crucial das controvérsias. Como se fará a indenização na ação desapropriatória, — continuará a ser em títulos da dívida pública, como manda a atual Constituição (art. 161) ou deverá ser em dinheiro? E a imissão de posse do bem desapropriado como e quando será efetivada?

Ao que se sabe, esses são os temas mais polêmicos entre os Constituintes. Entre aqueles que querem, realmente, uma reforma integral; entre os que a querem numa fórmula moderada; e entre aqueles que fingem querer a reforma, mas, na verdade, desejam que tudo continue como sempre.

Os que querem a reforma se batem pelo pagamento da indenização em títulos da dívida pública (com exclusão das benfeitorias a serem pagas em dinhei-

ro), pois sabem que essa é a única modalidade viável, para que o Brasil possa, efetivamente, realizar uma reforma agrária plena e autêntica. Os que querem uma reforma moderada estão pensando em uma forma intermediária no que concerne à indenização. E os que desejam emperrar a reforma lutam para que a indenização seja *prévia e em dinheiro*, pois sabem que assim o país jamais terá verba suficiente para executar um plano reformista na abrangência que se faz necessária.

O mesmo se dá com a questão da imissão de posse. Essa precisa ser enfrentada com lucidez e bom senso. Na lei em vigor, o Decreto-lei nº 554, de 25/4/1969, que rege a desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais, o Poder Público poderá ser imitado na posse da terra após acordo feito com o expropriante referente à expropriação. Se não houver acordo e a ação litigiosa for ajuizada, ser-lhe-á deferida a imissão de posse pelo Juízo dentro de 48 horas do ingresso da petição inicial, se acompanhada do recibo do depósito bancário da importância pertinente à indenização, uma vez que seja requerida a conversão desse depósito em pagamento do preço.

De outra parte, tal como acontece no processo desapropriatório fundado em *utilidade pública*, dispõe o art. 9º desse Decreto que a contestação da ação só poderá versar sobre o



valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial.

Não há aí nenhuma violência, como já se acentuou, ao direito de propriedade. Essas normas processuais aí colocadas buscam evitar os dois maiores impasses que se antepõem ao processo desapropriatório: a embroma na realização dos atos e obras a que visa o Poder Público, ao efetivar a desapropriação, e, de um outro lado, a obstaculante procrastinação da decisão da causa, com as consequências danosas que adviriam da possibilidade de se discutir na ação o mérito da medida do Poder Expropriante.

No entanto, essas disposições do Decreto-lei nº 554, embora judiciosas, não têm evitado que grande parte dos processos ajuizados sofra variados ataques legais dos expropriados e se veja paralisado pelas decisões dos Tribunais. Acontece, infelizmente, que o Estatuto da Terra se mostra um tanto obscuro e impreciso na definição de realidades importantes que normatiza. Assim se conduz, por exemplo, ao caracterizar o latifúndio (letra "b", item V, do art. 4º) e a empresa rural (item VI, do art. 4º).

— E essa imprecisão e, até mesmo, ambigüidade, que obscurece o entendimento desses dois conceitos cruciais que configuram o latifúndio e a empresa rural, tem sido fonte das maiores controvérsias dentro do processo expropriatório e se consti-

tuem ambas nos pontos mais vulneráveis da ação desapropriatória e da própria execução da Reforma Agrária em nosso país.

E, além da imprecisão do texto nas disposições mencionadas, têm ocorrido, de parte do INCRA (agora extinto), equívocos e erros na avaliação dos imóveis cadastrados. E tais falhas são usadas contra o Poder Público por ocasião da desapropriação. E essas imperfeições da lei, a que se somam os deslizes administrativos, alentam as contestações e recursos legais dos expropriados, geram controvérsias embromadoras e perplexidade judicial. E desgastam as partes em litígio.

Aqui mesmo, no Rio Grande do Sul, temos, como exemplo, a famosa desapropriação da "Fazenda Anoni". O Processo se arrastou por mais de dez anos, enquanto se digladiavam o Poder Expropriante e a parte desapropriada, sobre inconciliáveis pendengas em torno da legitimidade do ato desapropriatório, do valor da indenização e outros incidentes processuais. Os procuradores dos litigantes esgotaram os seus arsenais de recursos postulatórios, de ataque e defesa. E durante o tempo que corria esperavam os agricultores numa angustiada expectativa. Até que a enervante espera, açulada pelos costumeiros agitadores dessas situações críticas, transformou-se em impaciência explosiva. E sobrevieram os lamentáveis incidentes de



todos conhecidos e amplamente noticiados: invasões, conflitos, violência etc. Por final, decidida a causa a favor da parte desapropriada, veio a astronômica conta para a Administração pagar: cerca de três milhões de cruzados, segundo consta. . .

Esse exemplo é bem ilustrativo daquilo que não deve e não pode acontecer numa Reforma Agrária, num país que precisa fazer essa Reforma e, por consequência, não poderá prescindir do processo desapropriatório, seu instrumento inevitável. O Legislador precisa fazer leis inteligentes, adequadas à realidade, harmônicas com a Lei Maior. Pois, se assim não o fizer, vai acontecer o que está sucedendo com as disposições do art. 3º, II e III, e art. 11 do Decreto-lei 554, que disciplinam o valor da indenização devida na ação de desapropriação dos imóveis rurais. O Tribunal Federal de Recursos tem acolhido os recursos dos expropriados e tem declarado a inconstitucionalidade desses artigos, por entender que ferem a Carta Magna em seu preceito sobre a "justa indenização" no processo desapropriatório. E diversas são as causas do Poder Público vulneradas por esses julgamentos.

O Executivo, por outro lado, precisa ser competente e veraz nos atos administrativos que pratica, que devem ser inafastáveis da lei. Sob pena de errar no que está fazendo, não atingir seus objetivos e desperdiçar o dinheiro público. E o Judiciário,

por sua vez, precisa estar sempre atento aos problemas de seu tempo, às exigências cambiantes da realidade que o envolve. E buscar descobrir no contexto da norma a revelação do imperativo social nela latente.

E é de se ponderar, também, que o valor da "justa indenização", numa desapropriação que se faz por *interesse social*, em nome do bem-estar coletivo e do bem comum, não pode ser avaliada com o mesmo critério que se usa para dimensionar o valor numa transação comum de compra e venda. Se assim se fizer, estará sendo punido, por assim dizer, o Poder Público, por estar buscando sanar as carências sociais e defender interesses prementes que são de toda a sociedade; enquanto se premia, por sua vez, o egoísta relapso ou o individualista insensível que abusa do direito de propriedade em prejuízo do bem-estar social e da saúde econômica da nação.

Em muitos casos, na verdade, talvez na maioria deles, a "justa indenização" não poderá ser outra senão aquela que o próprio proprietário estabelece ao conferir à sua terra o valor de referência, para o cálculo do imposto. Se assim ele entender que esse valor declarado é o certo e justo para o cumprimento de sua obrigação social, para com o Estado (a sociedade), da mesma forma deverá ser este o certo e justo para a indenização que lhe for devida pelo Estado.



Dar mais seria querer ser mais realista do que o rei.

Sendo assim, os artigos 3º e 11, do Decreto-lei nº 554, não estão, portanto, tão discrepantes da realidade e da equidade. E pode-se dizer, até, que abrigam uma dimensão ponderável de verdade social. Basta que se corrija neles a dose de arbítrio que se esconde na unilateralidade da avaliação a ser feita pelo Expropriante (item III, do art. 3º) e do lançamento cadastral *ex officio* (previsto em seu § 2º). E isso poderá ser feito em legislação futura, complementar, eis que a Constituinte, ao que tudo indica, não vai mais alterar sua decisão de deixar para a lei ordinária a normatização sobre o *valor da indenização* e sobre a *imissão de posse* no processo desapropriatório.

O que é necessário, de uma vez por todas, é acabar, em nosso país, com esse quadro de vacilações jurídicas, administrativas e políticas que tem cercado o processo reformista agrário. São situações que estão se repetindo em todos os Estados onde se ensaia, timidamente, a Reforma Agrária.

O que está acontecendo frequentemente é que, em decorrência dessas ambigüidades legais, erros administrativos e perplexidades judiciárias, se está comprometendo todo o empenho reestruturador do Governo. Os desapropriados contestam a legitimidade do ato expropriatório, alegando erros na avaliação cadastral do imóvel.

E, fundados no § 3º, do art. 19 do Estatuto da Terra — que isenta de desapropriação a empresa rural — atacam a causa em seu fundamento, de todos os meios possíveis. O Poder Público defende-se e contra-ataca. Os juízes questionam e hesitam. Victórias e perdas são requeridas e determinadas. E, enquanto isso, o tempo passa. A decisão tarda. As partes contendoras se desgastam. Os "sem terra" se convulsionam. A Reforma se desmoraliza. E o problema agrário continua... sem solução.

E a consequência de tudo isso é o que se está assistindo no país, de norte a sul. Conflitos violentos e até assassinatos pela posse da terra, como nunca antes. Invasões ilegítimas de propriedades. Reações extremadas de proprietários. Arregimentação ameaçadora de sindicatos de trabalhadores. Associação aguerrida de ruralistas buscando frear o processo reformista.

E tudo isso vem ocorrendo por diversas causas que, com urgência, precisam ser removidas. Essas causas e dificuldades, pode-se constatar, não estão apenas nas leis e nos processos judiciais. Surgem em diversas áreas do âmbito administrativo, econômico e político do país.

## UMA SÍNTESE DO PNRA

As primeiras causas podem ser detectadas na área governamental. Surgem aí as primeiras dificuldades e, também, os



primeiros desacertos na implantação da Reforma. Não sei se deveria falar em "desacertos" ou se deveria dizer, para ser mais preciso, "equivocos" ou "enganos".

O Governo lançou seu Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), através do Decreto nº 91.766, de 10/10/1985. Isso era necessário. O Plano deve anteceder qualquer ação de vulto da Administração. Hoje não se pode pensar em administrar eficientemente, sem planejar corretamente. O Plano, portanto, era imprescindível, mesmo porque é um imperativo previsto nos arts. 33 e 34 do Estatuto da Terra.

Esse Plano, teoricamente, é bom e bem elaborado. Reafirma princípios básicos, quando declara: garante-se o direito de propriedade, que estará condicionado ao bem-estar da Nação; as empresas rurais, as pequenas e médias propriedades, as terras que estiverem produzindo não serão desapropriadas; o Poder Público, por dever, deverá extinguir as formas de ocupação e de exploração da terra contrárias à sua função social e usará o instrumento da desapropriação por interesse social, para extirpar as estruturas anômalas do sistema fundiário, nomeadamente o latifúndio e o minifúndio.

Expõe, de outra parte, as razões que reclamam e fundamentam a Reforma Agrária: dentro de um potencial de 500 milhões de hectares agricultáveis, apenas 80 milhões de hectares são

ocupados com lavouras, incluindo-se aí área de descanso num sistema de rotação perdulário. E imóveis classificados como latifúndios, pelos critérios do Estatuto da Terra, somam mais de 170 milhões de hectares. E coloca aí uma interrogação desafiante à sociedade brasileira: poderá o Brasil continuar convivendo com a terra ociosa, ao mesmo tempo em que precisa criar empregos, gerar riquezas, promover a justiça social, multiplicar a produção de alimentos e promover o progresso do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país?

Parece que a resposta a essa interrogação é óbvia e deverá obter o consenso unânime da nação. Não. Não é possível. Principalmente, sabendo-se que mais de 7 milhões de agricultores no país estão carentes de terras e que apenas os latifúndios por dimensão no país — é bom que se repita — somam mais de 44 milhões de hectares, representados por 326 imóveis, enquanto apenas uma área equivalente a essa (47 milhões de ha) é subdividida entre mais de 2.700.000 minifundiários.

O PNRA, entretanto, veio, ao que diz, para mudar essa situação. E, também, traça objetivos claros. Pretende promover a redistribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, adequando-se às exigências de desenvolvimento do país, através da eliminação do latifúndio e do minifúndio (PNRA, Segunda Parte). E, com



isso, ensinará o incremento da produção e da produtividade, atendendo, em conseqüência, os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural.

E, com essa intervenção re-  
tificadora, visa o Plano aos seus objetivos específicos que explicita em seu texto: contribuir para a oferta de alimentos e de matéria-prima, com atendimento prioritário do mercado interno; possibilitar a criação de novos empregos no setor rural; promover a diminuição do êxodo rural e a paz social com a erradicação dos focos de tensão no campo etc.

Mas o Plano não pára por aqui. Como não podia deixar de ser, marca uma estratégia de ação. É uma estratégia, sem dúvida, correta. Considerando a Reforma Agrária como providência "da mais alta prioridade para todas as instâncias do Governo", este visa a obter em sua execução "uma ampla integração interinstitucional".

Essa integração implica não só participação no bolo orçamentário, mas comprometimento de órgãos e serviços federais diversificados, de entidades públicas e privadas que firmarem acordos ou convênios com o MIRAD e de outros Ministérios da República. Estende-se, também, em articulação com os Governos estaduais e municipais, especialmente na implementação dos Planos Regionais da Reforma Agrária. Essa participação dos Estados e Mu-

nicipios, através de convênios, no processo reformista é altamente benéfica e, num país-continentemente como o Brasil, é imperativa. É a forma de se fazer com que os diversos sistemas locais de infra-estrutura, de produção, de comercialização, de educação, de saúde e outros mais sejam acionados em ações conjuntas com os organismos federais. Todos unidos e estimulados num trabalho comum de execução da Reforma.

Também em sua estratégia o Plano não esquece o meio ambiente, que precisa ser preservado. E, seguindo os preceitos do Estatuto da Terra, cuida em harmonizar a realização da Reforma com a conservação dos recursos naturais. Para tanto, será observado, sempre que possível, na elaboração dos projetos de assentamento, o zoneamento ambiental, de modo que se respeitem, em cada área designada, a vocação e conservação dos recursos naturais, visando à melhoria da qualidade de vida (art. 9º, da Lei nº 6.938, de 31/8/1981).

Como se vê, o PNRA até aqui é irretocável. E merece aplauso, igualmente, quando pensa em modalidades alternativas quanto às dotações das parcelas agrárias aos beneficiários. As terras poderão ser distribuídas aos rurícolas, quer sob a forma de *propriedade familiar* (conforme o art. 24, inciso I, do Estatuto da Terra), quer sob a forma de *unidade associativa* (Associação de agricultores or-



ganizados sob regime cooperativo), ou mesmo durante um período transitório, através de uma concessão de uso, que busca evitar a chamada "indústria de posses" e estimular a fixação do homem à terra.

Mas... (em todos os assuntos sempre há um mas) o Plano tinha de fixar algumas metas. Para ser acreditável e objetivamente operante. E é aqui - no esquema de suas metas - que começam as dificuldades e os enganos, na área governamental.

O PNRA estabeleceu como meta principal assentar 1.400.000 famílias, no período entre 1985 - 1989, assim escalonadas: 1985 - 1986 - 150.000, 1987 - 300.000, 1988 - 450.000 e em 1989 - 500.000. Delimitou as áreas prioritárias, como manda a Lei, e construiu uma tabela em que se discriminam, pelas diversas regiões do país, as áreas destinadas aos assentamentos, compostos de terras desapropriáveis e escalonadas para os diversos períodos anuais, compreendidos dentro da meta geral do Plano.

Segundo declara o Plano, essas áreas designadas são passíveis de desapropriação e se somam aos "recursos fundiários públicos", eventualmente existentes e disponíveis, para serem incorporados ao processo de Reforma Agrária. Essas áreas deverão ser inseridas nas metas estabelecidas nos Planos regionais de Reforma Agrária.

Explica o PNRA, de outra

parte, que "o ajustamento entre o volume de recursos fundiários e as metas fixadas considerou, além da conjugação da demanda e da disponibilidade de terra na mesma região, critérios apontados no Decreto-lei nº 582, de 15/5/1969, entre os quais a incidência de não-proprietários e a existência de latifúndios por exploração e por extensão" (PNRA, Segunda Parte, cap. IV).

Até aqui, tudo bem. Teoricamente, como já foi mencionado, o Plano, pode-se dizer que é inatacável. No papel quase tudo está previsto. Inclusive as "diretrizes operacionais" a serem seguidas em determinada ordem de prioridades: efetivação dos assentamentos após a imissão de posse nas terras desapropriadas, "mediante processo seletivo expedito", utilização da concessão de uso sempre que conveniente, respeito às situações de ocupação da terra existentes, implantação, desenvolvimento e consolidação do Programa Básico, "promovendo a organização sócio-econômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e de infra-estrutura econômica e social". Tampouco foi esquecido um fator importante no processo reformista - "a promoção de ações que objetivem a capacitação dos beneficiários", sem o que vai por água abaixo a Reforma (item 5º, de "Diretrizes operacionais", do PNRA).

Finalmente, para que não se



apontasse nele o que seria uma brecha imperdoável — o Plano abre um pequeno capítulo à colonização, pública e particular. Considera a colonização um empreendimento "complementar" no processo reformista, destinada a "ocupar espaços vazios", "amplas glebas de terras", especialmente "para a realocação voluntária de contingentes populacionais existentes em outras regiões". Afirma, ainda, o Plano que a colonização "é um instrumento oneroso e de longa maturação, estabelecendo núcleos de produção afastados dos principais centros urbanos do país e com resultados limitados no que se refere à produção de alimentos básicos por parte de pequenos agricultores". E, mais, "dificulta a integração dessa categoria à economia de mercado" (em PNRA, 2-1, do "Programa Complementar").

Essas afirmações sobre a colonização são bastante discutíveis. Num país como o Brasil, com enormes espaços vazios, como se reconhece, e onde se situam, justamente, os maiores latifúndios, não é de se desprezar a iniciativa de povoá-los com um vigoroso impulso colonizatório. É de se ponderar, até, se não se deveria começar por aí a reformulação da estrutura agrária brasileira. A ocupação produtiva desses vazios geográficos, com nucleamentos colonizatórios, viria incorporar à economia agrícola enormes vastidões atualmente ociosas do território nacional. Seria a forma

de se ampliar a fronteira agrícola do país sem mexer demais no tecido mais densamente ocupado e, por isso mesmo, de mais difícil e onerosa intervenção do Poder Público pelas desapropriações. O que o Estado pouparia em verba indenizatória, com a aquisição de terras bem mais baratas, serviria para realizar as estradas e demais obras de infra-estrutura que deverão implementar o processo de colonização.

De outra parte, associando à iniciativa privada, nesse processo, talvez os próprios proprietários das terras, o Poder Público ficaria aliviado de enormes despesas que toda a Reforma Agrária acarreta, quando feita com seriedade e com a necessária eficiência.

Mas não vamos nos alongar demais nesse ponto. Retome-mos o assunto onde estávamos, antes da digressão feita sobre o PNRA. Falávamos sobre os percalços, os antagonismos, os conflitos, os erros e equívocos que têm tumultuado o processo de Reforma Agrária nesses seus primeiros passos em nosso país. E a breve exposição feita sobre as linhas gerais do PNRA foi propositalmente colocada, para que se tenha uma perspectiva mais clara da posição do Governo e de seus equívocos, bem como da atitude das classes rurais e dos agricultores "sem terra", nessa questão, e dos enganos e erros que têm cometido por sua vez.



## OS EQUÍVOCOS DO INCRA - AS FALSAS EXPECTATIVAS - A AGITAÇÃO SOCIAL NO CAMPO - INDEFINIÇÕES A SEREM RESOLVIDAS

O Plano Nacional de Reforma Agrária tinha de ser feito. A Reforma Agrária é uma antiga necessidade e uma velha aspiração da sociedade brasileira. Foi bandeira de Tancredo Neves e do PMDB. Nessa arrancada que o povo brasileiro, juntamente com a classe política, entidades de classe, a Igreja, a imprensa e todas as forças vivas da nação empreenderam pela redemocratização do país, ela ocupou sempre lugar de destaque no elenco das mudanças reclamadas.

Com a vitória de Tancredo e a ascensão do seu partido ao poder, essa grande esperança, especialmente da legião de agricultores "sem terra", tornou-se palpável. Criou-se o Ministério da Reforma Agrária, o que tornou a promessa uma quase realidade. A morte de Tancredo Neves e a posse na Presidência de José Sarney não mudou a expectativa. O novo Presidente reafirmava o Programa do grande líder extinto. E a Reforma Agrária era um dos pontos de honra desse Programa.

E por isso o Plano veio. Abrandado, é verdade, em alguns pontos, do projeto original. E tomou a feição moderada que agora tem, obediente às normas expressas do Estatuto da Terra. O Plano, em si, é tecnicamente

correto. E — conforme se buscou dar uma idéia — tenta encaixar, num esquema sintético, as providências essenciais para uma ação do Governo no desencadeamento da Reforma Agrária.

Mas, até agora, não funcionou satisfatoriamente. Por quê?

Por diversas causas. A primeira delas, ao que tudo indica, foi o descompasso entre as metas ambicionadas e a insuficiência dos recursos disponíveis. Ao que parece, da projeção de assentamento dos anos 1985, 1986 e 1987, que somariam 450 mil famílias, o MIRAD conseguiu assentar até agora menos de 40 mil.

O volume de terras desapropriadas tem sido insignificante, diante do que se faz necessário para a implementação das metas a serem alcançadas. E, o que é pior, o INCRA cometeu equívocos lamentáveis, ao que tudo indica, na avaliação de algumas áreas que se designaram para desapropriações e assentamento. Parte delas foi de áreas produtivas. Algumas outras impróprias a um projeto confiável de Reforma Agrária. Ou, ao menos, insuficientes para resolver as expectativas. A maior parte das ações desapropriatórias, por isso mesmo (e por razões outras), foi contestada na Justiça. As imissões de posse foram frustradas. A imprensa trombeteou por todo o país os enganos cometidos e, até mesmo, os que não foram cometidos. E os contra-reformistas aproveitaram o ensejo para



orquestrar, pela nação inteira, a sinfonia de seus protestos e sofismas contra o processo reformista. E aproveitam para se unirem numa Associação comum de resistência.

Enquanto isso ocorre, o quadro de crise econômica, social e política no país vai se agravando. O Plano Cruzado, de tantas esperanças, implodiu. O Governo perde credibilidade. O país entra em moratória frente à dívida externa. A dívida interna, por sua vez, cada vez mais se agiganta. O déficit público não é detido na medida necessária. E, com as eleições para Governador, em novembro de 1986, e a instalação dos novos dirigentes estaduais, verifica-se que os Estados estavam falidos e, inevitavelmente, pedem socorro à União, que centraliza e administra, no Brasil atual, a esmagadora maioria do bolo tributário.

Instala-se, assim, na nação um clima de insatisfação, de insegurança, de desencanto, de perplexidade. As greves — até mesmo as ilegítimas — explodem por toda parte.

No meio dessa atmosfera de instabilidade, de reivindicações sociais, de indecisões de política econômica, o problema agrário enfrenta temporais. Quatro Ministros diferentes se sucedem no Ministério de Reforma Agrária, com conseqüentes mudanças de comando no INCRA. E o processo reformista sofre os abalos dessas freqüentes variações de rumo. Que fazer?

O PNRA arrefece em seu

ímpeto. Os "sem terras", porém, não se conformam com a estagnação da Reforma Agrária. E, apoiados pelos órgãos sindicais (e por outras entidades afins) e inclusive estimulados por partidos políticos ligados aos trabalhadores, e, até mesmo, por falsos "líderes" rurícolas, partem para invasões de terras, incitados, de uma lado, pelo desespero, de outro, por falsas expectativas instiladas por seus imprudentes "conselheiros".

Na verdade, nunca foi com ilícitas invasões de propriedades que se conseguiu qualquer sucesso sólido no processo de reforma, em qualquer parte onde ele se fez. A invasão é uma violência que só serve para provocar uma violência igual ou maior dos proprietários atingidos, como se tem visto. E, como fere a Lei e afronta a autoridade constituída, inevitavelmente precisa ser debelada. E nesse entrelaço de forças ninguém sai ganhando. Os invasores perdem seu "direito" e a simpatia popular. Os proprietários, com o furor de suas reações, muitas vezes desproporcionadas, despertam a revolta da opinião pública. O Governo, que se obriga a reprimir o ilícito, sai arranhado, muitas vezes, em seu prestígio público. E só os "agitadores" profissionais somam dividendos em suas manobras escusas.

Infelizmente, nessas escaramuças agrárias, muitos membros da Igreja têm sido envolvidos. Bispos, padres e leigos.



Acredita-se que quase todos, senão a grande maioria deles, de boa fé, tangidos por seu devotamento aos mais pobres e mais fracos, que é um dever e um impulso natural de caridade. Arrastados pela dimensão de justiça que empolga a solução da questão agrária.

O próprio Papa e grande líder espiritual de nosso tempo, João Paulo II, ao se inteirar da decisão do Governo do Brasil em realizar a Reforma Agrária no país, desabafa ao Presidente José Sarney na visita que lhe fez no Vaticano, em 1986 — “a Reforma Agrária não pode fracassar”.

Indiscutivelmente, tem razão o Santo Padre. Esse é um problema da questão social brasileira que não deve ser descuidado, sob pena de se permitir que cresça na nação um vulcão de revolta que certamente explodirá um dia... numa erupção que poderá ser incontrollável.

## EM CONCLUSÃO

É tempo de se acabar com as indefinições e indecisões que vêm adiando a solução da questão agrária no Brasil, há quantos anos! Nesse momento em que se forja na Assembléia Nacional Constituinte uma nova Constituição para o Brasil, é a vez de se obter um avanço no equacionamento da problemática agrária brasileira.

Era o que todos esperavam... Mas que ainda não foi

possível, pelo que ficou escrito no Projeto Bernardo Cabral, nessa fase de encerramento da Comissão de Sistematização da Constituinte. As várias propostas apresentadas pelos Constituintes que lutavam por inscrever no Projeto normas viabilizadoras da Reforma, não passaram. O lobby dos grandes proprietários de terras e latifundiários, aliados aos conservadores de diversos matizes ideológicos e partidários, acabaram por deter, por incrível que pareça, a vontade da grande maioria da Constituinte e da Nação, que desejam a Reforma Agrária.

Alguns propuseram, de início, que se limitasse em 60 ou 100 módulos a área máxima permitida para a propriedade agrária. Seria essa uma forma de se reduzir o número dos grandes latifúndios, anti-sociais e antieconômicos, que se estendem por este país. Pois, na verdade, admitir-se somente como latifúndio por extensão 600 vezes a dimensão do módulo (e daí para cima) é, sem dúvida, uma irrisão (item V, letra “a”, do art. 4º do Est. da Terra). Tais propostas foram, de logo, vulneradas.

Surgiu, depois, o grande debate em torno dos dois pontos cruciais da Reforma: a definição da “justa indenização” e a normatização da imissão de posse no processo desapropriatório. E nisso feriu-se a mais candente controvérsia sobre a questão. Conforme já se comentou na introdução deste trabalho, essas



são definições vitais para a Reforma Agrária no país.

Entretanto, preponderaram, mais uma vez, a força de reação dos que repelem os avanços do processo reformista. E essas questões ficaram para ser normatizadas na legislação ordinária, segundo o decidido, agora, na Comissão de Sistematização. Sabendo-se que no Plenário da Constituinte serão precisos os votos de dois terços da Assembléia, para que se modifiquem essas decisões, é quase certo que ficará, mesmo, para o Legislador ordinário a definição desses problemas centrais da Reforma Agrária.

O que constatamos, então, diante dessa realidade é que a atual Constituinte está perdendo o bonde da História em questões de vital importância para a Nação. E uma dessas questões é o problema agrário, que brada por uma solução eficiente, justa e urgente.

Como a esperança é a última que morre, vamos torcer para que, se não saírem agora nessa Constituição as modificações necessárias que facilitem a reformulação do sistema agrário brasileiro, consiga-se na legislação ordinária aperfeiçoar o Estatuto da Terra, de modo a se viabilizar uma Reforma Agrária autêntica.

E as questões que não poderão ser mais escamoteadas são essas que se constituem chaves da solução do problema — a indenização das terras, a imissão de posse nos imóveis

desapropriados e definições mais lúcidas e realistas e mais rigorosas sobre a conceituação do latifúndio e da empresa rural.

Algo deverá ser modificado a respeito. Ao contrário, continuaremos, como agora, a ver processos serem ajuizados sem imissão de posse concedida, com a procrastinação indefinida do processo e conseqüente frustração dos objetivos da Administração e desmoralização do Poder Executivo, e frustração, ainda maior e mais perigosa, dos beneficiários da previdência governamental.

A imissão de posse há de ser fácil e rápida. Igualmente, dever-se-á afastar do processo desapropriatório o ensejo das querelas embromantes do expropriado sobre o mérito da causa, para que este não tranque a marcha do processo. E o critério de justiça da indenização deverá ser medido não só pelo interesse individual, mas, acima de tudo, pelo *interesse social*, que é o preponderante na demanda.

De outra parte, não deverá esquecer a nova legislação que há de vir, que o Imposto Territorial Rural que foi mencionado no Estatuto da Terra como fator de mudança estrutural do sistema agrário, na verdade não foi devidamente usado para tal. A equação estabelecida para seu cálculo, embora engenhosa e bem arquitetada, não funcionou como inibidora da concentração da terra e estimuladora de redução do latifúndio.



Para funcionar como fator dissuasivo — e isso é preciso que se faça — ele deverá ser efetiva e contundentemente progressivo nas grandes propriedades agrárias. E pode-se, mesmo, estabelecer que, a partir de tal dimensão de propriedade (a contar de tantos módulos, avaliados após detido estudo) ele atingirá 50% (ou mais, ou menos, conforme for decidido) do valor da terra... E essa seria uma das formas de desencorajar, de uma vez por todas, o monopólio especulativo e anti-social de imensas glebas latifundiárias, tais como existem atualmente no país. Aguilhoado pela onerosidade do tributo, o próprio latifundiário se veria obrigado a alienar partes de seu território, o que viria em benefício dos outros, da coletividade inteira, do bem comum.

Isso foi feito em outros países que lograram, assim, apenas com uma tributação inteligente — e sem custos para o erário — a modificação estrutural do seu setor agrário.

. . .

Para finalizar, quero repetir aqui o raciocínio com que iniciei as primeiras páginas deste trabalho.

A terra não é apenas um bem econômico. É muito mais do que isso. É o elemento natural, fundamental, com que o Criador criou este planeta para a habitação do homem. É o substrato essencial que garante

a existência e sobrevivência da sociedade humana.

Por isso, acima de qualquer outro bem, o seu domínio e o seu uso não interessam apenas ao indivíduo que o detém, mas interessam a toda a sociedade. E, por isso mesmo, pesa sobre ela, com muito maior relevância, aquela "hipoteca social" que implica a propriedade dos bens neste mundo. O que o homem faz ou deixa de fazer com a terra não repercute apenas sobre ele, individualmente, mas afeta a comunidade inteira. Daí resulta que seu direito sobre ela está indissociavelmente amarrado e condicionado aos direitos dos demais membros da coletividade.

E nessa perspectiva ressaltada, com maior clareza, o que se deve entender por "função social" da propriedade agrária. Nessa sua *função social* está a pedra de toque de toda a questão agrária. Ela é a medula do Direito Agrário. E, por isso mesmo, se fez o foco central do Estatuto da Terra do Brasil.

É a dimensão da função social conferida à terra que vai dar àquele que a explora a medida do seu direito sobre ela. E esse deve ser o princípio cardinal que deverá nortear a Reforma Agrária.

Antonio Vivanco, em sua obra notável sobre o Direito Agrário, não deixou de perceber também esse aspecto da questão, e acentua: "A função social da propriedade agrária equivale a sustentar que o titular dela, ao pertencer à sociedade, deve



abster-se de realizar todo ato que a prejudique, e, pelo mesmo motivo, deve fazer com que o imóvel, objeto de sua propriedade, cumpra a função que é indispensável para produzir, o que constitui uma forma de satisfazer necessidades vitais da sociedade" (em "Teoria do Direito Agrário", vol. I, p. 473).

E nisso se centra a questão agrária e todo o fundamento da Reforma — no fazer ou não a terra produzir, dar-lhe ou não a função social, que a sua natureza e vocação exigem.

No momento em que encerro este trabalho, o novo Ministro da Reforma Agrária apresenta ao País um novo Decreto-lei, o de nº 2.363, de 21 de outubro deste ano, que extingue o INCRA e dá outras providências. Entre elas, a que reduz a meta de assentamento de 1 milhão e 400 mil famílias para 1 milhão de famílias a serem beneficiadas até 1991. De outra parte, estabelece que não poderão ser desapropriadas: 1 — áreas em produção; 2 — a propriedade rural de área contínua até 1.500 ha na área de atuação da SUDAM; 3 — até 1.000 ha na área de atuação da SUDECO; 4 — até 500 ha na área de atuação da SUDENE; e até 200 ha no restante do País.

De outra parte, a desapropriação não ultrapassará a 75% da propriedade rural com área superior aos mínimos estabelecidos no item anterior e até 10 mil hectares.

Com isso, o Governo procura

tranquilizar o setor rural, tornando indesapropriáveis, nas respectivas regiões discriminadas no art. 5º, as áreas que considera serem médias propriedades agrárias. É uma forma de transação política com a resistência de muitos com o processo reformista. Com tais concessões busca, ao que se vê, apaziguar os médios proprietários e afastá-los, de uma vez, do grupo que hostiliza a Reforma Agrária.

E com isso o MIRAD lança a desafiadora pergunta na imprensa do País: quem tem medo da Reforma Agrária?

Não são, por certo, os pequenos e médios proprietários de imóveis rurais, que correspondem, a 97,4% dos donos de prédios rurais no Brasil e que somam 4 milhões e 400 mil produtos rurais. Estes não poderão ser desapropriados. Só poderão temê-la os que representam o latifúndio improdutivo, os 2,6% de proprietários rurais e que detêm 286 milhões de hectares, 47% das terras agricultáveis do país.

São apenas esses 2,6% de latifundiários que se valem de seu poder econômico e político, para lutar contra o anseio de 140 milhões de brasileiros. De toda a Nação.

Com o sábio Magistério da Igreja, repetido na "*Gaudium et Spes*", ponho o ponto final deste trabalho:

"Deus destinou a terra, com tudo que ela contém, para o uso



de todos os homens e povos, de tal modo que os bens criados devem bastar a todos, com equidade, sob as regras da justiça, inseparável da caridade" (Cf. Pio XII, *Sertum Laetitiae*; AAS 31 (1939); João XXIII, Alo-

cação Consistorial (1960) e *Mater et Magistra*: AAS 53 (1961).

E, por tudo que se sabe e que foi dito sobre a questão agrária no Brasil, o Papa tem razão: "A Reforma Agrária não pode fracassar. . ." E não deve.



**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.*