Vara Hildinha e Le Kroher, anen 4º fillro, ferado e muscido em deis anecez: Com admissaeur e amifade cesta. Van "cheiro", fass Vielolas, 18. II. 82

O ESTATUTO DA TERRA: MITO E REALIDADE

na reforma agrāria braşileira

Clara Ramalho da Rocha

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade de Brasilia, para obtenção do grau de Mestre em Sociologia

BRASILIA - DF

1981

Classel	insertação
Registro:	022
Data:	131/0/99
ြစ္စထင္စစ္မွဴား 🔏	Molece
Scloud	do ICH



ESTATUTO DA TERRA: Mito e Realidade na Reforma Agrária Brasileira

Orientando: CLARA RAMALHO DA ROCHA

Departamento: CIÊNCIAS SOCIAIS

Orientador:

Machine . a.

Professor GENTIL MARTINS DIAS

Professor ROQUE DE BARROS LARAIA

Professor FERNANDO CORRETA DIAS

BRASILIA - DF 1981

Para

Lucilla
doce mulher forte
presença constante
por sorte, minha mãe.
Vida, exemplo, esperança
tudo tem dado
sobretudo amon.

Para

Jose María Auxiliadora Antonio Jorge admiráveis companheiros amigos maiores por sonte, meus filhos. Vida, exemplo, esperança tudo quero dar sobretudo amon.

no eterno ciclo minha homenagem A Sarah, magnifica e irmã,

por assumir carinhosamente

os meus papeis principais,

criando e recriando condições

para que eu pudesse estudar.

Com amor e muito mais.

A Jardel, professor, amigo-irmão, primeiro e constante apoio.

Com admiração e carinho.

A Waldecyr, com saudade.

A GENTIL MARTINS DIAS, pelo privilêgio do privar de sua competê<u>n</u> cîa, de sua objetividade, de sua lucidez, de sua amizade e do encanto de Walderez.

Aos que foram professores no Mestrado em Sociología, por ilumina rem a minha passagem pela UnB.

- . A Elza Maria Freire, por sua eficiência e amizade.
- . A Glatistone Weine Minanda, pelo apoio estrategieo.
- . A Cristina Bernardo: e a D. Haidee, pelo apoio no Congresso.
- . A Iris, da CONTAG, e aos amigos do INCRA.

Em certos países em vias de volvimento, há milhões de homens que se vêem obrigados a cultivar as ter ras dos outros e que são explorados pelos latifundiários, sem esperança de alguma vez poderem chegar à pos se nem sequer de um pedaço de terra "como sua propriedade"... Longas jornadas de duro trabalho fi sico são pagas miseravelmente. ras cultiváveis são deixadas no aban dono pelos proprietários; pequeno legaîs para a posse de um pedaço de terra, cultivado por conta propria há anos, são preteridos ou ficam sem defesa diante da "fome da terra" de individuos ou de grupos mais potentes.

THE STATE OF THE S

João Paulo II, 1981.

RESUMO.

O propósito principal deste trabalho é examinar as origens, as mudanças e as dificuldades de implementação da lei Estatuto da Terra.

Iniciamos por tentar demonstrar o caráter utópico desta legislação, na qual os interesses econômicos conservadores estão combinados com um discurso populista. Na realidade, a principal meta da Lei, foi a legitimação da nova ordem econômica do Brasil, cujo centro de decisões está situado nos centros urbanos da região Centro-Sul.

A revolução de 1964 representa o início de um novo estágio do desenvolvimento do Brasil, cuja estratégia maior consiste na rápida expansão do setor industrial e na moderniza ção do setor tradicional da agricultura, sem transformar o sistema social e as principais estruturas da ordem econômica.

Ao elaborarem uma nova legislação agrária um tam to avançada, as elites dirigentes do Brasil buscaram: 1) estabelecer uma nova economia rural mais eficiente e moderna; 2) obter um grau maior de legitimação e suporte político e; 3) anteder aos requisitos das organizações internacionais, que ha viam estabelecido reformas agrárias do tipo liberal como supor tes do desenvolvimento econômico.

Apesar do caráter autoritário do Governo após 1964, não foi possível ao mesmo implantar sem desvios a nova legislação agrária, que desde então transformou-se tanto, que somente poucos dos seus objetivos originais permaneceram.

Este trabalho visa também explorar as contradições internas da Lei, seu caráter intrinsecamente utópico, como também, demonstrar os obstáculos ou talvez a impossibilidade da sua implementação.

ABSTRACT

The central aim of this work is to examine the Statute or Law of the Land in Brazil, its origins, its changes and the difficulties in its implementation.

From the very begining we tried to demonstrate the utopian character of this legislation in which economic populism and conservative interests are blended. Induced the main goal of the Law has been the legitimazation of the new economic order in Brazil, which has its decision centers located in the urban centers of the center-south region of the country.

The revolution of 1964 represents the begining of a new stage of development in Brazil whose major strategy is to keep the fast expansion of the industrial sector and the modernization of the rather traditional agricultural sector, without changing the social system and the main structures of the economic order.

By establishing a new and somewhat advanced agrarian legislation the Brazilian ruling elites sought to: 1) establish a new and more modern and more efficient rural economy; 2) to obtain a greater degree of legitimatizion and political support and; 3) to meet the requests of the western international organizations which were established to support economically liberal oriented agrarian reforms.

No matter the antroritarian character of the government since 1964, it was not possible to implement fully the new agrarian legislation, which since then, has changed so much that very little of its original objectives has been left.

This work is also an attempt to explore the internal contradictions of the Law, its intrinsec utopian character and therefore to explain the obstacles, if not, the impossibility of the implementation of new legislation.

I N D I C E

	₽āg.
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I : CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO	
BRASIL	09
I.1 - A legislação e a estrutura agrária	09
1.2 - Estruturas de controle e dominação	17
1.3 - Alguns resultados da reforma agrária bra	
sileíra	25
CAPÍTULO II : CONCELTUAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA	39
II.l - Reforma Agrária: Definições e Interpr <u>e</u>	
tações	39
II.2 O conceito de reforma agrária e suas ba-	
ses ideológicas	49
CAPÍTULO III : PROPOSTAS PARA UMA REFORMA AGRÁRIA BRA-	
SILEIRA	61
III.1 - As propostas de reforma agrária no	
contexto latinoamericano	61
TTT.2 - As propostas da reforma agrária brasi	
leira no contexto do populismo	66
III.3 - A proposta do Estatuto da Terra	77
•	
CAPÍTULO IV : ESTATUTO DA TERRA: O MITO E A REALIDADE	
NA REFORMA AGRĀRIA BRASILEIRA	86
IV.1 - A mensagem da Mensagem nº 33/64	86
TV.2 - Mitos e realidades no Estatuto da Te <u>r</u>	
ra	92
conclusões	124
BIBLIOGRAFIA	128
ANEXOS	136

INTRODUÇÃO

No Brasil, a chamada questão agrária tem sido preocupação de muitos desde o século passado. A campanha da abolição e as dramáticas páginas de escritores que descreveram as desigualdades e as injustiças da vida rural brasileira com sensibilidade de artistas, são alguns exemplos.

Estão ai nas obras de Castro Alves, Euclides da Cunha, Ferreira de Castro, Zé Lins do Rego, Jorge Amado entre tantos outros.

Como preocupação do Estado, aqui e acolá a legislação agrária brasileira preocupou-se com os destinos dos pequenos produtores. Um primeiro exemplo é o impulsivo instituto do direito de usocapião, por D. Pedro, Regente, em 1820. Um outro, é o Projeto de Constituição do Governo Provisório, em 1933, inspirado nos ideais liberais da Revolução de 30. Mas somente em 1946, a Constituição Federal é inovada com o princípio de que o uso da propriedade rural ficaria condicionado à sua função social. Em seu conjunto geral, observa-se que a legislação agrária brasileira sempre favoreceu o grande capital.

A reforma agrária como tema de discussões, começa a surgir no início dos anos 50, principalmente depois que a questão passou a ser discutida em termos mundiais e relacionada intimamente com os problemas do desenvolvimento, que também passa a ganhar amplitude nas discussões.

As primeiras propostas concretas e oficiais para uma reforma agraria brasileira, podem ser situadas no segundo manda to de Vargas. Como tema de estudos sistemáticos e como retórica política, vai emergir com enorme força, no início dos anos 60, a reboque (ou no cerne) das tensões sociais que conduziram o

país à instauração do regime de 64. Há fortes indícios de que foi justamente a questão da reforma agrária, tal como colocada pelos movimentos sociais da época imediatamente anterior ao movimento de 31 de março, que veio a se constituir na "gota d'água" das transformações institucionais ocorridas.

Por isso, julga-se necessária, já neste ponto, a colocação de algumas questões, tais como:

- o que continham as propostas de reforma agrária dis cutidas no início dos anos 60?
- de que modo e em que clima foram discutidas?- seriam utópicas aquelas propostas? - se a reforma agrária foi um dos motivos da deposição de Goulart, por que o novo regime propôs uma lei de reforma agrária? por que dizem que a proposta do Estatuto da Terra é ousada?
- por que a sua aplicação é ainda hoje reivindicada por setores da sociedade que são chamados de progres sistas?

Essas questões foram-se transformando em preocupações, na medida em que se observava as crescentes críticas às políticas adotadas pelos governos após 64, ao mesmo tempo em que estu dos constatavam e denunciavam fenômenos através dos quais podia-se perceber que as transformações ocorridas no setor rural agravavam certas desigualdades que o caracterizaram desde a colonização, além de criar novas formas de subordinação dos pequenos produtores.

O êxodo rural crescente e constante, o surgimento de tipos como os bóias-frias, os volantes, os "gatos", os grilei - ros e outros mais, vão se acrescentar como razões para as criticas e/ou denúncias, muitas delas, feitas em estudos sistemáti -

cos de grande valor. Observou-se também a tendência desses estu dos se concentrarem mais, nos variados modos como a acumulação e a reprodução do capital ocorre no Brasil e como esses processos vão criando e recriando novas formas de dominação. E assim como a expansão capitalista passou a ser tema central dos estudos da maioria dos cientistas sociais brasileiros, observou-se também que o tema reforma agrária deixou de ser tratado de modo explicito, a não ser por certos grupos específicos.

Observou-se porém, que de modo implicito a reforma agrária era reivindicada, na medida das citações do Estatuto da
Terra como a legislação a ser cumprida, tendo em vista resgatar
as populações rurais das variadas formas de subordinação, expro
priação ou espoliação, que se manifestavam não so em termos de
força-de-trabalho como em relação ao acesso à terra.

Na tentativa de estabelecer uma relação entre o não cumprimento do Estatuto da Terra, os fenômenos apontados como agravantes da situação do pequeno produtor e as reivindicações pela reforma contida no Estatuto da Terra, passou-se a perceber que poderia haver alguma contradição entre as expectativas gera das pela legislação e o contexto político em que ela foi propos ta.

Dal procurar-se tanto no próprio texto da lei, como mo contexto da sua promulgação e nos resultados de sua aplicação, nesses 17 anos, alguma explicação satisfatória para o fato do Estatuto da Terra ser proposto e, segundo alguns, não executado por governos que ao se sucederem se complementaram, principal mente em termos ideológicos.

Deste modo, aquele primeiro conjunto de questões persistem, como uma especie de "pano de fundo" no desenvolvimento
deste trabalho, mas remetem a outras questões, que vão se
constituir no cerne desta investigação, tais como: - o que é re

forma agrária? - qual o seu significado atual? - qual a verda - deira proposta de reforma agrária do Estatuto da Terra? - por que o Governo Castelo Branco propõs a lei com tanta urgência? - por que se observam ainda esses fenômenos que geram reivindicações pela sua aplicação?

A partir dessas questões, passa-se a formular hipôteses que, ao serem verificadas possam conduzir a explicações.

Considerando-se que em 1964 o Brasil vive um momento crítico, resultante de sucessivas crises políticas que conduzem a sua economia a níveis considerados insustentáveis, o novo regime que se instaura sente a necessidade de reorganizar o país a partir de um projeto de modernização que envolva o conjunto de suas estruturas, inclusive a agrária. Este projeto de modernização será elaborado por elites urbanas e sob parâmetros do industrialismo.

É ainda bem recente, porém, a agitação populista que propunha uma reforma agrária em termos radicais, ou seja. em termos de desapropriação e redistribuição de terras. Esse tipo de reforma agrária, reflete as discussões que têm suas origens em países onde a escassez de terras e o excesso de população são características em que o aspecto redistributivo aparece mais como econômico e político, do que como um aspecto ético-moral, sob o qual é visto no Brasil.

O projeto de reforma agrária que vai se propor ao Brasil, visa essencialmente integrar a populações rurais com maior velocidade à economia do País, que está baseada em um modelo ur bano-industrial. No entanto, as massas rurais e urbanas entendem reforma agrária como redistribuição de terras, a agitação populista é recente e o Governo detecta as tensões existentes.

Por outro lado, para implantar o seu projeto político

(ou modelo econômico) o Governo precisa de recursos, ou seja, ca pital externo. Para obter esses recursos o País precisa de uma estabilidade social e política capaz de atrair a confiança dos investidores estrangeiros. E essa estabilidade interna vai depender em grande parte do comportamento das massas, que, frus tradas pela desmobilização, podem se constituir em perigo à paz social desejada.

A partir desses pressupostos formula-se uma primeira hipótese:

- a promulgação do Estatuto da Terra decorreu da necessidade da legitimação do regime recem-instaurado, ao reconhecimento de que as tensões sociais persistentes poderiam se constituir em ameaça à paz social necessária à consolidação do novo governo.

Os tecnoburocratas responsáveis pela elaboração do Estatuto da Terra, não só detectam a necessidade de um aceno massas através de uma legislação de grande alcance social, como estão, eles mesmos, influenciados pelas categorías dos intelectuais da reforma agrāria. Observa-se tambēm no periodo, grande campanha liderada pelos Estados Unidos e por organismos internacionais, no sentido de dotar os países latinoamericanos de programas de desenvolvimento nos quais estivessem incluidas leis de reforma agrária. Isto porque, temia-se que o socialismo implantado em Cuba, pudesse influenciar os países da região, to dos eles caracterizados por estruturas agrárias injustas e desi guais. Parece muito alta a probabilidade da relação e/ou do con dicionamento por parte dos organismos internacionais, de só con cederem financiamentos àqueles païses que possuïssem suas de reforma agrária.

Necessitando de capital externo para seu programa de modernização, o Brasil teria de cumprir a sua parte: elaborar sua lei de reforma agrária. No entanto, o modelo econômico brasileiro, associado à expansão do sistema capitalista cujo centro se encontra nos países avançados, e, a própria necessidade
de expansão do capital nacional, tanto o estatal como o priva
do, exige que se adote políticas de estímulo à acumulação de ca
pital, e formação de novos mercados, para que o processo de desenvolvimento em curso no País possa prosseguir.

É deste modo que ao se proporem a elaborar um programa de modernização agrária, que exige políticas que estimulem maior interdependência entre o setor rural e o setor urbano industrial, no favorecimento do crescimento do conjunto da economia em um prazo mais curto, os tecnoburocratas buscam esses objetivos através de uma legislação que também vai consubstanciar um discurso de conteúdo radical que enfatiza transformações fundârias.

A partir dessas informações pode-se formular uma se gunda hipótese:

o texto da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, é um documento ambíguo e utópico e desde a sua elaboração propõe um programa que busca conciliar interesses antagônicos, ao mesmo tempo em que aspira assegurar a expansão do capital urbano e dos interesses mercantis e industriais no campo.

Tendo como marco teórico geral a teoria da dependência, que propõe considerar a análise da expansão capitalista in ternacional na dinâmica de suas interações com modos específicos de acumulação do capital, em suas interações com as classes sociais e o estado, propõe-se neste trabalho, ao demonstrar as hipóteses levantadas, enfatizar os contextos históricos em que se dão as novas relações de dominação.

No primeiro capítulo vai-se estabelecer uma relação entre a legislação e a estrutura agrária, considerando que as

interações que ocorrem entre as duas favorecem ao capital urbano/industrial. Prossegue-se pelo estudo de estruturas de contro
le e dominação que por seu lado vão influenciar, não só as inte
rações entre a estrutura agrária e a legislação, como produzir
resultados sobre uma e outra.

No segundo capítulo, busca-se as definições e interpretações do processo de reforma agrária e a evolução da sua
conceituação, tanto a partir da complexidade que resulta da evo
lução tecnológica, como dos discursos ideológicos aos quais se
liga.

No terceiro capítulo, procura-se chegar à proposta do Estatuto da Terra, considerando as suas bases conceituais e, os contextos históricos em que foram feitas propostas de reforma a grária para a América Latina e as propostas discutidas no perío do populista que antecedeu ao movimento de 64.

No quarto capítulo, procura-se primeiro entender a Mensagem presidencial que encaminhou o projeto do Estatuto da Terra ao Congresso, considerando-se que ela desvenda certos aspectos do "espírito da lei", na qual vai se buscar descobrir suas ambigüidades e suas verdadeiras intenções.

Faz-se importante salientar ainda, a objetividade per seguida neste trabalho, dentro daqueles parâmetros que a Sociologia permite em termos de isenção ideológica. Documentos foram consultados de mente aberta, procurando-se neles respostas, não argumentos. Nesse perseguir de respostas, consultou-se não só os documentos contra como os a favor da reforma agrária, bem como os documentos de crítica e os de elogios às políticas implementadas pelos governos após 64.

Foram consultados jornais, revistas, súmulas e publicações diversas, além dos autores estrangeiros enacionais, clás

sicos ou contemporâneos. Desde aqueles que dedicam seus estudos ao problema específico da reforma agrária, até os que colocam suas discussões naquele nível mais geral, onde ocorrem as articulações entre as várias instâncias em que se dão as relações entre sociedades.

Estou certa de que o presente trabalho enseja mais o levantamento de questões do que mesmo respostas e/ou explicações para os assuntos complexos de que trata. Cada um deles, per se, presta se a aprofundamentos tais, que não cabem em um estudo como este, que, na verdade, se propõe, ao correlacionar certas variáveis, a colocar pontos de debates e reflexões.

CAPÎTULO I

CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÂRIA NO BRASIL

Não resta dúvida de que a terra é o principal meio de produção da atividade rural. Seu uso e posse ou a sua distribuição entre os habitantes de um país, é fator fundamental da sua estrutura agrária. É importante pois, considerar aqueles fatores que determinam ou podem determinar a distribuição da terra e dos bens que ela produz.

I.1 A legislação e a estrutura agrária

É possível estabelecer-se uma relação entre legislação e estrutura agrária, desde que uma vai influir decisivamen te na configuração da outra.

Dentro desta visão, pode-se estabelecer uma relação entre as capitanias hereditárias e a posse do território brasileiro, assim como pode-se estabelecer uma relação entre o instituto das sesmarias e a colonização brasileira.

Entendendo-se como colonização o processo de fixação do homem à terra e estabelecimento de um processo de produção particular (1), pode-se afirmar que a do território brasileiro foi feita em função dos interesses mercantis de Portugal, implicando o estabelecimento de grandes unidades de produção.

⁽¹⁾ Ver, SILVA, J. F. Graziano da. Coord. "Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira", Hucitec, S. Paulo, 1972.

No sistema sesmarial, a doação de lotes era feita a quem tivesse condições de cultivar a terra, logo, a quem tivesse posses para investir. O tamanho do lote variava em função das capitanias, e a designação para as melhores capitanias dependia das posses dos concessionários, sendo que alguns deles conseguiram reunir vários lotes (geralmente contínuos e em nome de parentes) tornando-se, deste modo, proprietários de imensas faixas de terras.

Observa-se, então, que o estatuto das sesmarias serviu para institucionalizar e/ou reforçar as leis naturais de expansão do capital, no caso, a necessidade da formação de grandes unidades de produção na Colonia, no interesse da expansão do capital mercantil de Portugal.

Deste modo, conforme os seus objetivos comerciais da época, a Coroa portuguesa estimulou a formação de um sistema , alicerçado em fidalgos, escravos ema prática de monocultura — o sistema latifundio - caracterizado pela concentração da proprie dade, mão-de-obra não remunerada e monocultura (voltada para o comércio exterior). O sistema latifundio vai marcar a organiza ção agrâria do Brasil, atravessando os chamados ciclos econômicos que marcaram a economia colonial (açúcar, fumo e algodão , borracha, café, cacau, etc) e atingindo o século XX com 🐇 cas modificações em sua estrutura basica, conservando, inclusive,as suas características de concentração do poder nas mãos dos senhores da terra e de auto-suficiência da grande propriedade, ao mesmo tempo centro administrativo, religioso, judicial e comercial (2). Como consequência destas características, de senvolveu-se sob o latifundio, um sistema de dominação em que características paternalísticas se misturam à grande expropria ção da força de trabalho, primeiro a escrava e depois de a"livre".

Ver minucioso estudo em DIAS, G.M. "Depois do Latifundio: continuidade e Mudanças na sociedade nordestina". Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Universidade de Brasilia, 1978.

No instituto sesmarial, que teve sua origem na Lei Régia de 1375, antigo sistema português de concessão de terras, percebe-se, portanto, a base da estrutura agrária brasileira, caracterizada desde então por grandes propriedades, alto grau de concentração de renda e elevado grau de expropriação de força de trabalho. Deste modo, as Cartas de Sesmarias vão dar origem a uma característica que pode ser notada em toda legislação agrária posterior: estar a serviço das classes dominan tes, ou seja, do capital, seja o mercantil, o comercial, o industrial ou o financeiro, seja nacional ou estrangeiro.

Mas as sesmarias não eram atribuídas somente nas faixas litorâneas onde se desenvolveram os primeiros latifundios. Eram também concedidas para qualquer forma de exploração, em qualquer lugar do território brasileiro, algumas em locais de difícil acesso, isoladas dos centros urbanos em formação. Por isso, muitas foram sendo gradativamente abandonadas e algumas reintegradas ao domínio real português, na condição de "terras devolutas", originando-se daí o costume de se utilizar o termo para qualquer área rural não explorada ou não distribuída, tivesse sido ou não concedida em sesmaria, abandonada ou devolvida. A maior parte dessas terras nunca foi sequer demarcada , apesar da determinação legal existente (3).

ro (assalariados do engenho e os funcionários urbanos, os mascates, clerigos, etc), sobrava uma crescente e desarticulada população. Esta, ou não conseguindo penetrar no circuito da produção e comercialização do açücar, ou não conseguindo trabalho nos pequenos centros urbanos em formação, passou a ocupar ilegalmente pequenas faixas de terras disponíveis no imenso território inexplorado, implantando culturas de subsistência e abrim do espaços, posto que, sendo ocupações ilegais, precisavam des

⁽³⁾ Ver depoimento do Diretor do Departamento de Recursos Fundiários do Incra. Odair Zanatta, à CPI sobre política de incentivo fiscal na Amazônia. Câmara dos Deputados, Junho, 1980.

locar-se frequentemente. Deste modo, o aparecimento do posseiro e de suas pequenas produções de subsistência no início do
chamado ciclo do açúcar - de 1550 a 1750 - prosseguindo pelos
demais ciclos econômicos de forma crescente e constante. Com
as chamadas "bandeiras", essas pequenas produções foram se reproduzindo no rastro das penetrações. A tal ponto se multiplicaram nas chamadas terras devolutas, que, com o tempo, muitas
se legitimaram em termos consensuais.

Em 17 de julho de 1820, o Regente D. Pedro pôs fim legal ao sistema sesmarial e legitimou as posses das pequenas produções de subsistência, até então sujeitas a uma legislação opressiva elaborada na metrópole por pressão dos grandes proprietários. E é assim, que ao atender ao pedido de um posseiro, D. Pedro instituiu o que veio a se chamar de usocapião "pro-labore". Por outro lado, a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, enfatizou o direito de propriedade , mas não instituiu nenhuma norma reguladora para a aquisição de terras, o que estimulou a ocupação desordenada do território por quase 30 anos.

Somente em 18 de setembro de 1850, o Governo Imperial promulgou a Lei nº 601, conhecida como Lei das Terras que reconhecea a legitimidade dos títulos de dominio que existissem na época; reservou ao Império uma faixa de fronteira; estabele ceu uma definição geral para terras devolutas, previu o processo de discriminação de terras (4) e instituiu o Registro Paroquial (5), entre outras normas (6).

Discriminar, na técnica da legislação agrária, significa se parar terras devolutas daqueias de propriedade privada.

⁽⁵⁾ O Registro Paroquial, também chamado Registro do Vigário, sendo um simples marco assinalador de posse, não conferia a propriedade jurídica da terra a seu titular. No entanto, inúmeros desses títulos foram levados a registro no livro das Transcrições das Transmissões, antigo Livro 3 dos Cartórios Imobiliários, dando origem a várias cadeias dominiais que persistem até hoje. Ver ZANATTA, O. op. cit. p.3.

⁽⁶⁾ Ver ZANATTA, O. Op. cit., p. 9.

Mas a Lei das Terras vai ter importância crucial na História Brasileira pelo fato de ter instituído juridicamente uma nova forma de propriedade da terra: a que é mediada pelo mercado (7).

Para entender a Lei das Terras é preciso situá-la em um contexto mais amplo. Um novo ciclo exportador estava em expansão no Brasil, o do café. Havia a campanha da Inglaterra con tra o tráfico de escravos, proibido em 1851. Concomitante à ex pansão cafeeira, houve a alta do preço de escravos e a carên cia de mão-de-obra necessária à nova base de sustentação dos interesses comerciais do país. Daí, que a Lei das Terras: proi biu a aquisição de terras que não fosse por compra, extinguindo o regime de posses (excetuando-se aquelas chamadas de sas e pacificas, legitimáveis a partir do requisito de morada habitual e cultura efetiva); elevou o preço das terras e dificultou a sua aquisição (lotes vendidos em hasta pública, pagamento a vista e preços mínimos superiores aos vigentes no país) e destinou o produto das vendas das terras devolutas da União à importação de colonos (imigrantes estrangeiros). Há quemafir me que "a Lei visava essencialmente impedir os imigrantes se tornarem proprietários para serem usados como mão-de-obra nas lavouras de café" (8).

"A analise do projeto de lei e dos argumentos que o defenderam na Câmara dos Deputados, mostra que os legisladores queriam fomentar o desenvolvimento do sistema de 'plantation' que constituía a base econômica brasileira. Eles estavam dispostos a dar ao governo o poder para controlar a terra e o trabalho apenas para assegurar o sucesso da economia tipo 'plantation' "(9)".

A Lei das Terras definiu e consolidou em grande par-

to a large to the table to

⁽⁷⁾ ver SILVA, J. Graziano. Op. cit., p. 28.

⁽⁸⁾ Ver SILVA, J. Graziano. Ibidem , p. 30,

⁽⁹⁾ Ibidem, p. 31

te a propriedade territorial do país, mas, sobretudo, estimulou a concentração da propriedade fundiária e sua renda. Sob ela, "que expressa a subordinação da propriedade da terra ao capital" (10), vão se processar as transformações capitalistas no Brasil, cujo centro será sempre o privilégio da grande propriedade territorial.

Cabe aqui observar que, no mesmo ano de 1850, promulgaya-se nos Estados Unidos a "Homestead Law," que implantou programa de reforma agrária considerado o de maior sucesso no mundo ocidental. O programa consistia essencialmente em uma ampla distribuição das terras livres do ceste e do meio ceste ame ricano, em lotes de 160 acres (64 hectares), mediante o pagamen to de uma taxa ao governo e o preenchimento de um contrato-țitu lo de propriedade. Mas, concomitante à distribuição das terras, o governo americano elaborou os programas de credito rural, coo perativismo, etc, e, implantou um sistema de ferrovias. Não hou ve desapropriações, pois foram distribuidas as consideradas ter ras livres, cujo maior problema se constituía na existência populações indígenas que habitavam as regiões - polêmica não cabe discutir aqui. O enorme sucesso da colonização america na, deve-se ao fato de ter sido desencadeado no momento históri co exato: quando a industrialização que se processava no leste, começava a pressionar as terras ali localizadas e, ao mesmo tem po, exigia que fossem ampliadas as fronteiras agricolas país. Com a legislação, os Estados Unidos consolidaram a ocupação do seu território, impediram a formação de latifundios terras novas, estimularam a formação de uma grande classe mēdia rural, formaram um dinâmico mercado interno para produtos agricolas e industrais e, implantaram as condições para se tornarem grandes exportadores de alimentos.

Na Constituição de 1891, primeira Carta Republicanado Brasil, destaca-se a transferência para o patrimônio dos Esta-dos, das minas e das terras devolutas dos seus respectivos territórios, ficando a União somente com uma faixa de fronteira de

⁽¹⁰⁾ Ibidem, p. 31.

66 quilômetros e com os chamados terrenos de marinha. Percebese depois que, a maioria dos Estados da federação, confundiu as terras federais com as terras estaduais já existentes, titulan do, inclusive, a mesma área mais de uma vez. Alteraram também a sistemática de alienação das terras públicas em prejuízo dos posseiros: o que antes seria regularizado em função de morada habitual e cultura efetiva, deu lugar a processos de aquisição mediante requerimento, não havendo então nenhum dispositivo le gal que limitasse a dimensão das terras concedidas a particul<u>a</u> res até a Constituição de 1934 (11). Esta, continha disposições disciplinadoras, mas, devido à complexidade imprimida aos atos processuais pouco acrescentou ao campo de regularização de ter ras. A Constituição de 1937 porêm, reitera o usocapião e dis tingue a propriedade das minas e riquezas do subsolo, da propriedade do solo. Este último dispositivo legal cresce em portância, na medida em que se estabelece uma relação com os al tos investimentos necessários para a efetiva exploração de minérios, o que conduz necessariamente a atual polêmica sobre a presença de firmas estrangeiras atuando no setor (12).

Em 1946, o Decreto-Lei nº 9.760 vem regular a discriminação de terras; disciplinar as formas de acesso à proprieda de das terras públicas e definir em detalhes o que seja terra devoluta da União, mas não acrescenta nada mais em benefício dos trabalhadores rurais ou dos pequenos proprietários.

A Constituição de 1946, porêm, acrescenta o principio inovador de que "o uso da propriedade rural ficaria condicionado à sua função social", prevê o instituto da desapropria ção por interesse social em seus artigos 141 a 147, mais tarde especificados na forma da lei nº 4.132/62, do tempo de Coulart.

⁽¹¹⁾ O Projeto de Constituição do Governo Provisório, em 1933, inspirado pelos ideais liberais da Revolução de 30, dispunha: "a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo"..." poderá ser expropriada por utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro". Mas os artigos não foram incorporados à Constituição de 1934. Ver, SILVA, J.C. Op. cit., p. 51.

(12) Ver ZANATTA, Op. cit., p. 9; SILVA, J.G. Op. cit. p. 52.

ì

Pode ser observado, portanto, que de modo geral, a le gislação agrária no Brasil, caracteriza-se ou por uma abrangên cia genérica ou por especificidades restritivas, apresentando como característica marcante o favorecimento dos interesses das classes dominantes, como são exemplos, entre outros, as Cartas de Sesmarias e a Lei das Terras, que configuraram e con solidaram a estrutura agrária desordenada e desigual existente no país. Outra característica que pode ser citada, é que, geralmente, a legislação disciplinadora dos problemas, aparece depois que estes estão implantados, tendo surgido raramente para prevení-los.

Somente em 1964, com o Estatuto da Terra, o Brasil passa a dispor de uma legislação agrária abrangente e detalhada, que vai cobrir, por assim dizer, todos os aspectos das relações que ocorrem no setor rural.

Mas, considerado o objeto sobre o qual se exercerá a ação da Lei, e, considerada a complexidade da tarefa, dois aspectos fundamentais se apresentam de início para os seus executores: a dimensão do território brasileiro e as condições de apoio que terão das estruturas jurídicas, legislativas e administrativas existentes.

No território brasileiro, manifesta-se uma estrutura agrária desigual e desordenada, como já foi dito, e, viciada por séculos de injustiças sociais, cometidas no interesse das classes dominantes que foram se sucedendo, deixando sua marca, não só na conformação da estrutura fundiária, como, também, sob a forma de estruturas de controle e dominação (formais e informais) que foram se criando, consubstanciando as formas sob as quais foi-se reproduzindo o capital e que estão refletidas nas estruturas jurídicas e administrativas nas quais terão que se apoiar e, nas estruturas sócio-econômicas sobre as quais terão que atuar os executores do Estatuto da Terra.

Permeado pelas designaldades, que se evidenciam como uma constante, os executores da lei vão constatar no setor rural, um quadro que pode ser sintetizado nas seguintes condições:

. uma situação dominial em que o estado de precariedade da documentação é uma constante, com titulos que em sua maioria não resistem a uma análise jurídica mais profunda, pois não só apresentam uma filiação dominial imperfeita como os dados que estabelecem, relativos à área, limites e confrontações, não correspondem à localização física dos imóveis a que se referem; a maioria dos Cartórios de Registro de Imóveis, deficientes e desaparelhados, dando ensejo a inúmeras irregularida des, algumas de "boa fé", mas outras com evidente finalidade de dar cobertura às grilagens de terras; um sistema judiciário ineficiente e desaparelhado, viciado secularmente, e sobretudo moroso (13); e, sobretudo, estruturas de controle e dominação locais que impedem e/ou dificultam o cumprimento das tarefas que se interpõem aos seus interesses.

Essas estruturas de controle e dominação vão influir, sem dúvida, nos modos como a legislação está executada, determinando em grande parte o sucesso ou insucesso da proposta da reforma agrária contida no Estatuto da Terra.

I.2 As estruturas de controle e dominação

Com a estagnação dos grandes estabelecimentos tradicionais, por volta dos anos 30, com o surgimento de unidades a grocomerciais voltadas para o mercado interno e para a agricultura de exportação e, com a melhoria do sistema de transportes, observa-se uma crescente multiplicação e dispersão das peque nas unidades de produção de subsistência familiares, que pas sam a ocupar áreas cada vez mais remotas. Isto se deve, em grande parte, ao fato de que os novos estabelecimentos agrocomerciais, não substituiram o sistema-latifundio em suas funções paternalisticas. Essa dispersão em massa das pequenas pro

⁽¹³⁾ ZANATTA, O. Op. cit., p. 34.

duções familiares são um efeito das transformações ocorridas na economia, estimuladas pela expansão industrial, que alterou os padrões de consumo da sociedade brasileira como um todo. Mas a dispersão das pequenas produções familiares vai causar tam bém profundas alterações na fisionomia das relações que passam a ocorrer, desde então, no setor rural. Essas alterações podem ser detectadas principalmente pelas formas como que esses pequenos produtores passam a manter relações com a sociedade glo bal (14).

Concomitante à dispersão das pequenas produções, bro tam por todo o país pequenos centros de comercialização (15) que polarizam, por um lado o escoamento da produção de subsistên cia das áreas vizinhas e, por outro, as operações 🗆 comerciais de produtos de origem industrial. É nesses pequenos centros co merciais que passam a se desenvolver novas situações de subordinação e exploração dos pequenos produtores, antes expropriados sob a forma de moradores e/ou peões (parceiros, pequenos ar rendatários, etc.), nas grandes propriedades tradicionais. Ago ra, a fim de garantirem a colocação comercial do excedente que produzem e se integrarem à vida nacional, os pequenos ros" (16) deixam-se expropriar pelas elites que vão se do nos pequenos centros comerciais, estabelecendo relações tipo clientela. São inúmeras as formas como ocorrem essas rela ções de clientela, mas, todas elas ്ടão : caracterizadas pela subordinação do pequeno produtor e pelo caráter paternalistico que encobre os interesses econômicos e políticos do propriador.

⁽¹⁴⁾ Ver estudo completo e detalhado destas formas de relações em DIAS, G.M., op. cit., 248 pp e, do mesmo autor, "Os no vos padrões de controle e dominação no campo: mudança e continuidade no Nordeste". In Separata da Revista Dados, nº 15, 1977, pp 123 a 138.

Muitos desses pequenos centros evoluiram para a condição de cidades, e, o que neles ocorre, pode ser extrapolado para qualquer cidade ou vila do interior brasileiro.

⁽¹⁶⁾ Denominação dada por Gentil Dias aos pequenos produtores. In DIAS, G.M.. Op. cit., 248 pp.

Em seu estudo sobre essas relações, ou seja, sobre esses mecanismos de controle e dominação, Gentil Dias (17) examina as relações paternalísticas como uma forma através da qual as classes superiores se organizam, com o fim de obter e manter o seu monopólio ou quase-monopólio, sobre recursos que são estratégicos para toda a sociedade. Esses mecanismos, que integram os roceiros ao mercado, derivam, portanto, de condicionamentos e de relações de poder, onde não se exclue o conflito social que se localiza nas oposições de classe.

Ao estabelecer relações de troca com o mercado, o roceiro defronta-se com inúmeros desafios, sendo que dois deles assumem maior relevância: um, é a competição, pelo grande número de roceiros existentes e o limitado número de comerciantes ao seu alcance; o outro, é o isolamento em que vive, donde a dificuldade de organizações coletivas do grupo e a sua impossibilidade de atuar sobre o mercado. Nestas circunstâncias, o roceiro percebe a necessidade de assegurar condições mínimas de acesso ao mercado, o que vai ser feito atravês de contatos informais com os comerciantes, a partir dos quais, se estabelecem vinculos de solidariedade que vão regular as trocas no meio rural. Essa relação é a "freguesia".

Em si mesma, a freguesia é um contrato informal que, supostamente, cobre os roceiros contra os riscos do acesso ao mercado e lhe garante a possibilidade de crédito, principalmente nas horas difíceis. Nessa relação, as operações de classificação, pesagem, conferências e operações aritméticas que vão de terminar o valor monetário do produto a ser pago, são feitas pelo comerciante e/ou seus prepostos (18). Daí os grandes comerciantes serem aqueles que estabeleceram uma reputação de maior honestidade.

Transcorrido um certo tempo, o roceiro pode passar a

⁽¹⁷⁾ Tbidem, op. cit., 248 pp.

⁽¹⁸⁾ Ibidem.

"pessoa de confiança" do comerciante, passando a receber maiores créditos e pequenos favores pessoais. Este desenvolvimento de relações, resulta no reforço da dependência econômica do roceiro e em renovadas manifestações de lealdade. A condição de "amigo" só é alcançada quando roceiro e comerciante, após conhecimento mais prolongado, se dispõem a estabelecer obrigações mútuas mais complexas. E é no momento em que os roceiros tornam-se capazes de prover o comerciante de apoio efetivo, sob a forma de votos, que as relações atingem o nível de "patrãocliente" (19).

A população roceira também se utiliza de organizações públicas, que por serem controladas e/ou influenciadas pelos co merciantes (muitos dos quais são fazendeiros) e por segmentos das elites interioranas, são utilizadas por estas, para solidificar e ampliar os laços de subordinação, passando a operar também como eficiente mecanismo de controle social baseado na distribuição dos benefícios oficiais. Assim, as agências locais dos governos federal e estadual, passam a ser trumentos repassadores de beneficios no interesse das municipais. Os limites da capacidade de atendimento dessas organizações públicas, resulta, muitas vezes, no estabelecimento de mecanismos de reforço da dominação das populações roceiras. É deste modo, que terão maior acesso aos beneficios das organi zações públicas, o "freguês", o "amigo" ou o "cliente",daqueles que fazem parte das "panelinhas" do poder local, das quais zem parte, também, alguns funcionários públicos (federais, esta duais e municipais) que ali atuam. Nessas "panelinhas", exemplo, podem estar incluidos: representantes de firmas indus triais ou comerciais, donos de cartórios, juizes de direito chefes de polícia, representantes do INCRA, funcionários bancos oficiais, políticos de todos os níveis, cabos eleitorais, médicos, dentistas, parteiras, etc... além dos comercian tes locais e proprietários de terras e/ou seus representantes.

⁽¹⁹⁾ Ibidem.

Muitas das políticas elaboradas por tecnoburocratas, em seus gabinetes do Governo Federal, podem ser, deste modo, "reinterpretadas" pela conveniência das lideranças municipais, quase sempre em prejuízo maior dos roceiros.

E por isto que Gentil Dias afirma que "é na estrutura de poder prevalecente e não na concentração fundiária, onde se encontra a causa do secular atraso da agricultura brasileira" e baseia seu ceticismo com referência à reforma agrária, quando diz: "existem muitos que advogam a necessidade urgente de reforma agrária capaz de alterar a presente estrutura fundiária. Redistribuindo a posse e a propriedade da terra, seria possível resgatar as massas rurais do seu presente estado de pobreza. Essa apreciação nos parece, no mínimo, ingênua, posto que tal política resultaria em transferir os que atualmente de pendem de salários - para os quais pelo menos existem regulamentos e limites legais - para a dependência do mercado e dos preços, cujo controle seria inimaginável para pequenos produto res, em vista dos poderes que encerram os intermediários rurais" (20).

Além daquelas formas de relações de clientela, através das quais as classes superiores se organizam com o fim de obter seu monopôlio ou quase monopólio sobre recursos estratégicos, as quais são mais difíceis de serem detectadas por esta rem disfarçadas sob a aparência de freguesia, amizade ou clien tela, com a expansão do modo de produção capitalista no campo e, com a crescente valorização da terra, outras relações têm surgido para pressionar os pequenos produtores. jam eles posseiros, parceiros, arrendatários ou mesmo prietários. Essas formas de dominação têm sido amplamente de sociais (21), nunciadas por Cientistas pela impren-

⁽²⁰⁾ Ibidem.

Ver entre outros: MARTINS, J.S. "Capitalismo e Tradicionalismo", São Paulo, Pioneira, 1975; 161 p; D'INCAD E MELLO, M.C. "O Bôia-Fria:acu mulação e miséria". Petrópolis, Vozes, 5 ed. 1977, 154 p; SINCER, P. (Coord.) et alii. "Capital e Trabalho no Campo", São Paulo, Hucitec, 1977, 146 p; OLIVEIRA, F. "A Economia Brasileira: Critica à Razão Dualista". In Saleções Ceprap 1, Brasiliense, São Paulo, 3 ed. 1977, pp 7 a 78; SILVA, J.G. da. "Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura", São Paulo, Hucitec, 1981.

sa⁽²²⁾, por políticos ⁽²³⁾, pela Igreja ⁽²⁴⁾ e, sobretudo, pela CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Nessas denúncias, além das "novas" formas de pressão ou do minação que se manifestam frequentemente através dos chamados "grileiros" ⁽²⁵⁾ ou dos "gatos" ⁽²⁶⁾ etc, aparecem claramente, a participação daqueles elementos que são a face dominante da "clientela", ou seja, o "patrão" e seus associados, ou seja, os membros das "panelinhas" municipais e estaduais. Para agra var o quadro, representantes de poderosas empresas e até mesmo do Governo Federal, são citados abertamente nas denúncias sobre casos de pressão sobre pequenos produtores.

Alguns exemplos podem ser dados:

"Em Pernambuco, no município de Tacaratu, o Sr. Aloy sio de Sâ, marido da escriva titular do Registro Imobiliário , acaba de obter o domínio sobre 2 mil e 400 hectares, através da grilagem de terras tradicionalmente utilizadas por centenas de posseiros. A omissão do Poder Público vem ensejando uma corrida para a grilagem em Tacaratu e municípios vizinhos, atra vés de mecanismos de utilização fradulenta de ações de usoca pião. O grileiro Aloysio de Sã, está com projeto vultoso de crêdito agrícola junto ao Banco do Brasil" (27).

⁽²²⁾ Ver, por exemplo, Revista "Isto É", nº 247, 19.9.81,pp 18 a 25; Revista "Veja" nº 680, 16.9.81, pp 24 a 26; Revista "Manchete" nº ; "Jornal do Brasil", 3.10.81, Cad. I , p.04; "Diario de Natal", 18.8.81, p 02.

⁽²³⁾ Ver entre outros discursos publicados no Diário do Congresso Nacional - DCN - os dos Senhores Deputados: Jeronimo Santana, DCN 24.4.79, p 2599; Oswaldo Lima, DCN 01.5.79, p 3002; Iranildo Pereira, DCN 25.03.79; Rosa Flores, DCN 19.4.80, p 2328; Roberto Freire, DCN 29.3.80, p 1500; DCN 20.03.81, p 201; DCN 20.03.81, p 914.

⁽²⁴⁾ Ver entre outros: CNBB. "O Documento da Terra", In Revista de Cultura, Petrópolis, Vozes, Vol. LXXIV, março, 1980, pp 93 a 108.

^{(25) &}quot;Grîleiro": pessoa que se apossa de terra alheia mediante falsa escr<u>i</u> tura de propriedade.

[&]quot;Cato": pessoa encarregada pelos grandes proprietários de terra, de arregimentar por qualquer método, muitas vezes violentos, trabalhado-res rurais.

⁽²⁷⁾ CONTAG. "O Trabalhador Rural", Boletim Especial: "15 Anos do Estatuto da Terra", Ed. CONTAG, Brasilia, DF, 1979, p 21.

"No Piaul, em Oeiras, é o Deputado Juarez Tapiti, li der do Governo na Câmara Estadual, quem comanda a grilagem, cercando, em terras do Estado, a área de trabalho de 50 posseiros, e ameaçando usar a polícia para conter a reação dos trabalhado res" (28).

"No Rio de Janeiro, o município do Rio Bonito, no fil timo dia 9 de novembro, foi palco de mais uma violência contra lavradores. Desta vez foi o lavrador José Ferreira Nunes, parceiro da Fazenda Bacaxá, barbaramente assassinado pelo neto do proprietário, Alvaro da Costa, quando tentava comercializar sua produção. Ressalte-se que essa Fazenda, além de proibir a livre comercialização dos produtos pelos parceiros, cobra percentagens extorsivas de parceria dos lavradores" (29).

"Segundo Geraldo Araujo, diretor da 3a. Delegacia Re gional da CODEVASF, a CICANORTE tem 1.500 hectares de terra, mas a sua fábrica exige uma produção bem maior de tomates, que esta area lhe oferece". "O que ocorre na area dos projetos, é que os agricultores que não são ligados a essas empresas são obrigados a fornecer matéria prima para o seu abastecimento". Citando Geraldo Araujo: "Não podemos plantar 100 mil hectares sem uma comercialização assegurada e além do mais a grande empresa é que serve de apoio ao resto da agricultura". E voltando à critica: "Os colonos passam a trabalhar culturas selecionadas pelos técnicos. E somente essas culturas passam a ter co bertura do crédito bancario". "Os colonos não participam decisões sobre o processo produtivo. A CODEVASE é sócia das Co operativas. As Cooperativas são gerenciadas e dirigidas, prática, por técnicos e os trabalhadores associados não têm de fato poder decisorio" (30).

⁽²⁸⁾ CONTAG. "O Trabalhador Rural", Boletim Especial: "15 Anos do Estatuto da Terra", Ed. Contag, Brasilia, DF, 1979, p 19.

⁽²⁹⁾ Ibidem, p 24.

Depoimento prestado pelo Sr. José Francisco da Silva, Presidente da CONTAG, perante a CPI que apura as causas e conseqüências das cheias no Vale do São Francisco. Câmara dos Deputados, Brasilia, DF, 02.04 1981, p 24.

"Na Bahia, em Paratinga, Anísio Borges, Juiz de Direito de Bom Jesus da Lapa, e seu irmão Aloizio Borges, grilar ram uma área e vem ameaçando 60 familias de expulsão, muitas das quais já foram obrigadas a abandonar suas posses" (31).

"Em alguns programas especiais como o PROTERRA ... 0,3% dos contratos captaram 29% do valor total"... (dos emprés timos) ... "enquanto 90,8% dos contratos receberam 28,7% do valor financiado" (32).

"A EMBRATER, em 1977, beneficiou 36% dos latifundios e apenas 4% dos minifundios" (33).

"Os que não conseguem resistir a essas diferentes pressões e agressões, não conseguem continuar como posseiros, colonos, parceiros, arrendatários, moradores, transformam-se em proletários, em trabalhadores à procura de trabalho não só no campo, mas também na cidade. É sabida a situação dos trabalhadores avulsos em amplas regiões do país, conhecidos como 'bőias-frias'...'clandestinos'... ou 'volantes'...(34).

Por esse pequeno conjunto de denúncias, meros exemplos do que vem à tona sob a forma de inúmeras denúncias, que mesmo em sua totalidade podem ser vistas como a ponta de um "iceberg" a qual reflete realidades onde se entrelaçam e se en trechocam os mais diversos interesses, pode-se inferir que en tre os interesses do pequeno produtor e os benefícios gerados pelo Poder Central, existem verdadeiras teias de intermediários nas quais aqueles benefícios se emaranham ou se diluem. Podem ser exemplos, aqui, os desrespeitos ao Estatuto do Trabalhador Rural, o não cumprimento dos dispositivos do Estatuto da Terra, as direções que tomam o crédito agrícola ou os subsídios con

⁽³¹⁾ Tbidem, p. 28.

⁽³²⁾ TAVARES, C. Discurso da Sra. Cristina Tavares, Deputado Federal, MDB, Pe, publicado em 25.5.79, in Diário do Congresso Nacional, p 4574.

⁽³³⁾ Ibidem, p. 4574.

⁽³⁴⁾ CNBB. Op. cit., p 99, 100.

cedidos pelo Governo e as formas de cálculo do Imposto Territorial Rural, entre outros.

Esses intermediários podem ser localizados em qualquer instância social ou econômica, como por exemplo, nas buro cracias estatais ou para-estatais em todos os níveis, ou, nas empresas nacionais e estrangeiras de qualquer porte, agindo em sentido horizontal e em sentido vertical, de baixo para cima e de cima para baixo. A sua influência pode ser detectada desde o nível das mais simples relações comerciais que ocorrem nos mais longinquos municípios brasileiros, até o nível da participação nas decisões que se consubstanciam em diplomas legais fe derais, ou seja, na legislação que irá regular os seus interes ses e/ou os interesses da Nação.

Talvez seja por isso, que Gentil Dias vai refletir ao final do seu estudo, quando diz: "O Estado Nacional e suas cres centes burocracias estão se transformando num sofisticado super-patrão, contra cujo poder so as multinacionais podem fazer frente. O País se transforma e a direção das mudanças não é claramente discernível" (35). E na mesma lógica da reflexão afirma: "qualquer mudança significante no destino da massa rural, em última análise, dependerá das oportunidades que o Estado e/ou a História lhes proporcione para que se organizem coletivamente e assim possam assumir alguma parcela de influência em seu destino e no destino da Nação" (36).

I.3 Alguns resultados da reforma agrária brasileira

Existem muitos critérios a partir dos quais pode-se avaliar o sucesso ou insucesso de uma reforma agrária. Pode-se medir o sucesso pelo crescimento global da economia, ou do

⁽³⁵⁾ DIAS, G.M. Op. cit., p 239.

⁽³⁶⁾ Ibiđem, p 236.

PIB; pela participação da produção agricula no PIB, pelo volume ou dimensão de terras distribuídas, ou redistribuídas; pela expansão da fronteira agricula; pelo aumento da produtividade do setor rural, e, por outros critérios mais, que em si, refletem a ideologia que está por traz do que se entende por reforma agrária e do seu projeto. A avaliação de um programa de reforma agrária, portanto, varia de ideologia a ideologia, e, de lugar para lugar.

Existe, porém, um critério de avaliação que pode se sobrepor a todos, ou ser um denominador comum a todos: o da renda. A maior ou menor participação na renda do setor, pode ser um indicador muito mais válido do que o grau de satisfação ou de insatisfação da população rural, que pode se manifestar sob a forma de tensões ou de conflitos. Estes, são mais difíceis de serem atingidos em suas causas específicas ou em sua essência. Por seu lado, a renda pode ser medida e, no que apresenta como resultado, pode refletir o que se passa na estrutura agrária.

Mesmo assim, o grau de participação maior ou menor na renda rural pode ser encarado de modo secundário ou prioritário, dependendo do ponto de vista de quem a avalia. Para um governante responsável pela economia de um país, por exemplo, o crescimento da renda rural como um todo é indicador de sucesso, não importa em que mãos esteja. No entanto, para aqueles que encaram o que se passa na estrutura agrária, a partir de critérios ético-morais, o grau de concentração ou distribuição de renda vai ser essencial nessa avaliação.

Os dados preliminares do Censo de 1980 indicam que a metade mais pobre da PEA rural perdeu sua participação na renda do setor, caindo de um nível de 22,4% em 1970 para 14,9% em 1980. Por outro lado, os 5% mais ricos, quase dobraram a sua participação, passando de 23,7% em 1970 para 44,9% em 1980, e, completando o quadro, o 1% do alto da pirâmide quase triplicou sua participação, passando de 10,5 no total da renda

rural em 1970 para 29,3% (37).

Considerando-se que no conjunto da economia brasi - leira a concentração da renda também foi evidente na década de 70-80, mesmo que em grau menor que a do setor rural, há motivos para crer que do ponto de vista econômico, isto seja visto como sucesso do projeto político no qual insere-se um programa de modernização do setor rural, ou de reforma agrária, chamado de Estatuto da Terra.

Isto foi dito porque, algumas das principais cussões sobre a acumulação capitalista nos países chamados periféricos, têm demonstrado que, pelo fato de nesses países a industrialização ser recente ou tardia, e, condicionada formas de expansão capitalista dos países avançados, só pode prosseguir "se houver um forte influxo de recursos externos e/ou uma maior concentração da renda" (38). Nesta perspectiva, para o programa da chamada reforma agrária brasileira, concentração de renda estaria de acordo com tal modelo ... seria esperada. Isto porque, para que a economia do país cres ça; seria necessária uma correspondência entre as necessida des de acumulação e reprodução do capital urbano industrial . concomitante ao crescimento econômico do setor rural, necessário para que isto ocorra, que se criem e/ou estimulem as condições de acumulação de capital no campo, que, ao que parece, vem ocorrendo no Brasil.

Nesse processo, em um primeiro momento, a acumulação capitalista apresenta características do que Marx descreveu como acumulação primitiva, em cuja essência está a separação do produtor dos seus meios de produção. Como inúmeros estudos têm observado, constata-se uma crescente proletarização do trabalhador rural brasileiro, donde parecer estár se proces - sando uma forma de acumulação primitiva no setor, que, ao se-

⁽³⁷⁾ Ver "Censo 80: A nova radiografia", in revista Veja no 682, de 03.09.1981, pp 118, 119 e "O Censo de cada um", in revista "Isto E", no 249, 30.09.1981, pp 72, 73.

⁽³⁸⁾ Sobre este assunto, ver FURTANO, C. In "Prefacio à Nova Economia Politica", Paze Terra, R. Janeiro, 1976, 137 pp.

parar os pequenos proprietários de suas terras, vai liberar mão-de-obra barata para as empresas capitalistas do setor rural e do setorurbano, gerando mais valia que vai propiciar a a cumulação necessária à expansão da economia como um todo.

É preciso ter em mente, no entanto, que as formas em que ocorrem os processos de acumulação nos países chamados de periféricos têm suas características peculiares. Vão depender, sobretudo, da natureza das formações pré-capitalistas originárias e das formas e das épocas de sua integração ao siste ma capitalista mundial. Seguem, é verdade, as leis gerais dos processos de acumulação de capital, mas, qualquer comparação simplificada com o que ocorreu nos países do centro do sistema, pode conduzir a uma redução perigosa e/ou falaciosa. Do mesmo modo, é preciso não esquecer, que qualquer forma de acumulação de capital não deve ser vista como um processo line ar. Ela é parte de algo maior, ou seja, do processo de expansão capitalista que ocorre ora concentrando, ora distribuindo renda, em grau maior ou menor.

Outros dados preliminares do Censo de 1980 que podem confirmar o que já foi dito, é o crescimento constante do PIB, a evolução da renda per capita do brasileiro para o nível de 1.750 dólares, e, sobretudo, o crescente êxodo rural que elevou a população urbana do País para 67% em 1980 (39).

Esses dados podem comprovar que na última década hou ve crescimento no conjunto da economia do País, o que de um ponto de vista econômico, justifica as políticas adotadas para o setor rural. O que é fato, é que essas políticas alteraram em grande escala a estrutura agrária brasileira, que apresenta entre outras, profundas alterações nas relações de produção.

Quanto às alterações que se referem à estrutura fun

Ž*..

⁽³⁹⁾ Revista "Veja" e Revista "Isto E", op. cit.

diária, segundo o Sr. Paulo Yokota (40) "nos filtimos vinte anos o Brasil dobrou", com os programas de expansão das suas fronteiras agrícolas, estimulados principalmente pela construção de grandes rodovias, como entre outras, a Belém-Brasília, a Cuiabá-Santarém e a Transamazônica, concomitante à implantação de projetos de colonização oficial e particular, tanto nas regiões chamadas de pioneiras, desbravadas pelas rodovias citadas, como em outras regiões chamadas de tradicionais.

Segundo os dados preliminares das Estatísticas Cadastrais do INCRA para 1981 (41), após 1964, foram implantados 44 projetos de colonização oficial, sendo que destes, somente 05 já foram emancipados. Até 1980, foram emancipados ao 27 projetos de colonização oficial, mas destes, 22 são anteriores a 1964, sendo que o mais antigo remonta ao anode 1926. Dos projetos de colonização oficial implantados antes de 1964, dois deles, iniciados em 1942, ainda se encontram em de consolidação, e outro, de 1962, encontra-se em fase emancipação. Aqueles projetos jā emancipados, assentaram total de 5.821 famílias, numa área de 404.030 hectares. projetos em fase de implantação, consolidação e emancipação, prevêem o assentamento de 78.490 familias em um total 10.642.597 hectares e apresentam um número de 61.974 familias como já assentadas. Destas, somente 3.146 são originárias áreas consideradas de tensão social.

Esses dados preliminares das Estatísticas Cadastrais do INCRA para 1981, mostram também, que até julho de 1981, foram desapropriados 11.920.916 hectares (42), e, que foram outorgados 338.323 títulos de propriedade, que correspondem a um total de 24.196.300 hectares (43). Esta diferença

⁽⁴⁰⁾ Em entrevista no programa de televisão "Globo Revista", de 02.11.1981, gravado por nos em fita cassete.

⁽⁴¹⁾ Ver ANEXOS I e II.

⁽⁴²⁾ Ver ANEXO III.

⁽⁴³⁾ Ver ANEXO IV.

entre o total de terras desapropriadas e o total de terras tituladas, pode-se atribuir à titulação de terras da União, incorporadas ao seu patrimônio através dos processos de discriminação e arrecadação (44). Nos dados para 1981, observa-se , ainda, que até agosto de 1981, foram discriminados 66.756.200 hectares e arrecadados 55.472.800 hectares (45). É importante salientar, porém, que a expressão "desapropriação por interesse social", não implica na redistribuição das terras desapropriadas entre famílias de pequenos produtores, segundo os termos do Estatuto da Terra (46). Elas podem, de acordo com a lei, ser destinadas a muitos outros fins, como se verá mais adiante.

Se são somados os totais de hectares já distribuí dos ou a serem distribuídos ainda, através desses projetos colonização oficial e,o total referente aos hectares distribuí dos através de titulação, obtem-se um total de 24.600.330 hec tares, o que representa uma área de terras superior ao território de muitos países. Mas se são consideradas a 📑 dimensão do território brasileiro - 851.196.500 hectares - e a estimativa do potencial de familias beneficiárias calculado em 1970 em 5.675.000 (47), a proporção de distribuição de títulos e de terras è muito baixa. Saliente-se, que mesmo que se inclua nes ta soma, os 10.642.597 hectares referentes aos projetos em fase de implantação, consolidação e emancipação, vai-se obter um total de 35.242.927 hectares, na distribuição de terras já ef<u>e</u> tivadas e em efetivação, o que se apresenta ainda como um resultado modesto em relação à dimensão do território e o número de famílias beneficiárias, que, obviamente, aumentou desde aquela estimativa feita em 1970.

[&]quot;Discriminar", na técnica da legislação agrária, significa separar terras devolutas daquelas de propriedade privada. "Arrecadar" significa incorporar no patrimônio da união através da matrícula nos Cartórios Imobiliários competentes, as terras devolutas apuradas através do processo discriminatório.

⁽⁴⁵⁾ Ver ANEXO V

⁽⁴⁶⁾ Artigo 18, alinea "a" a "h", da Lei nº 4.504/64.

⁽⁴⁷⁾ Ver em SILVA, J.G., Op. cit., Cap. II.

para 1976, já havíam cadastrado naquele ano, uma área de 490.245.967,7 hectares (cerca de 58% do território brasileiro), dos quais 220.732.483,8 hectares, foram colocados na cate goria de "áreas inexploradas", sendo que 104.219.146,2 hectares, são considerados "área aproveitável não explorada" e, 65.339.547,4 hectares, como "área florestal de reserva legal" (48). Pode-se inferir, que com o crescimento dos números do INCRA nesses 5 anos, essas categorias de terras tenham aumentado em dimensão, tornando a proporção de terras previstas para distribuição ainda menor.

Faz-se necessário citar, também, dados do INCRA publicados em 1978 (49), que revelam que 3.081.000 hectares das fronteiras que estão sendo mapeadas, são ocupados por estrangeiros. Outros dados, contidos em levantamento feito Serpro, datados de 1979, mostram que as terras ocupadas estrangeiros nas 25 unidades da Federação (Estados e Territórios), totalizam 9.714.000 hectares, distribuídos entre ca de 47.000 pessoas físicas e cerca de 5.000 pessoas jurídicas (50). Com relação a este aspecto de ocupação de terras bra . sileiras por estrangeiros, vale registrar, como exemplo, quns dados das Estatísticas Cadastrais do INCRA para o ano de 1976 (51). Naquele ano, somente no Estado do Parã, 463 imóveis rurais estavam registrados em nomes de pessoas jurídicas estrangeiras, correspondendo a uma area total de 1.297.335 hectares e destes, 941.687,7 hectares foram cadastrados na categoria de "área inexplorada total".

Cabe ainda considerar que das 338.323 familias que foram beneficiadas no processo de titulação, até agosto de 1981, 238.041 titulos correspondem ao período que se inicia

⁽⁴⁸⁾ INCRA. "Estatísticas Cadastrais/4", Brasilia, 1976, p 3.

⁽⁴⁹⁾ INCRA. "Discriminação de Terras da Fronteira, Brasilia , 1978.

⁽⁵⁰⁾ SERPRO, "Levantamento", Departamento de Cadastrodo INCRA, Brasilia, 1979.

⁽⁵¹⁾ INCRA. "Estatisticas Cadastrais/4", Brasilia, 1976, p 73.

em 1965 e vai atê o final de 1979. Somente no ano de 1980 foram outorgados 100.282 títulos, estando previsto para o ano de 1981, a outorga de 130.000 títulos. Com a titulação atingida em 1980 e a previsão para 1981, observa-se uma tendência de aceleração considerável neste aspecto da política do INCRA, tendo em vista os resultados obtidos nos anos anteriores.

Todavia, se vai-se considerar que a FAO (Food and Agriculture Organization) jā recomenda em 1967, uma mēdia đe 300.000 a 400.000 famílias a serem beneficiadas por ano COM títulos de propriedades, para que a reforma agrária brasileira pudesse atingir o equilíbrio desejado; que o CIDA-Comitê In teramericano de Desenvolvimento Agricola- recomendava um mini mo de 272.000 famílias por ano; que o Ministério do mento estimava para o triênio 1968/1970 um total de 220.000 familias a serem beneficiadas com novas propriedades para que em 20 anos o número de beneficiários se aproximasse do número potencial de famílias beneficiárias, pode-se afirmar que, que se refere ao aspecto de outorga de títulos de proprieda de, a reforma agrária brasileira atingiu números muito modestos, principalmente se leva-se em conta as expectativas despertadas com a promulgação do Estatuto da Terra em 1964.

Pode-se entender as dificuldades que têm enfrentado os responsáveis diretos pela execução da chamada reforma agrária brasileira, principalmente em relação ao cumprimento dos dispositivos contidos no Estatuto da Terra. Considerando-se as designaldades e desordenação da estrutura agrária brasileira, as pressões dos mecanismos de controle e dominação, e, os muitos programas paralelos implantados pelos diversos governos que se seguiram ao de Castelo Branco, que algumas vezes complementaram, mas, muitas vezes inibiram as ações do IBRA e do INCRA, pode-se compreender os modestos resultados desses órgãos nesses 17 anos, cuja realização maior, pode-se dizer , foi um gigantesco levantamento de dados de inegável valor: o Cadastro.

Mas, as distorções que persistem na estrutura agrária do país e as suas conseqüências no setor rural e no setor urbano, estão aí, a provocar tensões e conflitos, que conduzem ao envolvimento de diversos setores da sociedade, que passaram a reclamar políticas mais efetivas e mais justas na proteção do pequeno produtor rural. A existência des ses grupos de pressão, aqui, são vistos também como resultados da reforma agrária brasileira. Entre eles pode-se destacar: a Igreja Católica; a ABRA; a CONTAG e a ação de alguns políticos, principalmente os da oposição.

Quanto à ação desses últimos, o Departamento Taquigrafia, Revisão e Redação - Seção de Histórico de Deba tes, da Câmara dos Deputados, registra 77 pronunciamentos dos Senhores Deputados para o ano de 1979; 68 pronunciamentos no ano de 1980 e, até o mês de junho de 1981, 24 nunciamentos. Pelo conteúdo desses pronunciamentos, pode-se observar que, dentro do tema "reforma agrária", quase todos denunciam: as condições de desvantagem e/ou injustiças que sofrem os trabalhadores rurais; as distorções de programas: do Governo, tais como o PROTERRA, o PROALCOOL, o FINOR, os de Crédito Agricola entre outros; a ineficácia do INCRA; as distorções do ITR; os desrespeitos ao Estatuto do Trabalhador Rural e ao Estatuto da Terra, etc. etc. Nota-se que a bancada pernambucana é a mais atuante nas denúncias. Como também se nota, que os membros do partido do Governo, quase sempre adotam argumentos frágeis ou inconsistentes, ao fenderem esses programas em seus resultados sociais.

- ;

Quanto à ação da Igreja, os jornais estão diariamente registrando. A liderança nacional do movimento de apoio aos trabalhadores rurais está a cargo da CNBB e as lideranças regionais, com as Comissões Pastorais de Terra que coordenam as Pastorais locais, disseminadas por todo o Brasil. O documento da CNBB que obteve maior repercussão nacional é o chamado "Documento da Terra", conhecido como "Documento de Itaici", resultante da XVIII Assembléia Geral

Extraordinária da CNBB, realizada em Itaici, São Paulo, en tre 5 e 14 de fevereiro de 1980. O maior valor deste documento, repousa na forma lúcida com que apresenta a problemã tica da posse da terra no Brasil e suas consequências, onde se revela o profundo conhecimento que os seus autores têm sobre a questão agrária brasileira. Esta é apresentada em linguagem firme, na qual se percebe por um lado, a revolta pelas injustiças que contém, mas, por outro, a moderação propria dos que procuram conciliar e não agitar. Percebe-se, ainda, que após a visita de João Paulo II ao Brasil, e, principalmente depois da publicação de sua Enciclica "Laborem Exercens", o movimento da Igreja cresceu em força e importância, atingindo cada vez mais, variados setores da sociedade.

The second of th

A ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária - é uma sociedade civil, com sede em Campinas, São Paulo, e por própria definição, organizada para ajudar a premover a realização do processo agro-reformista no Brasil. Entre seus membros, encontram-se expressivos nomes de cientistas sociais brasileiros, tais como: Carlos Lorena, José Graziano da Silva, José Gomes da Silva, Tamás Szmrecsányi, José de Souza Martins, Abdias Vilar de Carvalho e Maria Conceição D'Incao, entre outros. Publicam em seus periódicos, importantes ensaios sobre a problemática rural brasileira, onde a constante, é a denúncia às políticas que prejudicam os pequenos produtores e conduzem ao agravamento das desigualdades. Baseiam-se nos dispositivos do Estatuto da Terra em suas reivindicações, nas quais encontra-se freqüentemente, elogios à reforma agrária que a legislação comporta.

A CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - é, sem dúvida, a mais atuante dessas organizações. Talvez não possua o tradicional poder de pressão da Igreja, mas, por outro lado, é a associação de classe dos trabalhadores rurais brasileiros, principais interessados na efetiva solução e seus problemas seculares. A Confe-

deração é composta de 21 Federações Estaduais, uma cia Sindical no Acre e Rondônia e 2.447 Sindicatos, gando mais de 6 milhões e 900 mil trabalhadores rurais sindi calizados (51.a). Atuando em todas as direções, a CONTAG além da constante organização dos sindicatos, promove encontros , congressos, atos públicos (onde se reunem milhares de trabalhadores), greves, etc. etc. São exemplos de mais recente: o estimulo e a liderança de greves como cerca de 5.000 catadores de café em Vitória da Conquista, Ba hia, em maio de 1980; a dos trabalhadores da zona canavieira de Pernambuco, que envolveu mais de 240 mil trabalhadores; a dos sojicultores de Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, paralizando 700 mil trabalhadores e a dos suinocultores dos estados do Sul do País, entre outras (52). Entre os congres sos, destaca-se o 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Ru rais, realizado em Brasilia, em 1979, e, de importância rel<u>e</u> vante, a realização entre 21 e 23 de agosto deste ano, la, CONCLAT - Conferência Nacional das Classes onde o movimento sindical rural uniu-se oficial mente ao movimento sindical urbano. Na la. CONCLAT, estive ram presentes representantes de organizações sindicais do Uru quai, de Angola, da Alemanha, da Itália, da Franca, dos tados Unidos, da Central Latinoamericana de Trabalhadores CLAT, e, da Federação Sindical Mundial. O resultado maior da Conferência foi a criação e a eleição da Comissão CUT - Central Unica de Trabalhadores. A CUT, visa "a entre os trabalhadores do campo e da cidade, para a criação de um organismo que os represente a todos, capaz de desen volver um plano de lutas para modificar a atual política eco nômica do Governo, que beneficia os grandes grupos nacionais e estrangeiros, o setor financeiro e o latifundiário, enquanto esmaga a classe trabalhadora, submetendo-a à expulsão terra por meios violentos, ao desemprego e aos baixos

^{(51.}a) Nesse total estão incluídos pequenos proprietários parceiros, roceiros, etc.

⁽⁵²⁾ CONTAG. In "O Trabalhador Rural", Ano 13, No Especial, Jan/Fev, 1981, 112 pp.

—; . \

rios" (53). A Comissão Prő-CUT é formada por representantes sindicais de todos os Estados brasileiros, incluindo-se entre os urbanos, representantes de sindicatos dos Médicos, Dentistas, Professores, Jornalistas, Engenheiros, Metalürgicos, Construção Civil, Comerciários, Indústrias Urbanas, etc., além de representantes de todas as FETAG - Federações de Trabalhadores na Agricultura do País.

Possulndo uma organização sólida, assessorada por cientistas sociais e outros profissionais, a CONTAG mantém arquivos atualizados sobre todos os movimentos rurais brasileiros, como também sobre todos os chamados conflitos pela posse da terra que ocorrem no Brasil. Mantém uma série de publicações, como: "O Trabalhador Rural", suplemento men sal e "Coleção Contag", que reúne textos sobre a questão a grária, entre outros. O seu Presidente, Sr. José Francisco da Silva, que também é membro da ABRA, atua em várias frentes. Ora depondo em CPIs, como é o caso da "que apura as causas e conseqüências das cheias do São Francisco" (54), ou a da "Amazônia" (55), ora fazendo palestras, como a do I Seminário Regional sobre Estrutura Fundiária e a do III Encontro Estadual de Engenheiros Agrônomos, em Aracaju (56), ou a

⁽⁵³⁾ CONTAG. In "O Trabalhador Rural", suplemento mensal Ano 3, nº 12, Ago/Set, 1981, 17 p.

⁽⁵⁴⁾ CONTAG. "Depoimento prestado pelo Sr. José Francisco da Silva, presidente da CONTAG, perante a CPI que apura as causas e conseqüências das cheias no Vale do São Francisco". Brasilia,DF, 02.04.81, 51 p.

⁽⁵⁵⁾ CONTAG. "Exposição do Sr. José Francisco da Silva, pre sidente da CONTAG, na Comissão Parlamentar de Inquêrito - CPI, da Amazônia, promovida pela Câmara dos Deputa dos. Brasilia, março, 1980, 23 p.

⁽⁵⁶⁾ SILVA, J.F. In "As propostas do Governo e dos Trabalha dores Rurais, nas Políticas Agrária e Agricola do País" CONTAG, Brasília, junho, 1981, 26 p.

da "Semana do Nordeste", promovida pela Ordem dos Advogados da Bahia $^{(57)}$, entre outras.

Os temas principais abordados pelo Sr. Presidente da CONTAG, são as denúncias sobre o que ocorre no setor ru ral em termos de violência contra trabalhadores, ou, sobre os resultados de políticas do Governo que favorecem as grandes empresas, nacionais e estrangeiras, sendo uma constante, po rém, a reivindicação por uma reforma agrária que seja ampla, massiva, imediata e com a participação do trabalhador rural.

Principalmente da parte da CONTAG, mas sendo tam bem o tema básico desses grupos que protestam pela situação do trabalhador rural, como os políticos, a Igreja e a ABRA, a reivindicação por uma reforma agrária efetiva no Brasil é cada vez mais frequente. Observa-se também, que nessas reivindicações, o Estatuto da Terra é citado como contendo a forma pela qual irá se resgatar as populações rurais de suas condições de desvantagens, de desigualdades e/ou de injustiças.

Percebe-se que essas reivindicações relacionam-se com variadas formas de dominação, que por sua parte, refletem os modos variados e as novas formas que vão se criando no processo de acumulação e reprodução do capital no setor rural do Pals.

É então que, ao se considerar a tendência de associação entre o poder político e o grande capital, que muitas vezes vai se consubstanciar na legislação, surge aqui uma questão: se a legislação agrária brasileira tradicional mente tem favorecido os interesses das classes dominantes, o que é que a lei nº 4.504/64 contém para ser reivindicada como instrumento de correção das desigualdades que se observam no setor rural do País?

⁽⁵⁷⁾ SILVA, J.F. In "A Questão Agrária no Nordeste". Semana do Nordeste, Salvador, Junho, 1981, 20 p.

Tendo em vista essa questão, faz-se necessário en tender primeiro o que significa a expressão "reforma agrária", qual a proposta do Estatuto da Terra e em que contexto ele foi proposto. Ou em outras palavras: o que levou o Governo Castelo Branco a propor uma lei de reforma agrária cuja aplicação até hoje é reivindicada e, qual a proposta de reforma agrária contida no Estatuto da Terra.

E na busca de respostas para essas questões, que se pretende desenvolver os próximos capítulos.

The first that the first term to the first term

CAPÍTULO II

CONCEITUAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA

Some the transfer of the

A questão conceitual, deve ser vista como a dificul dade inicial para que se ouse dar à questão da reforma agrária um tratamento empírico.

As discussões sobre o tema, deslocam-se quase sempre para um plano teórico e, sua complexidade já se mostra nas de finições, que tendem mais a refletir posições ideológicas do que a esclarecer fatos.

II.l Reforma Agrária: Definições e Interpretações

É difícil se chegar a um consenso sobre o que seja reforma agrária. Um posseiro, um arrendatário ou um parceiro, por exemplo, a definiriam simplesmente como sendo: "terra para quem trabalha a terra e não a tem"; um pequeno proprietário (ou mesmo um médio) a veria como: "melhor assistência técnica, melhores canais de comercialização e maiores facilidades de crédito"; para um grande proprietário poderia ser: "mecanização e modernização da agricultura"; e assim por dian te (58).

Ver discurso do Deputado Roberto Freire. In Diário do Congresso Nacional, Seção I, 29 de março, 1980, p. 1501.

Observa-se, todavia, que a expressão "reforma agrária" é mais entendida como ampla redistribuição de terras, ou seja: a redistribuição das terras inexploradas por seus proprietários (os latifundiários) para a grande maioria de pobres agricultores sem terras. É deste modo simplista, que a grande maioria das pessoas não iniciadas na complexidade das discussões entendem reforma agrária, sem perceber, que a vê co mo aquela reforma agrária chamada de "estrutural", defendida por aqueles que adotam as posições consideradas mais radicals. Talvez nisto, esteja a explicação para o fato de que, a ques tão da reforma agrária seja muitas vezes evitada ou aludida de forma cautelosa em certos círculos. Como também, por outro la do, seja também muito usada como retórica política ou acadêmica.

A noção funcionalista de mudança das estruturas e mudança nas estruturas, pode ser útil para se estabelecer distinções entre os vários tipos de reformas agrárias (59). Partin do desta noção, é possível estabelecer uma diferença entre dois tipos de mudanças que podem ser causa ou conseqüência das reformas agrárias.

As mudanças das estruturas, resultam de transformações revolucionárias e implicam na substituição (ou troca) das relações tradicionais de poder e das regras institucionais. Uma reforma agrária "estrutural" só pode ocorrer, então, havendo uma mudança das estruturas políticas até então em vigên cia, com o consequente descomprometimento (ou ruptura) com as alianças e/ou os grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) que as apoiavam. Logo, uma reforma agrária estrutural, só pode ocorrer a reboque de uma revolução, na qual, a ordem institucional antiga ê derrubada e substituída por uma nova, ideologicamente oposta. Um exemplo deste tipo ê a reforma agrária implantada em Cuba a partir do final da década dos anos 50.

⁽⁵⁹⁾ Ver em SILVA, José Gomes da, in "A Reforma Agrária no Brasil", Zahar, Rio de Janeiro, 1971, p. 20, 21.

The first bear bear

As mudanças nas estruturas, podem ocorrer em vários níveis. Desde aquele em que, a partir de alterações políticas mais profundas, a forma de implantação de uma nova ordem institucional possa assemelhar-se aparentemente ao que foi descrito acima - e venha a alterar certas estruturas em grau de profundidade acentuado - até aquele nível em que as mudanças que vão acontecendo, decorrem, simplesmente, de um natural de senvolvimento provocado pela assimilação de tecnologias novas.

As reformas agrárias decorrentes de mudanças nas es truturas políticas, deste modo, acompanham os vários niveis de profundidade em que realmente essas mudanças ocorreram, poden do, inclusive, refletir em seus resultados, a médio e a longo prazos, o grau reformista daquelas mudanças. É nesses contextos, que são encontradas as reformas agrárias chamadas de "con vencionais" - quando fazem parte de uma operação negociada en tre velhas e novas forças sociais, objetivando modificar o mo nopólio latifundista sem mudar as regras institucionais da so ciedade e, também, as reformas agrárias chamadas de naís" - que não perseguem a ruptura do monopólio senhorial so bre a terra, mas, somente, a reparação superficial dessas estruturas, de modo a desviar a pressão camponesa e a pressão na cional sobre a terra, mas, que continuam a se apoiar no siste ma tradicional de partidos e nas regras institucionais da sociedade tradicional.

As reformas agrárias convencionais e marginais, nas cem nos Parlamentos (leis), no Executivo (decretos) ou nas Cortes (jurisprudência) e, as mudanças nas estruturas que venham a promover, estão intimamente relacionadas com as mudanças institucionais que se situam no âmbito de decisão da administração pública.

Cabem como exemplos desses tipos, as reformas agrácias da Venezuela, do Peru, do Brasil, da Costa Rica e outras da América Latina, que em graus variados, vém reformulando as estruturas agrárias em que foram implantadas.

A literatura sobre o assunto tende a classificar as reformas agrárias por suas características marcantes. São di-

- Médias: Reformas que envolvem limitadas intervenções governamentais através de algumas regulamentações públicas e assis
 tência, tais como leis que regulam as relações de posse da
 terra e os arranjos de arrendamentos, colonização e assenta mento em terras livres, programas de desenvolvimento (projetos
 de infra-estrutura, fertilização e conservação do solo), orga
 nização de facilidades creditícias e criação de cooperativas;
- Fortes: Reformas de pequena expropriação, como o controle da renda ou sua redução (o mais importante), consolidação do pos seiro e/ou limitações na extensão da parceria ou extensão das propriedades;
- Fortissimas: Reformas que incluem programas de expropriação com ou sem compensação para os grandes proprietários e a redistribuição das terras para os posseiros com títulos de propriedade e/ou a coletivização da terra expropriada 600.

Alguns autores afirmam, no entanto, que programas tipicos de desenvolvimento, facilidades crediticias e formação de cooperativas, são partes de uma perspectiva de desenvolvimento global, mas não uma reforma agrária per se. A natureza da posse da terra e as políticas operacionais, mesmo que complementares, são analiticamente distintas. Uma reforma agrária verdadeira deve implicar num conjunto de políticas públicas destinadas a: 1) reajustar os arranjos de posse da terra, a fim de limitar as propriedades através de expropriação ou consolidação das posses, ou ambas; 2) promover ou maximizar a utilização da terra, facilitando a aplicação de métodos eficientes para incrementar a produção agrícola.

Ver, por exemplo, a classificação de Raleigh Barlowe, in "Land Reform and Economic Development", Journal of Farm Economy, 36 (May 1953), 176-9. In Robert Laporte, Jr. et allii, The Concept of Agrarian Reform and its Role in Development: Some Notes on Societal Cause and Effect", The Pennsylvania State University, 1978, p. 474.

Toda definição de reforma agrária, porém, tem uma origem comum: a constatação da inadequação das instituições vigentes à realidade. No aspecto agrário, essa inadequação, ou desarmonia, se manifesta nas relações entre os fatores de produção: a terra, o capital e o trabalho, considerados no plano triplo da justiça social, da eficâcia econômica e da referência a um modelo político de desenvolvimento.

A referência explícita ou a alusão aos aspectos éticos, econômicos e políticos, inerentes a uma reforma agrária, encontra-se na maioria das definições, como por exemplo:

- Gunnar Myrdal, na Conferência Mundial da Reforma Agrária ,
 Roma, 1966.
 - "Entendemos por reforma agrária, uma reorganização planificada, jurídica e institucional, das relações que unem o homem à terra!" (61).
- Deputado Coutinho Cavalcanti, na monografia "Reforma Agrária no Brasil".
 - "Reforma Agrária é a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do país, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização e exploração sociais e racionais da propriedade agrícola, à melhor organização e extensão do crédito agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural" (62).
- Ex-Ministro João Cleofas.

"Reforma agrária é uma expressão vaga, muito usada, poucas vezes definida e talvez mesmo poucas vezes compreendida. Uns a mencionam como se fosse a cura para todos os males do

⁽⁶⁾ Ver LE COZ, Jean. "Las Reformas Agrárias", Editorial Ariel, Colección Elcano, Série I, nº 9, Barcelona, 1976, p. 12.

Ver PINTO FERREIRA, in "Que é Reforma Agrária?", in Jornal do Comércio, Recife, 10.6.62, caderno 2, p. 1. Obs. Neste artigo e em outras publicações da época, o Deputado Coutinho Cavalcanti é citado como autor de projeto que teria inspirado a reforma agrária cubana.

Brasil e outros a descrevem como se fosse um flagelo social. Em si mesma, como expressão, ela significa apenas a necessidade de rever e corrigir as relações entre a terra de um país e os cidadãos que a cultivam⁴ (63).

- D. Eugênio Sales, Bispo Auxiliar de Natal (na época).

 "A Reforma Agrária tem duas perspectivas fundamentais, sob as quais deve ser visualizada; o bem-estar das populações rurais e as exigências do bem comum nacional. A primeira é uma perspectiva predominantemente social e se formula em termos de melhoria de padrões de vida. A segunda é predominantemente econômica, e se formula em termos de melhoria da produtividade" 64.
- "Considera-se Reforma Agrária, o conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtivida de" (65).

Talvez pela crescente complexidade dos aspectos que uma reforma agrária deva abranger, observa-se a tendência recente de não se estabelecer definições do processo. Em sua conceituação, são explicitados aqueles objetivos básicos que uma reforma agrária deve conter e que vão ser decompostos em explicações e/ou discussões mais detalhadas.

Por outro lado, observa-se que a reavaliação do conceito de reforma agrária, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, parece ser decorrência da evolução técnica.Na medida em que o setor rural passa a absorver cada vez mais tec nologia industrial e cresce a interdependência entre indústria e agricultura, os teóricos da reforma agrária são forçados a

⁽⁶³⁾ Ibidem, p. 2

⁽⁶⁴⁾ SALES, E. de Araŭjo. "A Igreja e a Reforma Agrāria Brasileira", in Sīntese Politica Econômica Social, nº 7, set.out. 1960, Rio de Janeiro, p. 40.

⁶⁵⁾ BRASIL, Estatuto da Terra. Lei nº 4.504, de 30 de novem bro de 1964.

revisar suas posições sobre a importância da simples distribuição ou redistribuição de terras como o ponto central de uma reforma agrária.

Por isso, alguns autores colocam a reforma agrăria apenas como um componente de um conjunto de atividades que , juntas, induzirão o desenvolvimento econômico. Ela é considerada, nesta perspectiva, como condição necessária, mas não su ficiente, para que se atinja um desenvolvimento pleno. Ainda que seja um componente importante de uma moderna política agrícola, não é, necessariamente, um requisito indispensável.

Essas colocações são típicas daqueles que elaboram os seus estudos a partir de uma abordagem puramente econômica e que, no aprofundamento das investigações das mais diversas relações que podem ocorrer no setor rural, estão principalmen te preocupadas em distinguir as variadas nuances do que vai se criando no processo de acumulação e reprodução do capital.

Muitos deles - entre os quais renomados cientistas sociais brasileiros - sequer fazem alusão à expressão "reforma agrária". Talvez por ceticismo, talvez por acharem o tema superado. Talvez porque, em suas análises sobre as relações de produção que se dão no setor primário, suas posições sobre a questão estejam implicitamente colocadas, na medida em que adotam explicitamente uma linha ideológica histórico-estruturalista.

Um marco importante nas discussões sobre reforma agrária é a Primeira Conferência Internacional sobre o Regime Territorial, realizada em 1951, em Madison, Wisconsin, onde os problemas e interrelações entre reforma agrária e desenvol vimento econômico, são debatidos pela primeira vez a nível mundial. Os especialistas reunidos discutem à exaustão, os vários aspectos do binômio "reforma agrária x desenvolvimento econômico", enfatizando ora o aspecto moral, ora as implica - ções políticas que suscitam, ora a importância da natureza eco nômica inerente ao problema. Da convergência das diversas ex-

periências postas em pauta, é produzido um volumoso documento, a partir do qual, vai-se, posteriormente, reavaliar o problema em todas as suas facetas. Do ponto de vista conceitual, a maior contribuição da Conferência é a consolidação do conceito de reforma agrária integral, que se relaciona intimamente com os condicionamentos impostos pelo desenvolvimento capitalista em todas as formas em que se apresenta.

A maioria dos estudos sistemáticos produzidos no rastro da Conferência vai ter como base observações feitas em países da Europa e do Sudeste da Ásia, onde as realidades se apresentavam com duas características fundamentais: escassez de terras x excesso de população. Daí ter se desenvolvido uma teoria sobre a reforma agrária que, por ter seus fundamentos naquele binômio, despreza de certa forma, as discussões alternativas que se referem a regiões onde existe abundância de terras livres. Tanto que, nas várias nuances em que se colocam, as teorias de reforma agrária (por mais antagônicas que se apresentem), têm, como denominador comum, a necessidade ou não de se redistribuir terras e a ênfase nos resultados econômicos da reforma agrária.

Para os teóricos, os aspectos sociais da questão e suas implicações éticas, tendem, desde então, a passar para um segundo plano, ou a serem usados somente como argumentos políticos. Ou melhor, a reforma agrária vista em principio como um ato de justiça social, passa a ser concebida cada vez mais como um fator de desenvolvimento e um ato de planejamento.

Uma posição dissidente na Conferência de Madison , argumenta que o desenvolvimento econômico é "em última análise, uma acumulação de capital e que, o desenvolvimento econômico" é, ao mesmo tempo, "não só um pré-requisito essencial para a reforma agrária, como uma conseqüência parcial dela" (67).

⁽⁶⁰ Ver em LAPORTE JR, R., op. cit. p. 475.

⁽⁶⁷⁾ Ibidem, ênfase do autor.

Para se justificar explica: uma reforma agrária só poderia ocorrer onde houvesse uma pequena pressão populacional nas áreas rurais, porque, quando a pressão populacional é grande, a única solução possível é transferir ordenadamente o excesso de população rural para terras livres.

Uma das conclusões importantes da Conferência é que, do ponto de vista econômico, é preciso tomar cuidado com ênfase que se dá à reforma agrária como um pré-requisito do. desenvolvimento. Um programa de reforma agrária só terá suces so, quando estiver em conjunção com outros programas integrados de desenvolvimento. "A simples redistribuição de terras trară efeitos muito pequenos ou nenhum" (68). É desta posição que Warriner (69) vê os primeiros efeitos econômicos da reforma agrária: como insumos de investimento e produtividade. reforma agraria, para ela, e vista somente como uma condição do desenvolvimento e não como uma causa. Mas adverte: "pelo fato do conceito ter sido ampliado, de modo a incluir uma va riedade de medidas destinadas a melhorar a estrutura agrária . e a organização rural, a ênfase pode passar do fundamental pa ra o assessório e o original, e ainda essencial, objetivo de uma maior eguidade econômica e social, tende a ser obscurecido. O enfoque integral, algumas vezes, parece oferecer tudo, menos a terra... n (70).

No contexto dessas discussões, surge a necessidade de estabelecer-se outras diferenciações, entre as transformações que ocorrem no setor agrário. Assim, vai-se chamar de reforma parcial, quando as inovações se referem a alguns setores do país. Vai-se chamar de reforma agrária, quando se realiza uma transformação total das estruturas de produção. Quan

⁽⁶⁸⁾ Como aconteceu na Bolivia.

⁽⁶⁹⁾ WARRINER, D. In "Land Reform and Economic Development in the Midle East" London, Oxford University Press, 2nd edition , 1962.

⁽⁷⁰⁾ O conceito de "reforma agrária integral" coloca a distribuição de terras como um componente de um amplo programa de medidas integra - das, promovido pelo Governo, com características de "políticas". É plenamente aceito pelos tecnoburocratas que compõem as estruturas político-administrativas brasileiras, incluindo-se aqueles do INCRA.

do, no entanto, as inovações se efetuam essencialmente na transformação das técnicas de cultivo, vai-se chamar de reforma ou revolução agrícola.

O grande avanço observado através do que veio a se chamar de "revolução verde", passa a acontecer quando se criam condições para a utilização máxima do progresso técnico sob os seus aspectos biológicos, químicos e mecânicos, daí ser chamada também de "revolução técnica".

Um dos objetivos da reforma agrária é, também, criar as condições para que ocorra a revolução verde. Com uma reforma agrária, porém, há o perigo de ocorrer uma queda da produção agrícola, como conseqüência da alteração na estrutura fundiária. Deste modo, passou-se a defender a tese de que a revolução verde, tem maior valor do que a revolução agrária, ou seja, a reforma agrária em seu sentido clássico.

Na verdade, porém, não pode ocorrer uma revolução têcnica, sem que ocorram grandes alterações na sociedade rural, daf a necessidade de se considerar seriamente as estruturas sociais existentes no meio rural, antes que se tente implementar em grande escala, programas que impliquem transforma - ções técnicas profundas ou massivas. Nos países onde a maior das populações praticam técnicas primitivas e culturas extensivas, a introdução ampla e/ou forçada de tecnologias agricolas avançadas, conduz a maior parte daquelas populações a condições de vida piores, provocando a desagregação dos costumes, o desemprego ou sub-emprego, que decorrem de alterações profundas nas relações de produção e/ou da substituição do homem pela máquina. Isto vai provocar, entre outros, fenômenos como as migrações e o aparecimento dos chamados "bôias-frias", "volantes", etc, e dos "gatos" e congêneres.

Devido à interdependência entre o progresso material ou técnico e as mudanças estruturais, as revoluções "ver de" e as mais radicais, vão se diferenciar, nesta perspectiva, mais pelos princípios ideológicos nos quais se fundamentam uma

ou outra. Uma relaciona-se mais ao progresso econômico; outra enfatiza mais a mudança e o progresso social. Ambas, porém , convergem no sentido comum do progresso técnico e da obtenção de maior produtividade agricola.

Uma reforma agrária, por meio da tecnologia e em relação com uma concepção ideológica ê, sempre e simultaneamente, uma modificação do rendimento da produção e uma reordenação do espaço territorial.

II.2 O conceito de reforma agrária e suas bases ideológicas

Do ponto de vista ideológico, o pensamento contempo râneo sobre a reforma agrária pode ser colocado em dois grandes universos de discurso: um, <u>historicista</u>, de fundamentação marxista, positivista e evolucionista, desenvolvido no final do sêculo passado e início deste; e um outro, que pode ser chamado de <u>tecnocrático</u>, desenvolvido a partir das políticas que se seguiram à II Grande Guerra. Embora concordem no que se refere à redistribuição da propriedade e direitos à terra, suas colocações e propostas são completamente diferentes (71).

Os autores historicistas procuram compreender os dinamismos de um processo de desenvolvimento e, vêem a ação política, não só em confronto com as estruturas de poder, instituições e desigualdades, mas, também, com as forças que criam, preservam e transformam aquelas estruturas. Seus argumentos são formulados em termos de um processo histórico sob o qual se estrutura a ação. Alguns tem transposto para a realidade da América Latina contemporânea, os argumentos usados por lenin, Kautsky e outros autores do início do século, que tentam apli

Ver LEHMANN, D., In "The Death of Land Reform: A Polemic, World Development", 1978, v. 6, no 3, Pergamon Press, Great Britain, pp. 339, 345.

car às formas de extrema desigualdade encontradas nos países sub-desenvolvidos da região. Advogam uma reforma agrária que resgate as populações rurais dos padrões "feudais" ou "arcaicos" a que estão submetidos.

Os autores que enfatizam a perspectiva tecnocrática, procuram as soluções através de intervenções dos governos, em termos de ação político-administrativas e a partir de planos de ação, tendo em vista uma estrutura social de certa forma estática, ou seja, a elaboração e aplicação pelos governos , de um conjunto de programas integrados, através dos quais as desigualdades que se observam na estrutura agrária sejam corrigidas, tendo em vista a promoção das populações rurais em condições de desvantagens, como conseqüência de um desenvolvimento econômico global integrado e necessariamente planejado.

Comportando variadas tendências, mas, ao abrigo des sas duas grandes linhas ideológicas, posicionam-se as duas principais escolas que vêm advogando a reforma agrária nos últimos anos: uma que pode ser chamada de "estruturalista" e outra que pode ser chamada de "neo-clássica".

"A argumentação neo-clâssica para uma reforma agrã ria, caracteriza-se pela universalidade e poder analítico que apresenta. Mas, embora muito mais elegante que o forte apara to marxista e oferecendo explanações coerentes sobre situações complexas, não é suficiente para colocar os problemas em suas especificidades históricas" (72). Mas nem por isso, deixa de ter seu prestígio no Leste europeu onde é largamente utilizada (73).

⁽⁷²⁾ Ver LEHMANN, D., op. cit. p. 341.

Doreen Warriner, um dos seus maiores expoentes, antes de começar a escrever sobre países sub-desenvolvidos, trabalhou nos países do Leste europeu, constatando o prestigio que lá desfrutam os argumentos tecnocráticos.

Os argumentos dos neo-clássicos, embora cheguem conclusões semelhantes aos dos estruturalistas, partem de pon tos completamente diferentes, e podem ser resumidos em: 1) objetivo da política econômica é conseguir a mais eficiente possível alocação de recursos; 2) os países sub-desenvolvidos são caracterizados por abundância de mão-de-obra e de capital; 3) os agricultores pobres usam a terra e o tal mais eficientemente do que os agricultores ricos ou os la tifundiários, e, geralmente, fazem um uso mais intensivo mão-de-obra à sua disposição; 4) observa-se ainda que os agri cultores ricos e os latifundiários têm acesso muito mais cil ao capital e aos insumos, do que os agricultores pobres , sendo a razão disto, a distribuição da terra, que determina as diferenças de poder e privilégios; 5) em consequência, obter uma ótima alocação de recursos utilizáveis pela socieda de como um todo, é necessário redistribuir a terra para OS agricultores pobres.

O pensamento estruturalista, que inspirou alquns dos primeiros documentos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), notando-se também a sua influência nas colocações do CIDA (Comitê | Inter-Americano para o Desenvolvimen to da Agricultura) no início dos anos 60, pode ser assim apre endido em alguns dos seus argumentos principais: 1) o crescimento da produção agrícola está estagnado e muitos países gas tam grandes quantidades de suas dívisas na importação de alimentos; 2) os recursos da terra são geralmente sub-utilizados, principalmente nos latifundios e minifundios; 3) a razão disso é institucional: numa distribuição desigual da terra, desercoraja os latifundiários a fazer um uso mais intensivo da terra à sua disposição; 4) nem as políticas tributárias, os programas de colonização são suficientes para incrementar a produção ou para promover as condições da massa de campone ses; 5) consequentemente, somente uma mudança institucional na forma da distribuição da terra, pode conseguir com êxito atingimento das metas desejadas pelos governos.

Tem-se notado que o discurso tecnocrático, burilado pelo sofisticado aparato de argumentação dos neo-clássicos torna-se inconsistente e perigoso quando aplicado para suporte de transformações amplas (qual seja uma reforma agrária pro posta de cima para baixo a fim de evitar revoluções e/ou mesmo conter fortes tensões). "As suas consegüências podem desastrosas: vão emergir em crises políticas, dentro dos partidos e dentro daqueles governos que, tomando inicialmente os seus argumentos como bandeiras das chamadas reformas, as plementam em termos conservadores" (74). Isto jā foi evidenciado amplamente em publicações do CTDA, dirigidas a governos la tino-americanos e que aconselhavam: "os argumentos tecnocráticos devem permanecer dentro das limitações do seu discurso devendo admitir o estado, a estrutura de classes e de acumulação (75)". Podem apresentar bons argumentos e estratégias para a redução das desigualdades sociais prazo, mas, nunca propor, em suas limitações, uma reforma agrá ria que possa ser entendida como ampla ou muito menos rađical.

A confluência dos discursos historicistas, estruturalista e neo-clássico, pode levar a uma confusão política e intelectual, possível de ser sintetizada deste modo: "ampla distribuição de terras como condição essencial da superação do feudalismo + aumento progressivo de taxas como forma de redistribuição de terras + redução de desigualdades sociais + promoção da maior eficiência na alocação de recursos", contidas em um mesmo "universo de discurso", como se fossem as pectos de um formidável programa de desenvolvimento global! Co mo resultado, reformistas e revolucionários poderão concordar na necessidade de uma reforma agrária, mas, cada qual, com diferentes objetivos em mente. Os reformistas, pretendendo medidas que visem resgatar as populações rurais das desigualdades

⁽⁷⁴⁾ Para maiores esclarecimentos, Ver LEHMANN, D., op. cit., 344.

⁽⁷⁵⁾ Ibidem.

The state of the s

e ao mesmo tempo fomentar o desenvolvimento do capitalismo. Os revolucionários, encorajando os reformistas ao desenvolvimento daquelas estratégias que, ao fomentar conflitos sociais, le vem, em última instância, a subverter a ordem social.

Cabe aqui, estabelecer uma diferença fundamental en tre reformas agrárias do tipo liberal e reformas agrárias do tipo socialista.

No que se refere às reformas do tipo liberal, obser va-se que a natureza do sistema capitalista a que pertencem não é alterada, e, a transformação só vai atingir setores limitados dentro do conjunto sócio-econômico. Por outro lado , nas reformas do tipo socialista, as relações entre as classes e a posse dos bens de produção, experimentam importantes mutações no conjunto total da sociedade.

As ideologías liberais, principalmente depois dos anos 40 e principalmente na América Latina, vão refletir a ideología do chamado "American-way-of-life" (76).

Por seu lado, as ideologias socialistas, vão refletir a ideologia marxista-leninista e suas variantes. Uma das expressões mais importantes do discurso ideológico socialista, no que se refere especificamente à "questão agrária" é Karl Kautsky, em cuja obra (77) se encontram alguns argumentos que vão unir o pensamento e a ação do socialismo revolucionário no que se refere à reforma agrária.

Para Kautsky, a resposta â questão agrária está na remodelação da economia como um todo, o que vai ocorrer atra vês de um verdadeiro processo de mutação, onde a indústria de sempenhará o papel de guia. A célula agrária ideal será a grande exploração socialista, com alto grau de tecnificação. A revolução bolchevique de 1917, vai converter a Rússia Socialista no primeiro campo de experimentação da doutrina de Kau-

⁽⁷⁶⁾ WARRINER, D., op. cit. p. 263.

⁽⁷⁷⁾ KAUTSKY, K., La Cuestión Agrária, Laia, Barcelona, 1974. In, Le Coz, op. cit., p. 31, 33.

tsky.

The second of th

As reformas agrárias socialistas que ocorreram na Europa Central a partir do modelo soviético, passaram de um modo geral por três fases: a primeira, de democratização territorial e de planificação oportunista; a segunda, de coletivização acelerada e de planos quinquenais de marcada tendência industrial, e, a terceira, de reequilíbrio e de planos a longo prazo. Os países onde ocorreram, com algumas variações locais e a característica comum da coletivização dos bens de produção, foram: Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Rumânia, Bulgâria, Yugoslávia e RDA, entre os anos de 1944 e 1948.

Em nenhum país socialista, porém, a política agrária adquiriu tanta importância como na China de Mao Tsé Tung. A Lei de Reforma Agrária chinesa, de 1950, tinha como objetivo principal, a reabsorção do sistema feudal vigente antes da revolução de 1949. A diferença fundamental entre a reforma chinesa e a do tipo soviético, é que não se proclamou a nacio nalização da terra. Aqueles proprietários que exploravam suas terras satisfatoriamente, com suas famílias, foi permitida a propriedade da terra sendo que as demais terras foram coletivizadas, apresentando em sua organização duas características principais: as associações camponesas e o sistema cooperativo.

A reforma socialista cubana, ocorreu em três fases: na primeira (1959) apresentava um caráter reformista modera - do, com normas de apropriação das terras pelo Estado, consolidação da pequena propriedade, aceitação do princípio de indenização e criação de grupos de cooperativas; na segunda fase (1960-1962) começam os confiscos e nacionalizações de terras; na terceira (1963), devido à pressão norte-americana, ocorre a nacionalização total das terras, (com a virada radical para o bloco comunista soviético) e a reordenação do espaço territorial rural sob a forma de granjas estatais.

Nas estruturas das ideologias socialistas e liberais, a reforma agrária vai ocupar lugares bastante diferen -

Control of the form of the form

tes. Para os socialistas, a reforma agrâria é um movimento ta tico e/ou um estágio transitório, que vai se ajustar, em grau maior ou menor, ao objetivo maior de coletivizar a agricultura.

Na ideologia liberal que se ajusta à perspectiva con servadora-reformista conhecida como "American-way-of-life", a propriedade da fazenda pela família é encarada como a base necessária para a democracia política e para a empresa competitiva impulsionada pelo incentivo individual. A crença americana na propriedade familiar é sincera, quando reflete os princípios que inspiraram a legislação agrária dos Estados Unidos, onde a propriedade, melhor distribuída e em termos de unidades familiares, é considerada como um fim em si mesmo.

Em um regime socialista, o princípio da propriedade coletiva dos meios de produção, permite as autoridades o poder de assegurar uma autêntica coerência do espaço rural.

Em um regime capitalista, o "fetichismo" do direito da propriedade e as leis da livre competência, conduzem à jus taposição das formas mais ou menos renovadas da exploração cam ponesa e das grandes empresas (78).

Na medida em que as ideologias socialistas e as ideo logias liberais convergem para a América Latina, vão semear focos de inúmeros debates sobre a "questão agrária", postoque a região oferece um campo fértil para que se reproduzam, ou seja: estruturas agrárias historicamente desiguais, que refletem as condições de exploração a que estão submetidas populações rurais desde a colonização.

É por isso, principalmente, que os anos 60 foram pródigos em discussões sobre reforma agrária na América Latina. Um marco histórico dessas discussões, foi a Conferência, realizada em Punta del Este, em 1961, patrocinada pela Aliança para o Progresso, na qual estavam representados quase to-

⁽⁷⁸⁾ LE COZ, J., op. cit., p. 330.

dos os governos latinoamericanos.

A conferência produziu um documento, a "Carta de Punta del Este; reiterado em 1964 pelo Conselho Econômico e Social Interamericano da OEA, no qual constava que as mudanças estruturais implicadas pela reforma agrária são um requisito fundamental para o desenvolvimento dos países da região e que, para ser efetiva, uma reforma agrária deve:

- produzir uma mudança na estrutura e posse da terra que permita o crescimento da renda do camponês e alcance a melhor combinação possível dos fatores da produção agrícola;
- dar à terra uma função social, protegendo-a e a renda em geral, dos costumeiros instrumentos de exploração e subordinação econômica;
- modernizar a vida rural, pela incorporação dos agricultores à economia nacional, facilitando o crescimento da demanda por produtos de outros setores;
- aperfeiçoar a estrutura de poder, dando ao agricultor uma voz ativa nas decisões e participações nas oportunidades políticas, econômicas e sociais.

No bojo dessas discussões, em 1966, em um Curso Internacional de Reforma Agrária, promovido pelo CIRA - Comitê Internacional para Reforma Agrária da OEA, realizado em Bogotá, foi apresentada uma "conceituação diferencial" de reforma agrária, que deveria atender aos seguintes requisitos essenciais:

- mencionar a palavra terra;
- situar devidamente a coisa a conceituar, para evi tar deformações;
- . abarcar o campo exato da reforma, a fim de evitar uma ampliação para tornã-la inexequivel;

- apresentar um sentido diferencial que permita n\(\textit{1}\)tida distinç\(\textit{a}\) o de outros processos de mudança;
- . definir os sujeitos do processo;
- estabelecer os objetivos com clareza, ou seja, res ponder aos enumerados básicos de um conceito: que, quando, quanto, onde, como e quem (79).

A esses itens contidos na concepção inicial, foram introduzidas mais duas idéias: a da drasticidade, como caracteristica do processo e a da obrigatoriedade da reforma agrária ser conduzida pelo governo. Outro aspecto incluido foi o do regime de águas, considerado que, o monopólio da água, pode ser uma espoliação tão danosa quanto o latifundio.

Dentro desses marcos, foi produzida a seguinte conceituação:

"Reforma Agrária é o processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ati va participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política" (80).

Em 1970, no Recife, em Seminário sobre Reforma Agrária patrocinado pelo IBRA às vésperas de sua extinção, foi aprovada pelos técnicos que o representavam, uma "Recomendação" sobre a necessidade de se iniciar efetivamente uma reforma agrária como "um processo maciço, rápido e drástico de distribuição de terras inexploradas ou mal utilizadas" (81).

A Recomendação acima, suscita duas considerações: a primeira ê a posição radical com que é vista a reforma agrã

الأميث أالمسيرا المساريل المدميا الأماني الإمانيا المسيرا فإنسا الإسيرا

The test of the te

⁽⁷⁹⁾ Ver SILVA, J.G., op. cit., p. 40.

⁽⁸⁰⁾ SILVA, J.G., op. cit., p. 41.

⁽⁸¹⁾ FRETRE, R. In Diário do Congresso Nacional, Seção I, 29.3.1980, p. 1503.

ria; a outra, é que a propria existência da Recomendação, de nota uma ineficácia, ou da legislação vigente (o Estatuto da Terra), ou dos órgãos executores da reforma agrária brasileira. Pode suscitar ainda, a existência de algo maior, por trãs da lei ou dos órgãos, que vai impedir a real éfetivação da reivindicada reforma agrária.

Há ainda a observar, no universo dessas discussões, duas considerações que, em si, vão refletir os debates em torno da problemática que a reforma agrária suscita. Uma, que põe em dúvida a validade da distribuição de terras, sem a con comitante distribuição de poder, que em última instância, ê o objetivo a que se propõe a reforma (82).

A outra, que enfatiza que os resultados mais importantes de uma reforma agrária, são aqueles que não podem ser medidos. O aumento da produção, o aumento da distributção de rendas dos agricultores, etc. serão fatos relevantes de serem registrados, porém, neles não repousa o verdadeiro critério de sucesso da reforma, que deste modo, será intangível, ou poderá situar-se no âmbito das representações morais (83).

A discussão sobre o tema reforma agrária surge no final do século passado, ganhando proeminência crescente até a metade do século XX, quando o consenso sobre o seu significado passa a decrescer, na medida em que a complexidade dos interrelacionamentos entre o setor industrial e o rural passa a ser o ponto focal das discussões. Estas, enfatizam o desen - volvimento econômico como um todo, colocando em vários níveis o papel que a reforma terá, como causa ou como efeito, daquele processo maior, que em última instância, visa a modernização do setor agrário em função do aumento da produtividade a gricola.

Os vários níveis em que a importância da reforma <u>a</u> grária é colocada nessas discussões, vai depender essencial -

⁽⁸²⁾ DIAS, G.M., op. cit., 248 pp.

⁽⁸³⁾ WARRINER, D., op. cit., p. 265.

mente das posições ideológicas dos que a discutem, e, das realidades que tomam como base para a colocação das representa - ções ideológicas.

Cresce porém, o número daqueles que concordam que a simples distribuição de terras é inóqua. A constatação da com plexidade crescente do setor rural, intimamente relacionada com o processo de expansão capitalista no setor, em todos os países do mundo, leva os estudiosos a centralizarem suas atem ções, mais nas formas em como ocorre essa expansão, ou como vai criar inúmeras novas formas de subordinação e exploração.

Como diz Lehmann, "os resultados em si, transcendem a reforma agrária" (como tema central). "A formulação de um modelo de acumulação é prioritária à designação de formas de organização de trabalho ou mesmo de distribuição da proprieda de, em um determinado momento. A revolução sucessiva cria seus próprios modelos, que irão falhar, se imitados" (84).

É bom não esquecer que o capitalismo tende a estabe lecer sua dominação e as bases para acumulação de capital , na proletarização e operacionalização da lei do valor. Neste processo, a repressão e o clientelismo são condições, não mecanismos da expropriação.

Percebe-se que a conceituação de reforma agrária vai evoluindo na medida em que cresce a complexidade do que os seus objetivos devem abranger. A complexidade da conceituação, está relacionada com a evolução técnica e com a crescente interdependência entre cidade e campo. Pode-se, no entanto, colocar essas conceituações sob duas grandes ideologias: uma tec nocrática, que se adequa mais às propostas de reforma agrária dos países capitalistas, e uma outra, chamada de historicista, mais utilizada pelas propostas de reforma agrária do tipo so cialista.

⁽⁸⁴⁾ LEHMANN, E., op. cit., p. 345.

the trade from the trade that the trade that

Considerando a expansão do capitalismo como um processo histórico que vai delinear os projetos políticos e eco
nômicos dos países chamados de periféricos ou associados-dependentes, vai-se tentar mostrar no próximo capítulo, como es
se condicionamento vai conduzir os países latinoamericanos a
elaborarem propostas de reformas agrárias, em cujo conteúdo po
de-se detectar a influência de ideologias exógenas, importadas
dos países capitalistas mais avançados.

CAPÍTULO III

PROPOSTAS PARA UMA REFORMA AGRĀRIA BRASILEIRA

the term of the te

Toda reforma agrăria ê resultante de duas correntes de reivindicações, cujas forças aparecem mais ou menos interrelacionadas: a reivindicação político-social, que tem como finalidade uma melhor distribuição de direitos e bens e a reivindicação econômica, cujo objetivo é a implantação de unidades de produção mais eficazes. Mas, justamente porque modífica as relações de poder na sociedade e porque tende a reorientar a produção agrícola, a reforma agrária não pode deixar de ser, ao mesmo tempo, uma meta política (85).

III.1 As propostas de reforma agrária no contexto latinoamericano

Assim como a "revolução industrial" é o grande feno meno do século XIX, a "reforma agrária" aparece como uma das maiores questões e/ou desafios do século XX.

A primeira reforma agrária do século XX, teve como cenário um país subdesenvolvido da América Latina. A reforma agrária mexicana, entre 1910 e 1920, desde então, conservou seu caráter de genuíno nacionalismo. Os camponeses de Zapata e Pancho Villa, expressavam legítimos sentimentos de revolta por uma espoliação secular, que se concretizou em luta armada, pela posse da terra e do poder, até então dominado por um pequeno grupo que se apoiava no capital estrangeiro.

⁽⁸⁵⁾ Ver LE COZ, op. cit., p. 13.

Como autêntico movimento, que nasceu e se desenvolveu no campo, a revolução mexicana pela terra preservou uma natureza na
cionalista de tal modo que transformou-se em símbolo, talvez
o único na América Latina. Pode-se dizer, portanto, que a his
tória da luta pela posse da terra no México, confunde-se com
a própria história do país.

Do mesmo modo, pode-se dizer, que a história das discussões sobre reforma agrária na América Latina, confunde-se com a história recente da região. E existe uma explicação clara, para a natural preferência dos autores latinoamerica - nos pelo assunto: estruturas agrárias desiguais, onde as massas camponesas experimentam, desde a colonização, condições de subordinação e espoliação. Daí o problema agrário ser fato crucial na vida das nações latinoamericanas, fato este, que não pode deixar de ser o núcleo fundamental dos programas elaborados pelos partidos políticos e pelas diversas organizações in ternacionais que atuam naqueles países.

Uma das razões da preocupação desses programas com a reforma agrária, é a relação que passa a se estabelecer entre a "reforma" e o esquerdismo político, uma vez que os partidos comunistas que vão sendo estabelecidos progressivamente nos países latinoamericanos entre 1920 e 1934, passam a usar em seus textos de propaganda "slogans", tais como: "abolição do sistema latifundiário", "reforma agrária", "tomada de consciência do problema indígena" e outros semelhantes.

Mas, é somente com a vitória castrista em Cuba, que se efetuou realmente a aliança entre o pensamento marxista-le ninista e a revolta do campesinato na América Latina.

O início dos anos 50, marca o aparecimento de um no vo fenômeno que se alastra por toda a região: a tomada de consciência do problema agrário no próprio campo e, o consequente nascimento dos movimentos camponeses. Através deles, por exem plo, os camponeses bolivianos conseguiram sua reivindicada reforma agrária em 1953. E a reboque dos camponeses cubanos, Fi

del Castro desenhou os episódios de Sierra Maestra, terminando por derrubar Batista e mais tarde implantar sua reforma <u>a</u> grária socialista, a poucas milhas dos Estados Unidos.

Com a criação da ONU em 1948 e concomitante ao processo de descolonização na África e a inquietação camponesa que se manifestava na América Latina e Sudeste da Ásia, o pro blema da reforma agrária para os países do terceiro mundo (prin cipalmente), passa a ser objeto de discussões sistemáticas nível mundial. Por isso, vão se criar organismos específicos voltados para o estudo do problema da fome (ou da ção), entre os quais, merece especial destaque a FAO. também a ser organizados encontros com vistas a equacionar os problemas em que a fome e o subdesenvolvimento se interperetram como foco de interesse principal, com todas as suas implica ções de natureza ética, política e econômica. Entre esses encontros, vai-se destacar a Primeira Conferencia Internacional sobre o Regime Territorial, realizada em Madison, Wisconsin, sob o patrocinio da FAO, não số pela importância e volume dos trabalhos que produziu, como pelo fato de tratar pela primeira vez a nível mundial e de modo sistemático, o problema reforma agrária e suas relações com o desenvolvimento.

No início dos anos 60, os reflexos da revolução cubana vão influir na evolução da política norteamericana para a América Latina, até então inflexível em seus princípios anti-comunistas e no intervencionismo ostensivo, como são exemplos o episôdio da Guatemala, em 1948 e o da Baía dos Porcos, em Cuba, em 1961.

Para fazer frente à mobilização generalizada na região latinoamericana, cujo principal articulador era Che Guevara, o governo norteamericano decide-se por uma importante tática: sacrificar em parte as oligarquias dos grandes proprietários, para poder diminuir as tensões agrárias e evitar que as subverções populares evoluíssem em movimentos de maior amplitude. Assim é que na Conferência de Punta del Este, em 1961, onde quase todos os países latinoamericanos se fizeram

-**,** . . : representar (desde que sabiam que as propostas ali significavam substanciais ajudas em dólares), o representante norteame
ricano anunciou: a Aliança para o Progresso teria como objeti
vo ajudar as nações latinoamericanas a realizarem suas revolu
ções por vias pacíficas e legais. O objetivo nº 6 da Carta de
Punta del Este, insiste na necessidade de realizar, no conjun
to da América Latina, reformas agrárias prévias a toda ação de
desenvolvimento econômico e social (86). O conceito de reforma
agrária integral (desenvolvido a partir de Madison) vai se
converter, então, na base da ação de desenvolvimento que iriam
empreender os diversos organismos interamericanos e interna cionais envolvidos na questão.

O Comitê Interamericano para o Desenvolvimento da Agricultura (CIDA), ia ser, junto à FAO, o órgão intermediá - rio entre os diversos governos interessados. Passaram a existir, a partir de 1963, "cursos de formação em matéria de reforma agrária", organizados pela FAO, em convênios com a Oficina Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da OEA, realizados em Santiago, Campinas, Caracas e Bogotá.

Como resultado da ação desses organismos (87), os anos 60 foram pródigos em Encontros e Conferências internacionais sobre reforma agrária, destacando-se a Conferência Mundial de Roma, em 1966 e a reunião do CIDA em 1969, pelas suas recomendações.

⁽⁸⁶⁾ Para maiores detalhes, ver entre outros: PRADO JR., G., "A Conferência de Punta del Este", in Revista Brasiliense, no 37, set-out, 1961, pp. 9, 17; LE COZ, J., op. cit., Cap. III; DREIFUSS, R.A., "1964: a Conquista do Estado", Vozes, Petrópolis, RJ, 1981, 2 ed. 814 pp.

⁽⁸⁷⁾ Destaca-se aqui, ainda, outros organismos que direta ou in diretamente exerceram influência sobre as políticas latinoamericanas em geral e brasileiras em particular; 1) os norteamericanos USAID, CIA, USIAC, AID, entre outros; 2) os internacionais BIRD, ALALC, CEMLA, CIAP, BGLA, entre outros; 3) os nacionais ESG, CONSULTEC, IPES, IBAD, APEC, CONCIN, CAMDE, entre outros. Ver DREIFUSS, R.A., op. cit., 814 pp.

Na América Latina, grupos de economistas e cientistas sociais, compunham os quadros da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), responsável por enorme contribui - ção aos estudos do subdesenvolvimento e matriz da teoria "desenvolvimentista" dos anos 60. Por outro lado, o enfoque histórico-estrutural para os problemas da região, foi largamente desenvolvido por autores "cepalinos", daí notar-se a sua influência no texto do Estatuto da Terra.

Observava-se ainda, a partir dos resultados da experiência cubana, que a insurreição camponesa só conduz a grande realizações, quando se vê prolongada e enriquecida pela aliança com a revolta dos habitantes da cidade, como diz Cerqueira:

"Os movimentos nacionais-urbanos na América Latina, podem ser agentes de uma tomada de consciência nacionalista por parte do campesinato pobre, apoiando sua luta pela terra contra os latifundiários e mobilizando-o em plano nacional na luta contra a dominação estrangeira. Reciprocamente, os movimentos nacionais-urbanos que não alçam a bandeira da reforma agrária, que não têm um autêntico conteúdo agrário para mobilizar o campesinato e para obter sua participação efetiva, correm o risco de encontrar-se "descarnados", de converter-se em "cabeças sem corpo" e de perder a partida. A interação, a fusão dos movimentos nacionais-urbanos e campone - ses-agrários, sua "mescla", é o que se converte em algo autenticamente explosivo" (88).

É para aplacar essa mescla explosiva que o governo dos Estados Unidos, contra o qual eram dirigidas a maior parte das reações nacionalistas, viu-se obrigado não só a mudar de estratégia, como a contribuir com expressivas quantias em dólares, que seriam concedidas na medida em que os governos interessados cumprissem as recomendações dos organismos responsáveis pelo controle e distribuição das ajudas para as reformas agrárias. Deste modo, pressurosamente, a maioria dos

⁽⁸⁸⁾ Cerqueira, S. "Mouvements agraires et mouvements nationaux", Revue Française de Science Politique, nº 5, octubre 1969, p. 1021. In Le Coz, op. cit., p. 147.

governos latinoamericanos tratou de providenciar suas leis de reforma agrária.

No Brasil, o Governo Janio Quadros formou a "Comissão Milton Campos" da qual resultou um tímido projeto de re forma agrária e um nome carismático: o Estatuto da Terra (89).

No início dos anos 60, observa-se que as correntes revolucionárias inspiradas pelos movimentos que tinham a União Soviética, China e Cuba como pólos e a corrente reformistaque se apoia na FAO e na influência norteamericana, confluem atra vés da América Latina, que se converte em laboratório privile giado para inúmeros projetos de reforma agrária.

"A proclamação de 'terra para os camponeses', não é somente bandeira dos partidos comunistas, dos diversos grupos socialistas revolucionários ou dos seguidores da política indigenista. É, agora, também, uma das justificativas da intervenção de juntas militares. As reformas agrárlas da América Latina abrigam, portanto, diversas significações, segundo sejam as metas de uma mobilização popular autêntica ou de uma revolução, ou, simples concessões para reduzir tensões sociais e manter as bases do sistema capitalista" (90).

TII.2 <u>As propostas da reforma agraria brasileira no contexto</u> do populismo

Pode-se localizar no período do segundo mandato de Getúlio Vargas, a primeira proposta oficial que visa a uma r<u>e</u>

And the second that the second that the

⁽⁸⁹⁾ A comissão, presidida pelo Senador Milton Campos, era for mada por dois políticos pernambucanos: Barbosa Lima Sobrinho e Edgar Teixeira Leite; pelos economistas Romulo de Almeida e Inácio Rangel e Pompeu Accioly e pelo Arcebispo de Olina e Recife, D. Helder Câmara.

⁽⁹⁰⁾ Ver: LE COZ, J., op. cit., p. 149.

forma agrária brasileira. Assim como Vargas foi renovador em seu longo primeiro período de governo, criando a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) que beneficiou o operariado urbano, em seu segundo período, de 1951 a 1954, mostrou-se disposto a inovar o meio rural brasileiro, criando, logo ao assumir o Poder, a Comissão Nacional de Política Agrária - CNPA - com vistas a sistematizar a implantação de uma política rural e estruturar as bases para uma reforma agrária.

A CNPA realizou de início dois trabalhos básicos:um levantamento das terras devolutas da União e um inquérito nos municípios, visando detectar as condições da vida rural brasileira no que se refere a: níveis de vida, migrações internas, número de pequenas, médias e grandes propriedades; crádito a grícola; técnicas de produção; modalidades de arrendamento e parceria; etc. Simultaneamente, imprimiu as bases doutrinárias de suas atividades, através do documento "Diretrizes para uma Reforma Agrária no Brasil", cujo objetivo fundamental seria; "ensejar aos trabalhadores da terra o acesso à propriedade, visando a disseminação de estabelecimentos médios, como base da formação de uma classe média rural, de modo a evitar a proletarização das massas rurais e anular os efeitos anti-econômicos e anti-sociais da exploração da terra" (91).

No documento, as características das terras preferencialmente desapropriaveis eram: as adquiridas visivelmente para fins especulativos; as que não se achavam cultivadas, apesar da existência de condições favoráveis para sua exploração permanente; as manifestamente mal cultivadas; e as que haviam sido entregues em arrendamento por mais de 10 anos. Estes criterios estabeleciam o princípio de que "garantindo o direito de progriedade, cabe ao estado regulamentar, organizar e fomentas a produção da terra, sendo-lhe facultado impor-lhe as

Control of the second of the s

⁽⁹¹⁾MASIL. Comissão Nacional de Política Agrária. Diretrizes

para uma reforma agrária no Brasil. Jornal do Comércio ,

Rio de Janeiro, 19.09.1952, p. 6.

modalidades da sua exploração econômica ditada pelo interesse público (92).

A CNPA ainda elaborou: o projeto de criação do INIC - Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Lei nº 2.163/54); o projeto da Carteira de Colonização e respectivo Fundo de Colonização do Banco do Brasil (Lei nº 2.337/54); o projeto da Companhia Nacional de Seguro Agricola (Lei nº 2.168/54); e projeto da criação do Serviço Social Rural, transformado na Lei nº 2.613/55. Além disso, por decreto do Poder Executivo, foram criados 14 núcleos de colonização e o Fundo de Mecanização da Lavoura Brasileira. Ainda a CNPA, elaborou três estudos básicos que se transformaram em ante-projetos de lei: o que regulamentava o arrendamento rural; o do aproveitamento das âreas irrigáveis do Nordeste, e, o de Acesso à Terra Própria (93).

Pode-se observar, pelo conjunto de projetos descritos, o amadurecimento do governante e a visão do estadista que poderia ter conduzido o país a outros caminhos, não fossem os fatos que conduziram ao 24 de agosto de 1954, que desmantelou o país em sucessivas crises, minimizádas somente a partir da arrancada desenvolvimentista de JK. Daí, ter-se de considerar a descontinuidade administrativa, como um dos fatores mais graves que levam ao entrave do desenvolvimento. Daí notar-se, também, que as propostas modernizantes do Estatuto da Terra e que as medidas que até hoje são apresentadas pelos governos após 64 não são tão modernas como se pretendem. As ideias mes tras estavam quase todas lá, na CNPA de Vargas, hã quase 30 anos.

and the form that the form the form

⁽⁹²⁾ Ibidem.

⁽⁹³⁾ CLEOFAS, J. Discurso pronunciado na I Conferência Continental sobre Reforma Agrária e Colonização, Bogotá, 20 de junho de 1972. In, "O Senado Federal", Brasilia, DF, 23 pp.

...

The second secon

A segunda fase populista do país, surge com a posse de João Goulart, considerado por muitos como herdeiro político de Vargas, o que de certa forma pode ter influenciado o seu interesse especial pelos problemas agrários, que viriam a marcar (e derrubar) a sua administração.

vale lembrar, que o início dos anos 60, marcado por movimentos camponeses e a atuação de organismos internacionais na área da América Latina, configuravam à realidade sobre a qual Jango iria atuar, características muito diferentes daque las que se apresentaram a Vargas quase 10 anos antes. Some-se a isto, a maturidade, a experiência e a condição de estadista de Vargas e, as circunstâncias adversas sob as quais Jango as sumiu o Poder:

Por essa época as Ligas Camponesas lideradas rog Julião (concomitante com o movimento liderado pela Igreja Católica que tinha no Padre Melo o seu lider mais popular), ganharam proeminência nacional. Localizando-se na maior problema" do Nordeste brasileiro - a zona da mata de Pernambu co - o movimento camponês ganhou a inquietação, o desassossego e a violência, antes características das áreas periféricas urbanas. Embora sendo um movimento localizado e tendo lideran cas de origem urbana, as Ligas Camponesas conseguiram influir, a nivel nacional e, outros movimentos localizados começaram a surgir em alguns pontos do país, dando origem a conflitos onde a posse da terra era a reivindicação maior. São exemplos:a ocupação da Fazenda Santa Helena, em São Paulo; a ocupação do Parque Capivari, no Estado do Rio de Janeiro, onde cerca 800 camponeses armados se entrincheiraram na entrada que lhe dava acesso; o choque armado entre trabalhadores rurais e ാlicia golana, em Planaltina (resultando em 11 mortos); 🗀 preparada invasão de terras por 1.400 familias, em Governador Valadares, Minas Gerais; o movimento dos posseiros de Porecatu, Parana; etc. (94).

⁽⁹⁴⁾ Ver: PRADO JR., C. "A Reforma Agrária e o Momento Nacional". In Revista Brasiliense, nº 29, maio-junho, 1960 , p. 1: e"História da Reforma Agrária", Departamento de Pesqui sa, Jornal do Brasil, 15.3.1964, Caderno 1, p. 21.

٠.

A posição da Igreja, mesmo não sendo unânime, pode ser detectada, não por palavras do famoso Padre Melo, Vigario Cidade de Cabo, em Pernambuco, ou de D. Helder Camara, Arce bispo de Olinda e Recife, que também adotava uma posição considerada radical, no apoio aos movimentos camponeses, mas, pe las palavras de um dos seus representantes mais destacados (ou moderados), como é o hoje Cardeal Arcebispo do Rio de Janeiro D. Eugenio de Araújo Sales, na época, Bispo Auxiliar de tal. Diz D. Eugenio: "A Reforma Agraria no sentido amplo termo, é a reforma das condições das populações agrícolas da estrutura agraria..." "È um programa de reforma total, que chega até a revisão do regime de propriedade. Não é difícil, e é eleitoralmente rendoso, iludir as populações campesinas com promessas de assalto à grande propriedade. Mas, é estas mesmas populações, pretender apenas dar-lhes terras..." "Trata-se de elaborar um programa total, levando até suas últimas consequências o ideal do bem comum. A Igreja não tem com promissos com classes..." "Ela é, alias, pioneira em Reforma Agrária no Brasil". Aqui cita a experiência da Arguidiocese de Goiânia, que loteou a Fazenda Conceição, como devendo ser imi tado por todas as Dioceses brasileiras. Mais adiante, continua: "Onde existe uma iníqua distribuição de terras, a divisão produtiva de latifundios improdutivos impõe-se como um de ver de justica social". "A maior força contra o latifundio im produtivo é a pequena propriedade rural bem assistida..." "Em iguais condições econômicas e ecológicas, a utilização das terras devolutas do Estado deve preceder ao parcelamento propriedade individual. Mas, mesmo assim, a proximidade núcleos populacionais exige mais rigor no conceito de latifún. dio e o bem comum deve determinar a utilização das terras, com diversificação de culturas" (95).

As palavras de D. Eugenio, refletem a crescente ten dência que se observa na Igreja Católica em relação à questão

⁽⁹⁵⁾ SALES, E., op. cit., pp. 41 a 46.

social, que aponta para os aspectos éticos que lhe é inerente, em perfeita coerência com os ensinamentos da "Rerum Novarum", da "Mater et Magistra" e que se repetem agora na "Laborem Exer cens", mas ao mesmo tempo, as suas idéias vão refletir a influência do meio circundante.

No Brasil, no auge do populismo do período João Goulart, os argumentos historicistas ganharam amplitude, convertendo-se a reforma agrária em reivindicação maior, não só por parte dos movimentos camponeses, mas, agora, alçado como "bandeira" dos movimentos urbanos que proliferavam e como meta do Governo Federal.

O tema alcançou todas as tribunas. Os arquivos do Congresso Nacional, registram para o período que vai de 1961 a março de 1964, 39 projetos de reforma agrária apresentados por parlamentares (96). Entre estes destacam-se:

- PADRE NOBRE. Dispõe sobre a reforma agrária, a constituição do Fundo Agrário Nacional, a criação do Usufruto Agrário para exploração agrícola em comum, colônias agrícolas e fazen da nacional de trabalho coletivo, organização da vida rural em geral, e dá outras providências. Documento nº 3176/61. Não consta publicação no DCN (97).
- JOAQUIM DUVAL. Regula a participação do trabalhador rural no lucro das empresas, institui a Fundação da Paz Rural e o Mistituto Brasileiro da Terra e dá outras providências. Doc. nº 3750/61, DCN,15.12.61.
- OLTIMO DE CARVALHO, Dispõe sobre o acesso a terra pelos tra balhadores rurais. Doc. nº 3778/62. DCN, 15.02.62.

⁽⁹⁶⁾ Entre 1946 e 1960, os arquivos do Congresso Nacional relacionam 220 projetos, que de uma forma ou de outra refe rem-se à reforma agrária. Dos 220, apenas um, o que se re fere à criação do Serviço Social Rural em 1955, foi aprovado pelas duas Casas. No seu todo, esses projetos podem ser agrupa dos em 3 categorias: a que trata do regime de propriedade; a que trata de terras devolutas e sua posse e, a que se refere a politi cas de tributação, crédito e preços.

⁽⁹⁷⁾ DCN, abreviatura de Diário do Congresso Nacional.

- MATA NETO. Define os casos de desapropriação por interesse social e configura formas de abuso do poder econômico. Doc. nº 3848/62. DCN, 21.02.62.
- LEITE NETO. Cria o Fundo Nacional de Reforma Agrária e Colonização, estabelece um plano de emergência, e dá outras providências. Doc. nº 3875/62. DCN, 22.02.62.
- MARIO TAMBORINDEGUY. Dispõe sobre a fixação do homem do cam po, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento de terras públicas. Doc. nº 3935/62. DCN, 21.03.62.
- OSWALDO LIMA FILHO. Regula a desapropriação por interesse so cial, determina a reavaliação do ativo das sociedades de economia mista, cria o Fundo Agrário Nacional. Doc. nº 4225/62. DCN, 19.5.62.
- LEONEL BRIZOLLA. Dispõe sobre reforma agrária e estabelece as condições de sua execução. Doc. nº 120/63. DCN, 17.04.63.
- SENADO FEDERAL. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Doc. nº 93/63. DCN, 06.04.63.
- PEIXOTO DA SILVEIRA. Trata da realização de plebiscito sobre reforma agrária. Doc. nº 353/63. DCN, 29.05.63.
- CUNHA BUENO. Dispõe sobre a distribuição de terras e cria o Fundo Agrário Nacional. Doc. nº 390. DCN, 31.05.63.
- AMARAL NETO. Cria o imposto sobre terras não aproveitadas, com base nos artigos 5, 21, 145, 146, 147, 148 e 202 da Constituição Federal. Doc. nº 422/63. DCN, 6.6.63.
- PLÍNIO SALGADO. Cria o Fundo Nacional para a reforma agrã ria e dã outras providências. Doc. nº 486/63. DCN, 15.6.63.
- AQUILIS DINIZ. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores Rurais. Doc. nº 608/63. DCN, 04.07.63 (98).

As sinopses dos projetos acima relacionadas, podem dar uma ideia das várias tendências que as propostas dos Se-

⁽⁹⁸⁾ BRASIL. Congresso Nacional-Câmara dos Deputados, Seção de Sinopses.

nhores Deputados e Senadores refletiam. As demais propostas, de conteúdo variado, refletiam em sua maioria, os interesses dos proprietários de terras, talvez como uma reação à agita - ção com que o problema da terra era tratado no país, sob o patrocínio do Governo João Goulart. Por outro lado, pareceque quase todos eles foram buscar inspiração nos antigos projetos da CNPA de Vargas.

Nas universidades e nas praças, intelectuais, estudantes e operários, reivindicavam reformas agrárias "redistributivas", "amplas" e "massivas". De tal forma a idéia de redistribuição de terras estava ligada à idéia de reforma agrária, que esta característica passou a ser sinônimo do processo. Não se cogitava para o fato de que o Brasil tinha abundân cia de terras livres e que o excesso de população do país era localizado.

O assunto vai-se tornando cada vez mais explosivo, na medida em que o Presidente Goulart envia ao Congresso o projeto de Emenda Constitucional pelo qual pretendia regular a desapropriação de terras com o pagamento das indenizações a travês de títulos da dívida pública, com correção monetária de 10% ao ano, bem como o retorno do Imposto Territorial Rural ã União. O ante-projeto da Emenda Goulart, era de autoria dos técnicos da SUPRA - Superintendência para a Reforma Agrária e visava alterar a Constituição em dois pontos:

- O parágrafo 16 do Artigo nº 141: "É garantido o direito de propriedade, salvo por necessidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".
- O Artigo nº 147: "O uso da propriedade está condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos".

O que o Presidente propunha, era a supressão da palavra "previa" e da expressão "em dinheiro", do texto da Constituição.

Formou-se a celeuma: governo e esquerdas a favor do projeto; oposições e classes conservadoras, contra. Surgem ou tros projetos, como a "Emenda Capanema-Ulisses Guimarães" (de sapropriações para propriedades maiores de 500 hectares e cor reção monetária integral para os títulos da dívida pública); a "Emenda Tancredo Neves"; a"Vieira" I, II, III, IV e V, todas rejeitadas pelo PTB (99).

Em 20 de março de 1963, o Presidente Goulart resolve convidar parlamentares ao Palácio da Alvorada para a leitu ra do projeto de Emenda Constitucional. Os parlamentares, ou ficam calados, ou manifestam a sua desaprovação. O Presidente justifica a emenda, dizendo ser impossível executar qualquer projeto de reforma agrária com pagamento das indenizações em dinheiro, desde que o Tesouro está vazio.

No mesmo 20 de março, camponeses reúnem-se no quão de entrada da Câmara dos Deputados, a fim de pressionar o Congresso. Mas, mesmo assim, os parlamentares não se définem. O Senado resolve desarguivar antigo projeto assinado pelo Senador Milton Campos, o Estatuto da Terra, mas ninguém credita nele, desde que as atenções estão voltadas para а Emenda Constitucional de Goulart. O PTB passa a reivindicá-la como questão de honra e o assunto domina o país. A 19 de maio, a Confederação Nacional dos Bispos apoia a reforma por Goulart. A reforma agrária agora é, também, questão honra para o Governo. Em apoio a este, o CGT - Comitê de Trabalhadores - anuncia greve geral e, Leonel Brizolla fala inflamado, diante do Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, para cerca de 10 mil trabalhadores. O país vive momentos de nervosismo e agitação, provocados principalmente pela incerteza da reforma ou da revolução.

No Congresso, em Brasilia, são formadas Comissões Especiais e Comissões Mistas, com a finalidade de estudar o

⁽⁹⁹⁾ Ver: JORNAL DO BRASIL, 03.05.1964, 19 Caderno, p. 21.

projeto. Mas, finalmente, em 25 de maio, a "Emenda Goulart" é rejeitada pela Câmara (100).

Em dezembro de 1963, o Presidente muda de tática. Convoca os técnicos da SUPRA e passa a elaborar o projeto que permitiria a desapropriação por interesse social das áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, dos leitos das ferrovias nacionais e das terras beneficiadas ou recupera das por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, e que estivessem inexploradas, contrariamente à função social da propriedade, prevista na Constituição Federal (101).

A SUPRA, ao fazer o levantamento de dados para a ela boração do projeto, do que agora seria um Decreto, anuncia: "o principal mérito do decreto, será o de não obrigar a desapropriação imediata e permitir assim que os preços das terras jum to às áreas visadas, desçam do nível da especulação, para atim gir o seu verdadeiro valor" (102).

Em 13 de março de 1969 (numa sexta-feira), quando a agitação populista atingia ponto de ebulição, o Presidente Goulart assina, em um palanque montado em frente à Central do

No entanto, em 02 de março de 1963 o Congresso aprova a Lei nº 4.214, que dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural", que, hoje se observa, causou transformações profundas na estrutura agraría do país. Parece que, é no carisma do termo "desapropriação" que está a origem de tanta confusão.

de interesse social, para efeito de desapropriação, nos termos e para os fins previstos no Art. 147 da Constituição Federal en Iei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilâmetros..." (grifo nosso). Lendo-se os 17 artigos do "Decreto da SUPRA", nota-se que o seu texto geral é mais ameno no que se refere às desapropriações, do que o que se apresenta no texto do Estatuto da Terra.

⁽¹⁰²⁾ Ver: JORNAL DO BRASIL, 15.03.1964, Caderno 19, p. 21.

Brasil, no Rio de Janeiro, no meio de grande manifestação popular, o Decreto de número 53.700, que ficou conhecido como "Decreto da SUPRA" ou "Decreto das terras marginais".

A esta altura, os movimentos liderados pelas classes médias (passeatas de cração, etc), já estavam nas ruas, como reação ao Governo Goulart e ao que ele representava. As classes médias, que iriam servir como classes de apoio ao movimento de 31 de março, eram movidas pelo medo das classes operária e camponesa, vendo nelas um perigo para os seus intereseses conservadores. Mas, o movimento de 31 de março surge, na realidade, como a reação das classes dominantes a mobilização popular que caracterizou o período Goulart.

Vale realçar que no momento em que se dava a queda. do populismo, ocorria grave crise econômica, gerando altas taxas de inflação, fruto, também, das sucessivas crises políticas iniciadas com a renúncia de Janio Quadros.

() () () ...

. :

A já enorme divida externa, herança do período desenvolvimentista de JK, aliada ao incipiente capital privado nacional e à instabilidade política do período Goulart, conduz a instabilidade econômica do país a niveis considerados insustentáveis.

No entanto, era necessário dar continuidade ao processo de desenvolvimento acelerado iniciado em 1956, em cujas consequências, destaca-se a consolidação do desenvolvimento associado-dependente, concomitante ao crescimento do se tor estatal da economia.

Nestas circunstâncias, a necessidade de capitais ma ciços e de tecnologia avançada para continuar o processo de desenvolvimento brasileiro, vai gerar a necessidade de um estado politicamente forte, que garantisse a estabilidade neces sária à captação de capital estrangeiro.

III.3 A proposta do Estatuto da Terra

"O que é característico do capitalismo dependente na fase de industrialização da periferia sob o impulso do capitalismo oligopólico internacional, é o desenvolvimento forma estatal, baseada na aliança entre empresa multinacional, empresariado estatal e burguesia local, através do tes setores exercem o dominio sobre o resto da economia" (103). Os interesses do estado, então, passam a se confundir com interesses do capital privado: nacional e estrangeiro. Os ços de dependência em relação ao centro capitalista mundial vão determinar a intervenção do estado na economia. A da década de 50, quando se inicia no país um novo padrão de acumulação de capital, com a crescente internacionalização đa economia, cresce também a intervenção estatal, como meio de ga rantir a penetração do capital estrangeiro, assegurando a produção de bens de capital, setor cuja estrutura de financiamento, risco e técnica, dificultava a atuação do empresariado nacional,

Com o fim do período populista, rompe-se o pacto social anterior e reorganiza-se o poder, extinguindo a participa ção popular no jogo político. O estado necessitava de uma população apática, não envolvida, ou seja: de estabilidade social para que a reprodução do capital pudesse se dar sem contestação. Observa-se então uma escalada de repressão: marginalização do Legislativo, censura à imprensa, intervenção nas universidades e sindicatos, legislação anti-greve, além de outras medidas arbitrárias características de um regime autoritário.

O regime recem-instaurado precisava reorganizar a economia do país, exaurida pelas crises sucessivas do período

⁽¹⁰³⁾ Cardoso, F.H. Desenvolvimento Capitalista e Estado: bases e alternativas, p. 215, in "Estado e Capitalismo no Brasil.

anterior. Sob o regime político autoritário, então, vai-se ca racterizando no estado o seu aspecto empresarial, no qual sente-se a necessidade do planejamento integrado a nivel global, que por um lado, torna-se crucial para o controle do processo de modernização da economia do país, e, por outro, vai se constituir num instrumento de dominação das classes dominantes, tam bém necessário ao controle do processo a ser implantado.

O governo percebe que vive um momento crítico. Percebe também que a necessidade de modernizar o país, refere-se
à sua própria sobrevivência. É necessária a elaboração de um
gigantesco projeto nacional que atinja todas as estruturas da
sociedade brasileira, projeto este, que deverá ser elaborado
pelas elites urbanas e sob parâmetros do industrialismo e/ou do
economicismo.

O projeto vai incluir a modernização do setor agrário que, sabe-se, historicamente, sempre esteve subordinado. As elites urbanas desejam, através dele, imprimir maior velocidade ao processo de integração do setor agrário brasileiro, e para tal, decidem elaborar uma legislação que regule esta integração, o que deve ser feito dentro de parâmetros do modelo econômico adotado e como um componente do plano global de modernização da sociedade brasileira.

A legislação deveria atender também a dois objetivos: a promoção do desenvolvimento do setor agrário e, a neces
sidade do país ter o seu projeto de reforma agrária, condição
para ter acesso aos dólares das organizações internacionais en

Através da Mensagem nº 33 de 26 de outubro de 1964, o Escucutivo envia ao Congresso Nacional, um projeto de lei de sua iniciativa: o que dispõe sobre o Estatuto da Terra (104). Aprovado pelo Congresso, em 30 de novembro, transforma-se na Lei nº 4.504/64.

Os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo só podem ver sar sobre duas matérias: financeira e segurança nacional.

— . : . :

..., | Elaborado por uma equipe de tecnocratas, sob a coor denação do Ministro Roberto Campos, o projeto denota a importância que a matéria tem para o regime, não số por ser de autoria do Executivo, mas por situar a competência da execução da reforma agrária proposta pela lei, no cerne da tecnoestrutura estatal (105).

Sendo uma lei de interesse nacional e destinada ao desenvolvimento nacional, nada mais lógico do que ficar sob a tutela do Conselho de Segurança Nacional, desde que este simbolizava o núcleo básico da ideologia do regime, baseada na segurança e no desenvolvimento.

Colocadas as suas intenções explicitamente no Art. 19, § 19 e § 29, do Capítulo I, do Título I, como Reforma Agrária e Política Agrícola, respectivamente, no entanto, desde a sua promulgação, a lei torna-se polêmica. Pode-se dizer que foi o primeiro dos muitos projetos - impacto que se seguiram desde então.

O conteúdo do Título II, do Artigo 16 do Artigo 46, vai gerar perplexidade em vários setores da sociedade, desde que trata em linguagem ousada, "dos objetivos e dos meios de acesso à propriedade rural", enfatizando aspectos como "redistribuição de terras", "desapropriação por interesse social", "função social" da terra e outros, que pouco antes do 31 de março haviam causado agitação.

Em um primeiro momento, a burguesia agrária se apavora e chega a ensair reações, como o movimento dos fazendeiros de Minas Gerais e outros movimentos de associações de fazendeiros (106) notando-se, também, uma reação na imprensa que chega a criticar Castelo Branco e acusá-lo de querer transformar o Brasil em um "país de chacareiros" (107).

⁽¹⁰⁵⁾ IANNI, O. In "Estado e Planejamento Econômico no Brasil" (1930-1970), p. 315. A tecnocracia é composta pelos técnicos que elaboram, executam e controlam o plano. A tecnoestrutura, engloba a tecnocracia e os orgãos e os meios necessários à execução e elaboração do plano.

⁽¹⁰⁶⁾ Ver: ANDRADE, T. In "Filosofia da Reforma Agrária". In Correio Braziliense, 10.12.64, 19 Cad., p. 4; SILVA, J.G., op. cit., p. 176.

⁽¹⁰⁷⁾ Ver: ANDRADE, F., op. cit.; SCUZA, A.V. "Desapropriação por Interesse Social e Reforma Agrária". In Jornal do Brasil, 15.12.64, Cad. I, p. 20.

As massas rurais e o operariado urbano ficam atônitos. Realmente, é de causar espanto, partir do regime que depôs o anterior, cuja bandeira maior era a reforma agrária, uma lei em que a questão é tratada em termos mais cusados do que os propostos antes. As massas acuadas pela desmobilização imposta pelo governo autoritário e pela escalada de repressão que atingia todos os setores da sociedade, não podiam entender aquela atitude mas, pode-se dizer, que a receberam como um jato de esperanças em suas pretensões mais legítimas.

Neste ponto, consubstancia-se uma dúvida: embora implantadas recentemente, as linhas mestras do novo regime já eram evidentes para a sociedade e, o modelo econômico adotado, não podería comportar o aspecto redistributivo de terra e de renda que a nova lei apresentava. Onde estaria a contradição? No fato de partir de novo regime-autoritário-militar-de-direita uma proposta de reforma agrária reivindicada pelo deposto governo populista, ou no caráter redistributivo da nova lei, que não combinava com o modelo econômico adotado que aparecia como concentrador de renda?

O estado capitalista que adota princípios do liberalismo conservador, precisa fazer aparecer aos olhos das
classes dominadas, os seus interesses como sendo os interesses
gerais da sociedade. Ao mesmo tempo, o estado capitalista (mes
mo autoritário), comporta, na sua estrutura, a garantia do aten
dimento de certos interesses econômicos das classes dominadas,
mesmo quando vão de encontro aos interesses mais imediatos das
classes dominantes, mas desde que, não implique numa diminui ção do poder político destas classes.

Deste modo, o estado capitalista que pretende se modernizar, necessita implementar políticas de alcance social , que atendam a necessidades urgentes das classes dominadas, des de que seja pressionado por elas ou na busca do apoio das mesmas. Essas políticas vão servir para legitimar o novo gover no junto às classes dominadas.

Sem poder ainda legitimar-se pelo êxito econômico e

.!

٠.,

- \frac{1}{2}

___ : ! enfraquecido em suas bases sociais, o novo governo adota a estratégia de buscar sua legitimação nas classes dominadas, elaborando uma legislação que enfatizasse o seu papel de estadoservidor-do-bem geral, e pudesse garantir o seu apoio a curto prazo e a sua identificação com o novo regime. Ao mesmo tempo, a nova legislação poderia proporcionar as bases para que, a médio e/ou a longo prazo, o governo pudesse legitimar-se pelo melhor desempenho da economia.

É bom lembrar, a ideia de missão salvadora de que estavam imbuídas as forças armadas, mas de todo modo, sabe-se, que qualquer que seja o alcance das políticas voltadas para o valor-trabalho em um estado capitalista, seus objetivos são muito mais econômicos do que verdadeiramente sociais. Na realidade, essas políticas vão servir para legitimar o governo e reforçar ideologicamente a noção liberal do estado servidor.

Intencionalmente ou não,o discurso do Título II do Es tatuto da Terra reflete uma ideologia histórico-estruturalis - ta. As discussões e propostas anteriores a 64, a influência da literatura do "subdesenvolvimento" latinoamericano, as recomendações da Carta de Punta del Este, os cursos e recomendações da FAO, da OIT, da OEA, da USAID, entre outros, são fatores que devem ser considerados como muito importantes, na tentativa de compreensão da linguagem ousada com que foram colocados os processos de acesso à terra, na lei no 4.504/64.

Parece que, pela redação do Capítulo II do Estatuto da Terra e, mais adiante, no Título III, Cap. TV, quando trata dos direitos dos posseiros, parceiros e arrendatários, a intenção foi a de acenar ideologicamente às classes dominadas, a fim de mantê-las apáticas, não envolvidas, desmobilizadas, com o objetivo de garantir a estabilidade necessária a captação do capítal estrangeiro indispensável à reorganização econômica do país.

Tem sido observado que as necessidades de um país em desenvolvimento como o Brasil são ilimitadas, sendo os seus recursos econômicos limitados para o atendimento dessas neces-

--1

....

idades, o que obriga os governos a dependerem de recursos estrangeiros para financiarem os seus mais bem intencionados programas e projetos de desenvolvimento. Esta dependência faz par te do pacto da associação do estado com o capitalismo central, e vai ao encontro da necessidade de expansão do capital internacional. Isto conduz, muitas vezes, a um redirecionamento dos programas e projetos no sentido do cumprimento de exigências contidas em normas e nos interesses de organismos internacionais e/ou agências financeiras. Deste modo, as necessidades às quais vão se dirigir os programas e projetos, são, mais das vezes, aquelas "detectadas" como prioritárias por representantes de interesses e culturas exógenas, não aquelas detectadas a nível nacional como mais urgentes.

Isto pode ser observado a nível das políticas globais de desenvolvimento e, principalmente, ao nível das organizações estatais e para-estatais em suas várias instâncias, bem como ao nível dos governos estaduais.

As medidas dirigidas a uma maior agilização do processo de distribuição de terras, deste modo, estariam na razão
direta da interpretação que o binômio "segurança e desenvolvimento" suscitasse no momento, e, do apoio que se pudesse obter
das agências internacionais que representavam o acesso aos dólares necessários aos programas de desenvolvimento econômico do
país.

Deste modo, vai-se refletir também no texto do Estatuto da Terra, a influência da ideologia liberal do "Americanway-of-life", na certa ênfase que se da a propriedade familiar, a empresa agro-industrial capitalista e a colonização. Isto pode ser explicado pelo alinhamento político ideológico do Brasil e pela dependência do capital estrangeiro, por um lado, e, por outro, pela necessidade urgente de ocupação do território nacional e da criação de um novo mercado para os produtos industrializados, como condição necessária ao prosseguimento do desenvolvimento econômico que se processava aceleradamente a partir dos anos 50. O modelo do desenvolvimento implantado, tor

nava irreversível o processo de expansão do capital. Seria ne cessário prosseguir com ele.

É neste momento, e dentro desse contexto, que se <u>a</u> presenta às elites urbanas, a necessidade de adequar a estrutura ra agrária do país ao processo de desenvolvimento econômico que se baseia no desenvolvimento do setor industrial urbano. Esta adequação, passa a ser vista então, como indispensável ao equilibrio econômico-social do país, e vai ser estruturada sob uma nova ôtica: so poderá haver equilibrio econômico e social, quan do indústria e agricultura se desenvolverem paralelamente, como atividades interdependentes e complementares.

Os modos como serão implementadas esta interdependên cia e complementaridade, vão se refletir concretamente na nova legislação agrária.

Torna-se, por conseguinte, um tanto ingênua, qualquer interpretação das verdadeiras intenções do Estatuto da Terra, que não considere o fato de que o Governo Castelo Branco ao propor uma lei de reforma agrária ao país, só tinha, naquele mo mento histórico determinado, duas opções: uma reforma agrária que viesse a favorecer o processo de acumulação e reprodução do capital, conforme ao modelo brasileiro associado-dependente, ou, uma reforma agrária em moldes socialistas, com a absorção da propriedade rural pelo estado e sua consequente coletivização. Este filtimo caso, não parece ser o do Estatuto da Terra.

Como proposta de reforma agrária, inscreve-se no discurso tecnocrático, precisamente naquela posição que vai coloria-la como condição necessária mais não suficiente para o desenvolvimento econômico e que não enfatiza a redistribuição de terras como prioridade.

O aspecto redistributivo de terras e de bens que o texto possa apresentar, parece ter resultado da influência da literatura da época e da necessidade da legislação correspon - der às expectativas das massas rurais.

🚵 🗘 necessário considerar,a larga experiência em elabo

-~1

ração de projetos governamentais da equipe chefiada pelo Minig tro Roberto Campos. Este, além de sua incontestável competên cia no trato do planejamento estatal, é considerado, também , um profundo conhecedor dos bastidores do poder, com grande trân sito nos meandros onde ocorrem as principais articulações dos interesses maiores das elites dominantes. Supõe-se, por isso , que cada termo contido no texto do projeto da lei do Estatuto da Terra, está em seu lugar exato, induzindo às interpretações desejadas pela equipe que o elaborou.

Toda reforma agrária visa uma maior participação do setor rural no mercado; uma maior racionalização da produção a grícola, com consequente aumento de eficiência e/ou produtividade, como também visa maior justiça social para as populações rurais. Toda reforma agrária, portanto, tem objetivos econômicos, políticos e morais ou éticos, que vão se consubstanciar em uma proposta de mudança concreta. A medida do caráter principal da reforma proposta vai ser aferida por seus resultados, a cur to ou longo prazos.

A reforma agrária contida na proposta do Estatuto da Terra, tem um sentido de integração da população rural ao mercado, numa proposta maior de reorganização das diversas estruturas do país, em função de sua adequação a uma realidade histórica determinada. Tem objetivos sociais, é verdade, mas, em seu caso específico, o social que possa representar é de natureza política e está em função do econômico.

Ao decidirem elaborar um projeto através do qual fos se in mida maior velocidade à integração das populações runais ao processo de desenvolvimento em curso no país, os tecno cratas enco degados da tarefa refletiram no texto, uma proposta de reforma agrária que apresenta aspectos redistributivos de terras e de rendas, gerando expectativas que até hoje se manifestam quando é reivindicada a sua execução.

Deste modo, a Lei nº 4.504/64, que encerra um objet<u>i</u> vo uma de adequar as estruturas brasileiras as formas de expansão do capital que se manifestavam no país, vai consubstan{----- { } } }

ciar um discurso racionalizador desse desejo, mas que se apresenta de forma ambivalente e contraditória.

Tentou-se mostrar como as conceituações e as ideologias da reforma agrária desenvolvidas nos países do hemisfério norte, a partir de realidades diferentes da que se observa na América Latina, convergiram para a região, onde encontraram cam po fértil para discussões, por um lado, pelas desigualdades que se observam nas estruturas agrárias latinoamericanas; por outro, porque as discussões foram estimuladas artificialmente, pelos interesses políticos e econômicos dos países industrializados, principalmente dos Estados Unidos.

No Brasil, essa convergência ideológica passou a tomar o rumo das esquerdas, na medida em que se avolumavam a crise econômica e a agitação populista do período Goulart. A reforma agrária passou a ser a reivindicação maior do período e, as propostas principais que se apresentavam na época, tinham carâter desapropriativo de terras, o que gerou uma reação que culminou com a derrubada do populismo.

O novo regime que assume em 1964, surpreende o país com uma proposta de reforma agrária, onde se destaca um aspecto desapropriativo e redistributivo de terras e bens. Vai-se, então, procurar detectar onde está a contradição, desde que o caráter redistributivo que a nova legislação apresenta, não parece se adequar ao modelo de desenvolvimento econômico em processo no país. Procura-se entender o que teria levado o novo governo a propor uma lei de reforma agrária e qual o significado da proposta, descobrindo-se, então, a sua ambivalência, na qual percebe-se também algumas respostas para os resultados de sua aplicação nesses 17 anos.

No próximo capítulo, pretende-se demonstrar as ambigüidades do Estatuto da Terra e os objetivos verdadeiros — de sua proposta.

CAPÍTULO IV

ESTATUTO DA TERRA

O MITO E A REALIDADE NA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

Talvez pela qualidade do seu texto, que ao mesmo tempo abrange e detalha os principais aspectos da realidade agrária brasileira; talvez pela ousadia de sua linguagem no trato de aspectos delicados das relações entre o homem e a terra, ou, talvez mesmo pelo impacto de sua proposta em um momento crítico da Nação, o Estatuto da Terra tem sido mitificado nesses 17 anos de sua existência.

Os mais conceituados autores e alguns dos setores mais representativos da sociedade brasileira, têm reivindicado a sua aplicação, como a forma através da qual serão solucionados a maioria dos problemas que angustiam e desesperam grande parte da população rural brasileira.

Até onde se justifica o mito, na realidade da lei da reforma agrária brasileira, é o que se pretende começar a desvendar aqui nesta parte do nosso trabalho.

VI.1 A mensagem da Mensagem nº 33/64

the fact that

€ -- (--) (. -

A essência do Estatuto da Terra, pode ser apreendida, jã na Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964 (108), atravês da qual o Presidente Castelo Branco encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional.

⁽¹⁰⁸⁾ Ver a Mensagem nº 33/64, in "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Documento 8, Brasilia, 1979, pp 11 a 20.

Repleta de considerações e justificativas, afirma - ções explícitas e implícitas, detecta-se na Mensagem, por um lado, as linhas mestras das políticas que seriam adotadas pelo Governo, e por outro, a sua intenção de captar o apoio dos mais divergentes setores da sociedade nacional e de organizações internacionais.

Ao mesmo tempo em que insistentemente repete e justifica a necessidade de uma Reforma Agrária (expressão usada sem pre com iniciais maiúsculas), o que a Mensagem apresenta como tal, é um programa de desenvolvimento integrado do País, em que as propostas para o setor rural, são propostas de modernização das atividades agrícolas e de integração de sua população ao setor industrial urbano em expansão.

É uma proposta de reforma agrária? - Sim. Uma proposta de reforma agrária que se inscreve na ideologia tecnocrática, onde aparece como um conjunto de medidas que visam o desenvolvimento econômico, e não a de uma reforma agrária como a Mensagem e o próprio texto do projeto querem fazer crer: com seus objetivos maiores voltados para a solução do problema da "distorção fundiária" (109), das "contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil" (110), onde se "identifica uma anomalia estrutural que cabe a uma Reforma Agrária corrigir (111), que são expressões próprias do discurso histórico-estruturalista. A primeira ambigüidade da lei é, deste modo, encontrada no próprio contexto e no próprio texto da sua proposta à Nação.

O que se observa também como uma contradição, e isto já foi dito, é que aparentemente o Governo não tinha necessida de de propor com tanta urgência e prioridade (como a Mensagem logo em seu início faz questão de ressaltar), uma lei enfatiza da como de reforma agrária, principalmente porque esta expressava uma ideologia vinculada à agitação populista que o novo regime desmantelara há poucos meses.

--; ...;

· - j

 $(f_{i,j}, \varphi_{i,j}) = (\frac{1}{2} - \frac{1}{2} - \frac{$

⁽¹⁰⁹⁾ Ver esta expressão no item 10

⁽¹¹⁰⁾ Ibidem

⁽¹¹¹⁾ Ibidem

hand had been been been been been a

(- ' | ... ' | ...

Permaneciam vivas ainda, as lembranças dessa ção e de suas consequências na virada institucional. Medidas sucessivas de repressão serviam também para reavivá-las na memória dos brasileiros. Seria muito natural, então, que o novo Governo propuzesse abertamente um grande programa de reorganização do Pais, de modernização de suas estruturas, de integração das populações rurais à vida econômica e política da ção, propondo medidas claras de desenvolvimento - do tipo "50 anos em 5", por exemplo - que a essa altura seriam aceitas como tábua de salvação, para tantos que ainda estavam atordoados com os acontecimentos desencadeados a partir de março, ou, mesmo co mo uma revelação dos princípios que estavam a nortear os novos donos do Poder. Justificativas e desculpas não faltariam, inclusive para convocar as massas a participarem, em conjunto com o Governo, da árdua tarefa de reerguer o País, propondo medidas de austeridade para que o objetivo maior fosse alcançado e dias melhores ficassem mais próximos. No entanto, o Gover no propõe quase tudo isso, mas de forma ambigua, disfarçada co mo uma lei de reforma agrária e preocupa-se em imprimir no seu texto, expressões que foram vistas pelas classes conservadoras como aviltantes ao seu bom comportamento e aos seus valores.

O que ressalta de início na Mensagem, é o aceno claro ao que representa a Carta de Punta del Este, da qual transcreve o artigo 69, do seu Título Primeiro;

"Impulsionar, respeitando as particularidades 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 substituír o regime de latifundios e minifundios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu

crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade" (112).

Observa-se, não số no texto da Mensagem, como no texto do Estatuto da Terra, inclusive na propria definição de reforma agrária, uma fiel observância aos ensinamentos de Punta del Este.

Em seguida, a Mensagem passa a analisar o problema político e social do País, com ácidas críticas ao Governo anterior, que "propunha soluções irrealistas e inviáveis" (113), sob perspectivas "väs e temerárias" (114), não podendo "o atual Governo permitir que o problema da Reforma Agrária continuasse sendo simplesmente verbalizado por políticos inescrupulosos, que num acinte às proprias idéias que pregavam, adquiriam imen sos latifundios" (115). Deste modo, o Governo "quer, antes caracterizar" (116) (o seu projeto de reforma agrária)" como uma realística, equilibrada, honesta e correta solução do problema agrário brasileiro" (117).

Ao fazer no texto da Mensagem a análise do projeto que encaminha em anexo para aprovação do Congresso, detecta-se a ênfase que o Governo dá à interdependência entre indústria e agricultura e, à necessidade de estimular a expansão do consumo de produtos industriais. Ao se referir às terras inexploradas, porêm, critica e lamenta a sua existência para fins especulativos, mas em nenhum momento a Mensagem indica soluções específicas e/ou imediatas para o problema fundiário em si. As soluções que passa a apontar como "reformistas", encontradas em vários pontos do texto, são: "abertura de novas vias de comunicação" (118); "difusão dos vários meios de progresso como a eletrificação, os grandes açudes e barragens" (119); "fixar na vas-

Land Company of the C

⁽¹¹²⁾ Ibidem, item 4.

⁽¹¹³⁾ Ibidem, item 7.

⁽¹¹⁴⁾ Ibidem,

⁽¹¹⁵⁾ Ibidem, item 8,

⁽¹¹⁶⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁷⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁸⁾ Ibidem, item 13.

⁽¹¹⁹⁾ Ibidem.

tidão do território nacional, núcleos de atividades tes" (120); "utilização do princípio universal da tributação pro gressiva" (121) ... "como um instrumento para a implantação da reforma agraria ... (122); "introdução de organismos especial mente destinados aos novos parceleiros, principalmente a Coope rativa Integral de Reforma Agraria" (123); "o zoneamento" (124); "o cadastro" (125); etc.

A mensagem se preocupa ainda em caracterizar em seu texto, as opções socialista e democrática para a solução đo problema agrário, delineando a primeira em termos dramáticos e a segunda em termos humanísticos, onde o conceito de produtivi dade é mais do que enfatizado. Por outro lado, como de Desenvolvimento Rural, discretamente coloca que "não são des prezadas as possibilidades oferecidas pela colonização, sobretudo com vistas à necessidade de expansão de nossa fronteira a gricola e a ocupação dos vazios geográficos que a vastidão nosso território ainda está se apresentando" (126)

Faz questão de salientar que, "o projeto anexo interfere nem se contrapõe às empresas rurais existentes ou a serem criadas: antes as reconhece como legitimas formas de ex ploração da terra, dando-lhes o merecido relevo dentro da defi nição do inciso V do art. 4º e propiciando-lhe ainda as numero sas medidas preconizadas no grande título relativo à Política do Desenvolvimento Rural" (127). E, revelando, finalmente, intenções do Governo, confessa: "Não se contenta o projeto ser uma lei de Reforma Agrária. Visa, também, à modernização da política agricola do País tendo por isso, objetivo mais amplo e ambicioso: é uma lei de Desenvolvimento Rural" ⁽¹²⁸⁾.

Preocupa-se, nas considerações finais, em enfatizar

⁽¹²⁰⁾ Ibidem, item 12.

⁽¹²¹⁾ Ibidem, item 20.

⁽¹²²⁾ Ibidem.

⁽¹²³⁾ Ibidem, item 25. (124) Ibidem, item 26.

⁽¹²⁵⁾ Ibidem.

⁽¹²⁶⁾ Ibidem, îtem 23.

⁽¹²⁷⁾ Ibidem, item 16,

⁽¹²⁸⁾ Hoidem, item 18.

e agradecer a valiosa contribuição recebida de: "estudos e recomendações de técnicos e entidades especializadas que direta ou indiretamente vinham se preocupando com os ensinamentos Igreja, sensivel também ao progresso social que afeta todo mundo contemporâneo, e seus corajosos pronunciamentos a respe<u>i</u> to do tipo de relações jurídicas que devem regular a posse e o uso dos bens que Deus criou..." (129); "orgãos da imprensa que patrioticamente colocaram o problema perante a opinião públice..." (130): "trabalhos que têm sido publicados por especialis tas, casas de ciências e institutos cívicos..." (131); "dos Representantes de partidos políticos. Secretários de Agricultura dos Estados e entidades de classe do proprietários e trabalhadores rurais..." (132) e, "a vasta contribuição legislativa..." (133). È então que a Mensagem procura comprometer o Congresso duplamente, ao dizer que "espera o Poder Executivo rece ber do Congresso Nacional o indispensavel aval para esta decisão histórica, destinada a evitar a tensão social por abrir a milhões de brasileiros a oportunidade de integração ao progres so econômico e social do País" (134), e, ao lembrar que . "teve ainda o Governo o cuidado de fazer divulgar amplamente o proje to e submeter o seu texto ao debate da opinião pública e dos partidos políticos..." (135).

O que se conclui da Mensagem nº 33/64, é que o Gover no ao propor o seu programa de desenvolvimento rural, quis dis farçã-lo sob a forma de uma reforma agrária redistributiva não só para buscar o apoio das massas, como para atender a cer tas condições daqueles organismos internacionais, que se propu nham a ajudar financeiramente o País. Daí a sua mensagem portar vārias dimensões e, principalmente, uma ambigüidade que

⁽¹²⁹⁾ Ibidem, item 31

⁽¹³⁰⁾ Ibidem,

⁽¹³¹⁾ Ibidem, item 34 (132) Ibidem, item 35

⁽¹³³⁾ Ibidem, item 33

⁽¹³⁴⁾ Ibidem

⁽¹³⁵⁾ Ibidem, item 36.

pode ser observada no texto da Lei nº 4.504/64, que passa-se a analisar agora.

IV.2 Mitos e realidades no Estatuto da Terra

A lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra, é compos ta de quatro títulos. Título I: Disposições Preliminares, com 15 artigos. Título II: Da Reforma Agrária, com 30 artigos. Título III: Da Política de Desenvolvimento Rural, com 56 artigos. Título IV: Das Disposições Gerais e Transitórias, com 23 artigos.

Os Títulos I e II, vão ser objetos de análise mais detalhada, onde os Títulos III e IV, serão a referência, no es tudo do contexto geral da lei. O interesse especial pelo Título II, é őbvio.

O que se propõe aqui, é desvendar a intenção do Esta tuto da Terra a partir da observação mais cuidadosa e da configuração dos diversos artigos que o compõe, bem como detectar o que pode ter originado as reivindicações pela sua execução nes ses 17 anos de sua existência. Ou em outras palavras: desvendar, quais as diferentes dimensões da lei da reforma agrária brasileira e a quem ela serve, partindo-se do fato de que não obstante o Estatuto da Terra, persistem as mesmas e antigas de sigualdades no setor rural, gerando injustiças sociais e as conseqüentes insatisfações e reivindicações.

Foi dito e insinuado anteriormente que, detectou-se na proposta do Estatuto da Terra, três intenções principais: promover a modernização da estrutura agrária do País o que implica em compromissos de maior integração com a economia nacional e internacional; amortecer as tensões sociais existentes no país, acenando às massas com uma lei de reforma agrária de aspecto redistributivo, e, finalmente, adequar a legislação bra-

sileira à ideologia do regime político implantado no país a partir de 1964, que repousa no binômio segurança e desenvolvimento.

Com vistas a esses objetivos, elites urbanas percebem a necessidade de estimular uma maior interdependência e
complementaridade entre indústria e agricultura. Os modos como
serão implementadas esta interdependência e complementaridade,
vão se refletir concretamente na elaboração da nova legislação
agrária e as suas linhas mestras podem ser apreendidas na lei
do Estatuto da Terra, que, por outro lado, vai apresentar aspectos redistributivos de terra e de renda que, aparentemente,
vão se opor ao modelo econômico concentrador de renda, visto
como necessário ao processo de desenvolvimento que ocorre no
País. Nisto, repousa uma ambigüidade da lei.

Se, ela se propõe a modernizar o país através de medidas que favorecem a acumulação e expansão do capital no setor agrário, não poderá apresentar propostas que se apresentem como muito redistributivas de terras e de rendás, quando o processo de acumulação do capital no setor rural brasileiro ainda se apresenta, em muitos aspectos, naquela fase chamada de acumulação primitiva, exigindo uma proposta concentradora de rendas para que possa se expandir. Ao procurar compreender os aspectos redistributivos da lei, revelou-se, então, outra ambigüidade: as indefinições de grande parte de seus artigos, e as contradições entre aqueles artigos que refletem os chamados as pectos econômicos e os chamados aspectos sociais.

Percebe-se que, conjuntamente, essas indefinições vão favorecer o modelo econômico adotado pelo Governo. Por um lado, por possibilitar a manipulação da lei, atravês das sucessi vas regulamentações (136) e/ou alterações que ela veio a sofrer

^{(136) &}quot;Regulamentação" em linguagem legislativa, é, teoricamente, a prerrogativa que o Poder Executivo tem de adicionar ao texto da lei, depois de autorizada pelo Poder Legislativo, as especificidades necessárias à sua operacionalização, sem, contudo, inovar ou alterar o seu sentido. Sabe-se, porém, que, principalmente depois de 1964, as regulamentações chegam a alterar substancialmente o sentido anterior dos artigos e consequentemente da lei.

no decorrer dos anos, por outro, por proporcionar o apoio legal aqueles aspectos que foram se apresentando como necessários de serem implementados, nas direções sugeridas pelas políticas sucessivamente adotadas após 1964.

Aqui faz-se necessário relembrar, que a censura à imprensa, a legislação anti-greve, a intervenção nos sindica-tos, a marginalização do Congresso, os Atos Institucionais, etc., aparecem como instrumentos cerceadores do controle que a sociedade poderia efetivar em relação aos atos do Poder Executivo, como podem ser exemplos a denúncia sobre proposições de Decretos e as "regulamentações" dos mesmos, ou dos Decretos-lei ou das Leis. Deste modo, o conhecimento desses atos legais passaram a ser, cada vez mais, um privilégio de uma pequena minoria.

Neste clima, sobre a lei do Estatuto da Terra, incidiram desde a sua promulgação e diretamente sobre os seus artigos (137), 195 regulamentações e/ou alterações. Da totalida de dos artigos, 100 sofreram regulamentações e/ou alterações de forma direta, ou seja: incidiram diretamente sobre cada um de les várias regulamentações e/ou alterações, havendo casos de artigos que sofreram 7 incidências, como os de números 43 65; outros, 6 incidências, como os de números 6, 46, 50, 116; outros, 5 incidências, como os de números 4, 38, 49, 104; e ou tros, 4 incidências, como os de números 7, 8, 22, 25, 44, 114 e 115. Aqueles artigos que sofreram 3 incidências foram os de números: 3, 24, 28, 37, 42, 45, 52, 60, 73, 105 e 118. Os arti gos que sofrerem d'incidências foram os: 2, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 32, 34, 40, 47, 61, 79, 86, 91, 93,94, 96, 109, 117, 190 e 120. Sofreram somente uma incidência, artigos de números: 5, 14, 30, 31, 35, 39, 41, 48, 51, 53, 55, 58, 63, 64, 66, 67, 74, 84, 85, 91, 94, 97, 103, 113, 121,122, 123 e 126.

⁽¹³⁷⁾ A lei tem 128 artigos ao todo, mas, o de nº 127, aparece como VETADO e, o de nº 128 é: "Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Aparecem como não tendo sido atingidos diretamente por nenhuma regulamentação e/ou alteração, os artigos de números: 1, 9, 12, 13, 15, 33, 36, 56, 57, 59, 68, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 87, 88, 89, 98, 99, 100, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 124, 125 e 128.

Dos que não sofreram incidências diretas de Decretos, Decretos-lei e Leis, 13 referiam-se a artigos que lhes da vam os significados e que foram regulamentados e/ou alterados, considerando-se aqui, portanto, que eles não ficaram incólumes. Estes artigos são: 75, 76, 77, 78, 86, 88 e 90, que remetem ao artigo 73, que sofreu 3 alterações; os artigos 59 e 80, que remetem ao artigo 74, alterado 2 vezes; o artigo 81, que remete ao artigo 43; o artigo 96, que remete ao artigo 95, alterado 2 vezes, e, o artigo 124, que remete ao artigo 19, alterado 2 vezes. Restam, portanto, 15 artigos que aparentemente ficaram na sua forma original de 30 de novembro de 1964.

Numa análise cuidadosa desses artigos que não apresentam nenhuma incidência de regulamentações e/ou alterações , verificou-se que eles podem ser agrupados em 2 categorias:

- aqueles cujos termos são genéricos e só vão adqui rir significado a partir de artigos, incisos, alineas e parágrafos que lhes seguem no texto da lei e que foram regulamentados e/ou alterados;
- aqueles que, além de conterem termos genéricos , apresentam ressalvas e/ou condicionamentos a definições ou decisões, a serem tomadas posteriormente pelos órgãos competentes, ficando, portanto, indefinidos para aquelas pessoas que não tomaram conhe cimento do conteúdo dos atos legais que vieram a dar-lhes significado.

Por esses dados quantitativos, pode-se inferir que de um modo geral, do texto original, da Lei nº 5.504, de 30 de

.

J.

novembro de 1964, resta pouca coisa e que é tarefa difícil com por o seu texto em vigência, tantas são as modificações nele incluídas no decorrer dos anos.

Com relação aos anos em que se verificaram as incidências sobre o texto da lei, observa-se o seguinte:

- 1964 9 regulamentações, pelo Decreto nº 55.286, de 28.12.64.
- 1965 67 regulamentações e 10 alterações, por:DEC. 55.889/65, DEC. nº 55.890/65, DEC. nº 55.891/65, DEC. nº 56.792, DEC. nº 56.798/65, LEI nº 4.806/65, LEI nº 4.829/65, LEI nº 4.923/65.
- 1966 28 regulamentações e 12 alterações, por: LET nº 4.947/66, DEC. nº 58.197/66, DEC. nº 59.428/66, DEC. nº 59.443/66, DEC. nº 59.456/66, DEC. nº 59.566/66, DEL. nº 57/66.
- 1967 4 regulamentações, por: DEC. nº 61.435/67.
- 1968 2 regulamentações, por: DEC. nº 62.504/68 e DEC nº 63.058/68.
- 1969 22 regulamentações, por: DEL nº 494/69, DEL nº 554/69, DEL nº 582/69 e DEC. nº 65.130/69.
- 1970 22 alterações, pela LEI nº 1.110/70.
- 1971 2 alterações, pela LEI nº 5.709/71.
- 1972 5 alterações, por: DEC nº 70.231/72 e LEI nº 5.868/72.
- 1979 2 alterações, pela LEI nº 6.746/79.

Os anos 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978 e 1980, não apresentam incidências diretas sobre o texto da lei do Estatuto da Terra. Ao todo, incidiram diretamente sobre a Lei nº 4.504/64, 28 diplomas legais, de acordo com os dados do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal - PRODASEN.

Esses dados numéricos podem possibilitar informações e inferências, mas, em si, não vão explicar os efeitos que tiveram as várias regulamentações e/ou alterações no texto original da Lei. Mas um primeiro exemplo do quanto elas significam pode ser dado logo aqui.

Não consta, mesmo nos dados minuciosos do PRODASEN , que o artigo 19, do Título I, que define Reforma Agrária e Política Agrícola tenha sido modificado. No entanto, pela leitura do DECRETO nº 55.891, de 8 de abril de 1965 (138), que regulamenta o Capítulo I do Título I (e a Seção III do Capítulo IV, do Título II da Lei nº 4.504/64, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra), no inciso I, do artigo 1º, encontra-se já uma redefinição do que seja reforma agrária. Observe-se, então, como funciona a regulamentação:

"Art. 1) - A Reforma Agrâria a ser executada e a Política Agrícela a ser promovida, de acordo com os di reitos e obrigações concernentes aos bens imóveis ru rais, na forma estabelecida na Lei nº 5.504/64, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I - A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra que
atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem
estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do
País, com a gradual extinção do minifundio e do lati
fundio".

A redação de 30 de novembro de 1964, do § 19, do art. 19, do Capítulo I, Título I, é: "Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso ,

⁽¹³⁸⁾ Ver o Decreto nº 55.891/65 in "Questões Agrārias", Coleção CONPAG , Documento 8, Brasilia, 1979, pp 91 a 115.

a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

Comparando-se as duas redações, observa-se que foi suprimida da primeira definição a expressão "mediante modifica ções no regime de sua posse e uso" e adicionadas as expres - sões "desenvolvimento do País", "gradual extinção do minifûn - dio e do latifûndio", além das outras expressões gerais que não modificam o sentido da definição. A "regulamentação", misturou a definição de Reforma Agrária do art. 19, do Titulo I, do tex to original de 30 de novembro de 1964, com a que aparece no mesmo texto em seu artigo 16, no Titulo II, definindo os objeti vos gerais da reforma agrária. Na sintese, foi excluída a expressão "mediante modificações no regime de sua posse e uso" e incluídas as outras citadas, que modificaram substancialmente o sentido da definição do artigo 19, do Título I, em vigência, que passa a ser a do Decreto nº 55.891/65.

A partir desse simples exemplo, e pelo volume de regulamentações e/ou alterações constatadas no Titulo I, que tra ta das "Disposições Preliminares" e que somam um total de para os seus 15 artigos, pode-se deduzir o quanto ele foi modi ficado. No entanto, como uma das finalidades deste estudo é ve rificar quais as intenções da lei de 30 de novembro de 1964 faz-se necessário destacar alguns aspectos contidos na redação original do seu Título I. Um primeiro aspecto, é a ênfase ē dada ā "função social da terra" definindo-a logo no cartigo 2º, de forma aparentemente clara, mas vaga ou imprecisa em seu conjunto, pelos termos gerais que apresenta. Um outro aspecto, é a mensagem de tranquilidade colocada logo no artigo 39, asse gurando "às entidades privadas nacionais e estrangeiras o reito à propriedade da terra em condominio quer sob a forma de cooperativas, quer como sociedades abertas constituídas na for ma da lei em vigor", que se verá mais adiante, no artigo 80 , que vai comportar todo tipo de acesso à terra. Um terceiro as pecto, é encontrado nos incisos V e VI do artigo 49, nas defi nições de "latifundio" e de "empresa rural". A definição de la tifundio, remete à definição de empresa rural, dando margem a que uma possa se transformar na outra. A definição de empresa rural, vai dar margem a "reinterpretações", quando inclui as condições de "área mínima agricultável do imóvel", e de equipa ração das áreas cultivadas às pastagens, às matas naturais e artificiais. Ontro aspecto ainda, é o parágrafo único do inciso IX: "Não se considera latifundio: a) o imóvel rural, qual quer que seja a sua dimensão, cujas características recomen dem (139) do ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado". Isto induz a crer em preservação do latifundio, cuja definição jã vai ser "regulamentada" pela primeira vez, pelo citado Decreto no 55.891/65. Compare-se a definição original e a regulamentação:

- No original: artigo 49, do Título I, Capítulo I, inciso V "Latifundio", o imovel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 19, alínea "b", desta lei ...", onde vai se encontrar: "dos limites máximos permitidos de áreas dos imoveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona".
- Na regulamentação, no artigo 60, inciso IV: (classifica-se como) "Latifundio, quando incida em uma das seguintes condições: a) exceda, na dimen são máxima de sua área agricultável (140) a seiscentas vezes o módulo médio"...

A înclusão da expressão "de sua área agricultavel" vai dar margem a înúmeras interpretações do que seja latifûndio.

É interessante observar que o artigo 49 do Estatuto da Terra original, que trata das definições $^{(141)}$ foi regulamen

Land the Company of the Company

⁽¹³⁹⁾ Grifo nosso.

⁽¹⁴⁰⁾ Idem.

⁽¹⁴¹⁾ Idem.

tado e/ou alterado 5 vezes até 1972, por: DEC. nº 55.891/65; LEI nº 4.829/65, DEC. nº 59.428/66; DEC. nº 62.504/68 e LEI nº 5.868// Cada um desses atos legais foi conferindo as definições, aqueles sentidos adequados aos interesses que foram se impondo no transcorrer dos anos.

No Capítulo III, ainda no Título I, o que se des taca, são as ressalvas no que se refere ao acesso às terras públicas, mesmo que estas estejam definidas como prioritárias, mais para efeito de colonização do que de reforma agrária, pelo que se pode concluir considerando-se as indefinições do texto e a ênfase que começa a ser dada à colonização, que aqui já começa a ser discretamente especificada. Destaca-se ainda, no Título I, quando trata das terras particulares, o sentido genérico do Art. 12; a gradativa (142) extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social", que aparece no Artigo 13 e, principalmente, o estímulo explícito que a lei dá à "criação e expansão de empresas rurais de pessoas físicas e jurídicas que tenham por finalidade o racional desenvolvimento extrativo agrícola, pecuário e agro-industrial".

É perceptivel, portanto, já nas definições preliminares, que a lei se propõe a favorecer o desenvolvimento ca pitalista do país, pelo estímulo à grande propriedade rural e à empresa rural capitalista (que por sua própria natureza tende a adequar os modos não capitalistas de produção aos seus pro positos), à colonização e à preservação do latifundio, mesmo que de forma "gradativa".

Um detalhe importante que vem a reforçar o cará ter economicista da legislação, é a inclusão do termo "produtividade", logo em seu artigo 1º, e, não só na primeira definição de reforma agrária, como na sua regulamentação, bem como em outros trechos do seu texto. Sabe-se que a produtividade é uma categoria do industrialismo e, a sua simples menção, faz lembrar investimentos em um ti

Land Land Market Control Control

⁽¹⁴²⁾ Idem.

po de tecnologia que permita produzir mais e melhor em menos tempo. Se ao invés de "aumento de produtividade", tivesse sido usada a expressão "aumento da produção", mais facilmente se poderia entender a lei como uma proposta de facilitar o acesso à terra a um maior número de pessoas que, mesmo utilizando téc nicas mais primitivas pudessem conjuntamente produzir mais.

A fim de evitar uma análise monotona de um a um dos diversos artigos, incisos, alíneas e parágrafos da lei em ques tão, vai-se procurar abordar alguns dos seus aspectos que sir vam para demonstrar as ambigüidades do texto original e o que resultou do seu esvaziamento.

O Titulo II, que trata da Reforma Agrária, sofreu 75 incidências diretas de regulamentações e/ou alterações sobre os seus 30 artigos nesses 17 anos. Somente 2 artigos ficaram inal terados diretamente. São eles:

"Art. 33 - A Reforma Agrária será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados.

Art: 36 - Os projetos elaborados para regiões geoeconômicas ou grupos de imóveis rurais, que possam ser tratados em comum, deverão consignar".

Seguem-se, no artigo 36, 7 incisos enumerando os itens que os projetos deverão ter para o reconhecimento do imóvel, ou seja, para a obtenção das informações que serão utilizadas pelo Cadastro. Quanto ao artigo nº 33 em si, nadadiz. O seu significado só será dado por artigos posteriores, que foram regulamentados e/ou alterados.

Compare-se, agora, com o artigo nº 34, regulamentado pelo DEC. nº 59.456/66 e alterado pela LEI nº 1.110/70:

"Art. 34 - O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e aprovado pelo Presidente da República, consig-

nara necessariamente (143);

- I a delimitação de áreas regionais prioritárias;
- II a especificação dos órgãos regionais, zonais e locais, que vierem a ser criados para a execução e a administração da Reforma Agrária;
- III a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais;
- IV a hierarquização das medidas a serem programa das pelos órgãos públicos nas áreas prioritá rias, nos setores de obras de saneamento, educação e assistência têcnica;
- v a fixação dos limites das dotações destinadas à execução do Plano Nacional cada um dos planos regionais.
- § 10 Uma vez aprovados, os Planos terão prioridade absoluta (144) para atuação dos órgãos e serviços federais jã existentes nas áreas escolhidas.
- § 20 As entidades públicas e privadas que financia rem acordos, convênios e tratados ..."

Percebe-se a diferença da redação mais precisa deste artigo em relação aos outros citados e, que o mesmo implica:em relacionamento com entidades (inclusive estrangeiras), em fixação de limites de dotações, em hierarquização de medidas a se rem programadas, etc. ou seja, no prê-estabelecimento de ações definidas que poderão complicar ou bitolar a aplicação da lei. Daí, presume-se, as regulamentações/alterações havidas.

O mesmo acontece com o artigo seguinte, alterado pela LEI nº 1.110/70.

Land that the form of the

The state of the s

<u>ج</u> . أ

⁽¹⁴³⁾ Grifo nosso.

⁽¹⁴⁴⁾ Idem.

"Art. 35 - Os Planos Regionais de Reforma Agrária antecederão, sempre (145), qualquer desapropriação por interesse social e serão elaborados pelas Delegacias Regionais do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRAR), obedecidos os requisitos mínimos:

I - delimitação da área de ação;

II - determinação dos objetivos especificos da Reforma de Agrária na região respectiva;

III - fixação das prioridades regionais;

IV - previsão das obras de melhoria;

V - estimativa das inversões necessárias".

Esses artigos, em si, nem foram tão modificados, nem refletem as maiores ambigüidades da lei. Foram transcritos, por entremearem os dois únicos artigos do Título II que não foram diretamente alterados, e, porque irão ter utilidade posterior.

o Título II, do Estatuto da Terra, talvez seja o que apresente mais exemplos da habilidade com que foi elaborada a lei. Em uma primeira leitura, seus artigos apresentam características de grande alcance social, gerando expectativas. Em uma releitura, e, a partir dos pressupostos que informações teóricas e os resultados que a aplicação da lei suscitam, detecta-se as entrelinhas do texto e percebe-se as suas variadas dimensões, ou,o que tem permitido as mais variadas interpretações da lei. O Título se inicia pelo que a Reforma Agrária visa. Uma definição parecida com a da regulamentação do DEC nº 55.891/65. Em seu segundo artigo, pode-se já detectar suas ambivalências e suas intenções. Veja-se:

"Art. 17 - 0 acesso à propriedade rural será promovi do mediante a <u>distribuição</u> ou a <u>redistribuição</u> de terras, pela execução de <u>qualquer</u> das seguintes medi

⁽¹⁴⁵⁾ Grifos nossos.

das:

- \ ...

.)

....

.. •

Last the Last

- a) desapropriação por interesse social;
- b) doação;
- c) compra e venda;
- d) arrecadação dos bens vagos:
- e) reversão à posse ...;
- f) herança ou legado" (146)

Observe-se o que se pode detectar nesta redação: distribuição (como se verá mais adiante), relaciona-se com colonização e a sua colocação anterior à redistribuição, pode indicar a sua prioridade. Por outro lado, o fato do termo redistribuição aparecer, relaciona-o com desapropriação, categoria das reformas radicais. Entre distribuição e desapropriação, porém, não existe o conectivo e, que daria a impressão de complementa riedade e/ou igualdade dos dois processos, mas, a ligação alternativa ou, que apresenta a desapropriação como alternativa.

Mas, para reforçar a idéia de redistribuição/desapro priação, nas alíneas que se seguem, a desapropriação por interesse social aparece em primeiro lugar. Porém, observa-se que em nenhum momento do artigo, existe uma hierarquia de priorida des nos processos de acesso à terra, o que significa que qualquer um deles pode ser eleito prioritário sem implicar em desrespeito à lei.

"Art. 18 - A desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar à exploração <u>racional</u> da terra;
- d) permitir a <u>recuperação</u> social e econômica de re-

giões;

the trade to the trade to the trade to

.. 1:

_ ;

- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valoriza ção dos recursos naturais;
- g) incrementar a <u>eletrificação</u> e a <u>industrialização</u> do meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à <u>fauna</u>, à <u>flora</u> ou a <u>outros</u> recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades <u>predatórias</u> (147).

Observa-se em primeiro lugar, que também não há hie rarquização das finalidades da desapropriação por interesse so cial. Em seguida, a mesma disposição observada no artigo anterior, ou seja, a finalidade mais "social" na primeira alínea, para dar impressão de prioridade. Já foi visto, no artigo 35 , que os planos Regionais de Reforma Agrária antecederão às desapropriações por interesse social, o que pode implicar, neste artigo, além do atendimento contidos nos incisos do artigo, na interferência ou "reinterpretação" da lei por estruturas de controle e dominação descritas no Capítulo I. Po de-se observar, então, que o "interesse social", que para não iniciados geralmente tem um só significado, ou seja, a redistribuição da terra para pequenos produtores cultivarem snas familias, pode, inclusive, mesmo correspondendo a alinea "a", significar aquele interesse econômico $^{(148)}$, do qual acredita-se vão decorrer posteriormente benefícios coletivos, sociais. Deste modo a desapropriação por interesse social, pode-se destinar à liberação de terras onde serão implantados pro: jetos que vão gerar empregos diretos e indiretos, como por

⁽¹⁴⁷⁾ Grifos nossos.

⁽¹⁴⁸⁾ Visto aqui como aquele que interessa ao conjunto geral da economia, não só pela incorporação do capital privado nacional ou estrangeiro, como pela ação retroativa que vai estimular a produção urbano-industrial e gerar impostos.

exemplo, grandes empresas agro-industriais, o que aliás se in clui também na alínea "c", no que se refere à exploração "racio nal" da terra. Na mesma perspectiva "econômica/social" da desa propriação por interesse social, pode ser incluída a alínea "d", onde a "recuperação", pode significar obras de irrigação (149) ou construção de açudes, construção de estradas, etc, que tam bém se adequam à alínea "f".

Em relação à alinea "g", do artigo 18, a desapropria ção por interesse social pode acontecer justamente no inverso ao que o termo induz à primeira vista. Quanto à industrialização, ao que já foi dito neste comentário, pode-se acres centar fatos denunciados pela CONTAG (150), em que justamente os pequenos proprietários ou posseiros são desapropriados ou expulsos de suas terras, para dar lugar a grandes companhias. No caso da eletrificação, o relacionamento com a construção de hidrelétricas, tem dado margem a inúmeras denúncias de populações inteiras de pequenos produtores que são desapropriados e muitas vezes expulsos de suas terras que estão nas áreas de inundações (151). Quanto à alinea "h", tanto a desapropriação pode ser dirigida à preservação que se apresenta na letra da lei ou seja, a criação de reservas ou parques ecológicos, como pode ser também "reinterpretada", com fins de preservação de gran des areas de terras inexploradas para fins de especulação (152).

0.3 6-100

⁽¹⁴⁹⁾ Ver in SILWA, J.F., op. cit. CPI do São Francisco, p. 18. "O Projeto de Irrigação São Desidério, atualmente a cargo da CODEVASF, teve sua implantação iniciada pela SUVALE." ... "Pressões e ameaças foram utilizadas contra os trabalhadores, resultando no deslocamento prematuro e repentino das familias que lá residiam." "As indenizações pagas não obedeceram aos critérios fixados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Terra".

⁽¹⁵⁰⁾ Op. cit. p. 28. "Em Casa Nova, a Agro-indústria Camaragibe S/A vem tentando grilar 15 mil hectares na localidade de Riacho Grande, metendo-se a implantar um sofisticado projeto do Pró-Álcool, onde vive e trabalham 56 famílias de posseiros, moradoras na área há mais de 100 anos..."

⁽¹⁵¹⁾ Op. cit. p. 6. Sobre a construção da Barragem de Sobradinho: "... a falta de critério por parte da CHESF, no que se refere às indenizações". "... o valor da indenização oscilava havendo casos de diferen ças de mais de 1.000%". "...a construção da Barragem de Sobradinho foi causa de desagregação de comunidades rurais, agravando o exodo rural"... Ver, também, p. 13, comentário sobre Barragem de Itaparica.

⁽¹⁵²⁾ Op. cit. p. 27. "Na Fazenda São Félix, município de São Francisco , 30 famílias de posseiros estão sofrendo violências e ameaças de expulsão por parte da Empresa Reflorestadora Minas Seiva". Ver, também, depoimentos na CPI da Amazônia, op. cit., 23 pp.

Pelo comentário acima, pode-se perceber como os artigos do Estatuto da Terra podem gerar várias interpretações. Estas, vão dar lugar às reivindicações por sua aplicação, quando de fato, o próprio texto da lei permite que as interpretações variem em função do interesse de cada um. Isto pode indicar que houve intencionalidade na redação do texto que, ao mesmo tempo em que procura gerar expectativas nas mas sas, possibilita que a lei seja usada, por exemplo, para privilegiar o empresariado rural.

Nos dados do PRODASEN, consta que os artigos 17 e 18 foram regulamentados pelo Decreto nº 55.889/65 e pelo Decreto-lei nº 554/69.

Um exemplo de como o Estatuto da Terra original já privilegia a empresa rural, pode ser encontrado no § 39 do artigo 19.

- "§ 39 Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos de desapropriação:
 - a) os imóveis rurais em que em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de propriedade, fixado nos termos do artigo 49, inciso III;
 - b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 40, inciso VI;
 - c) os imóveis que embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária
 da Reforma Agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução, projetos que, em prazo determinado, os elevem âquela categoria."

Cabe observar aqui, que os Planos Regionais de Reforma Agrária antecederão sempre à desapropriação, conforme enuncia o artigo 35, o que val dar oportunidade a que os gram des proprietários possam influir na delimitação das áreas prio ritárias para reforma agrária. Isto vai dar oportunidade, tam bém a que aquelas propriedades que não estejam incluídas definitivamente em uma área prioritária para reforma agrária, con sigam em tempo hábil aprovarem projetos que as caracterizem como empresa rural apenas para prevenir a desapropriação. Sa be-se o quanto isto é possível ou viável de acontecer, considerando-se aqueles mecanismos de controle e dominação descritos no Capítulo I deste trabalho. A "passagem"da informação so bre a área prioritária escolhida e a lentidão (até proposital) da conclusão do Plano Regional, bem como a "aceleração" na aprovação do projeto que transformará o latifundio em empresa "habilitada" e isenta de desapropriação, sabe-se, são processos perfeitamente viáveis na realidade brasileira. Para reforçar a posição aqui exposta, observe-se o § 49, do mesmo artigo 19:

"§ 40 - O foro competente para desapropriação ê o o da situação do imóvel".

Considere-se aqui, o que foi dito sobre as "panelinhas" municipais.

No Captilo II, do Titulo II, existem dois artigos que merecem destaque:

"Art. 24 - As terras desapropriadas para fins de Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestadas em cultura efetiva e morada habitual, só poderão ser distribuídas:

- I sob a forma de propriedade familiar, nos termos das normas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
- II a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento pró prio e o de sua família;

- TII para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agricola, pecuária ou agroindustrial, por associações de agricultores organizadas sob regime cooperativo (153);
- IV para fins de realização, a cargo do Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técni ca e de organização de "colônias-escolas";
- y para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Es tados e dos Municípios."

Como ja foi visto anteriormente, nos artigos 17 18, este artigo também não hierarquiza as prioridades. Também coloca os aspectos mais "sociais", como a propriedade liar e a insuficiência do imóvel nos primeiros lugares, induzindo a que se pense que terão prioridade. Não havendo priori dade clara no texto da lei, a distribuição poderá legalmente de acordo com qualquer um dos incisos. Deste modo, as terras desapropriadas so poderão ser distribuídas, por exem plo, de acordo com o inciso III, a qualquer empresa nacional ou estrangeira que se proponha a executar projetos de explora ção extrativa (madeira, minérios nobres, etc), a projetos agricola de grande e médio porte; a associações exploração de agricultores (que não se define quais) organizados regime cooperativo (vide artigo 3º, do Título I, que dá acesso a estrangeiros participarem das cooperativas); a projetos agro-industriais de qualquer porte (desde que o artigo não o especifica), etc. O artigo permite, per se, que tudo o que tem sido amplamente denunciado pela imprensa, pela CONTAG, p ${f e}$ la ABRA, por políticos, etc, seja executado legalmente, đe acordo com a letra original do Estatuto da Terra.

Land the second that the second

⁽¹⁵³⁾ Grifos nossos.

Compare-se agora com a redação do artigo 25 que se refere a ve<u>ndas</u> das terras públicas.

"Art. 25 - As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioridade, sanidade e bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a sequinte ordem de preferência: (154)

- I ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela (155), diretamente ou por intermédio de sua família;
- II aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatá rios;
- III aos agricultores cujas propriedades não alcan cem a dimensão da propriedade familiar da região;
- IV aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento proprio e o de sua família;
- y aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham competência para a prática das atividades agrícolas.
- O "caput" do artigo hierarquiza a ordem de preferên cia e impõe uma série de exigências burocráticas. Em seguida, no inciso I, da prioridade ao ex-proprietário, o que aparentemente é uma contradição, desde que o termo "parcela" refere-se a projetos de colonização como é definido no art. 64 "Os lo tes de colonização podem ser:
 - I parcelas, quando se destinem ao trabalho agrico la do parceleiro e de sua familia, cuja moradia, quando não for no proprio local, há de ser

The second secon

⁽¹⁵⁴⁾ Idem (155) Idem.

no centro da comunidade a que elas correspondem".

Nos incisos seguintes, verifica-se: o inciso II privilegia as categorias de posseiros, assalariados e arrendatá - rios, mas, para compra (ou venda), o que seria mais natural no artigo anterior; os agricultores cujos imóveis são insuficientes para o seu sustento e de sua família, descem para quarto lugar desde que não precisa chamar a atenção para o aspecto social (ou moral) da lei, pois aqui trata-se de venda e não de distribuição.

O artigo nº 25 foi regulamentado posteriormente pelos Decretos nº 55.889/65, nº 59.428/66, nº 59.566/66 e pelo Decreto-lei nº 554/69.

Observe-se agora, alguns resultados do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966 que "Regulamenta os Capítulos I e II, do Título II..." (que trata da Reforma Agrária) e outros artigos do Estatuto da Terra (156)

Em relação ao já citado Art. nº 17 do texto original, veja-se no Decreto regulamentador o que lhe corresponde:

"Art, 29 - A obtenção dos meios de acesso à propriedade (157) rural resultará de:

- I No caso do Poder Público: a) desapropriação por interesse social; b) compra e venda; c) doação; d) arrecadação dos bens vagos; e) permuta; f) in corporação de terras devolutas vagas ou ilegal mente ocupadas.
- II No caso de iniciativa particular: a) compra e venda; b) doação; c) permuta; d) herança ou legado; f) legitimação de posse.

"Art. 30 - Para acesso à propriedade rural serão pro

Д., П.,

⁽¹⁵⁶⁾ Ver Decreto nº 59.428/66 in "Questões Agrárias", op. cit. pp 157 a 190.

⁽¹⁵⁷⁾ Grifos nossos.

movidas pelo Poder Público as seguintes medidas:

- I Seleção e utilização de areas onde se faça neces saria a colonização, obedecida a regionalização estabelecida pelo art. 43, do Estatuto da Terra;
- II Implantação de núcleos de <u>colonização agrícola</u> <u>ou agro-industrial</u> em terras que estejam incorporadas ou em processo de incorporação ao patrimônio público ou particular;
- III Recrutamento e seleção de individuos ou familias, dentro ou fora do território nacional..."

Deste ponto em diante o Decreto continua a dispor so bre critérios da política de colonização, da metodologia da colonização, das cooperativas em programas de colonização, do financiamento e do seguro em programas de colonização, etc, etc sem que apareça a expressão "reforma agrária".

for the form the first time.

Voltando ao texto original do Estatuto da Terra, no Título II, a Seção III vai tratar "Do zoneamento e dos cadas - tros". Do artigo nº 43 ao artigo nº 46, esta seção vai dispor sobre os cruciais aspectos de: no art. nº 43, da definição das regiões críticas e declaração das áreas prioritárias (para reforma agrária); no art. 44, do estabelecimento das diretrizes da política agrária e da programação dos órgãos governamentais para o setor rural; no art. nº 45, da destinação econômica das terras e dos projetos especiais e no art. nº 46, dos levanta - mentos para elaboração dos cadastros, que inclui disposições so bre os dados para caracterização dos imóveis rurais, as condições da exploração e do uso da terra, etc.

Sobre esses 4 artigos, incidiram entre 1965 e 1972 os seguintes atos legais que regulamentaram e/ou alteraram seus "caput" e seus incisos, alíneas e parágrafos:

"Art. no 43: DEC 55.889/65, DEC. 55.890/65, DEC 55.891/65, DEC. 58.194/66, DEC. 59.428/66, DEC

65.130/69 e DEL 1.110/70;

Art. no 44: DEC. 55.889/65, DEC. 55.891/65, DEC. 61.435/67 e DEL 1.110/70.

Art. nº 45: DEC. 55.889/65, DEC. 55.891/65 e DEL. 1.110/70;

Art. no 46: DEC. 55.889/65, DEC. 55.891/65, DEC. 59.566/66, DEL 1.110/70, DEC. 70.231/72 e LEI 5.868/72.

Pelos exemplos dados de como funciona a regulamentação, um exame das modificações ocorridas no texto original tor na-se dispensável para uma demonstração aqui. Muitas dessas modificações, todavia, devem prender-se à criação de instrumen tal legal para a operacionalização da lei. O Decreto-Lei no 1.110/70, por exemplo, criou o INCRA, daí a sua presença em to dos os artigos.

Será esclarecedor, estabelecer uma relação entre alguns artigos mais regulamentados e/ou alterados e os assuntos sobre os quais se referiam no texto original. O artigo nº 43, que já foi visto, sofreu 7 incidências.

O outro artigo que sofreu 7 incidências foi o de nº 65, que diz:

"O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural".

Sobre ele recairam: DEC. 55.889/65, DEC. 56.792/65, DEC. 59.428/66, DEL 57/66, DEC. 62.504/68, DEC. 63.058/68 e LEI 5.868/72. O mais interessante sobre este artigo é que foram editados dois decretos, o DEC. 62.504/ de 09 de abril de 1968 e o DEC. 63.058, de 31 de julho de 1968, com a finalidade única de regulamenta-lo, sem que tenha incidido em nenhum outro artigo do Estatuto da Terra.

Uma outra "curiosidade" (se è que se pode dar este

nome) è a existência de 3 (três) Decretos presidenciais, incidem sobre 59 artigos do Estatuto da Terra e que trazem а mesma data: 8 de abril de 1964. São eles: DEC. 55.889/65, que regulamenta 36 artigos; DEC. 55.890/65, que regulamenta 12 artigos e DEC. 55.891/65, que regulamenta ll artigos. É interessante observar que o artigo de nº 43 (que define as regiões cri ticas e declara as áreas prioritárias para reforma agrária), so freu regulamentação de 3 decretos diferentes datados do mesmo dia. Observa-se, também, que os artigos de números 3, 6, 7,8, 38 e 116, foram regulamentados por dois decretos com a data. Observa-se ainda, que mesmo não incidindo sobre os mos artigos, os 3 decretos combinam següências, ou seja: 55.889/64 incide sobre os artigos 2, 3, 6, 7, 8, o 55.890/64 in cide sobre os artigos 6, 7, 8 e o 55.891/64 sobre os artigos 3, 4 e 5. Mais adiante, observa-se as sequências dos de números 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49 e 50, em um decreto, a sequência 40, 43, 44, 45, 46, 49 e 50 no outro decreto e incidência do terceiro decreto sobre os artigos 38 e 43. A verificação das razões dessas estranhas regulamentações sucessivas na mesma data, por si so, pode merecer um interessante estudo.

Mas, voltando aqueles artigos sobre os quais incidiram mais atos legais e o que eles significavam em 30 de novembro de 1964, observa-se:

Art. 60 - "A União, os Estados, o Distrito Tederal e os Municípios poderão unir seus esforços e recursos mediante acordos, convênios ou contratos, para a solução de problemas de interesse rural, principal - mente os relacionados com a aplicação da presente lei, visando à implantação de Reforma Agrária e à unidade de critérios na execução desta.

Parágrafo único - Para os efeitos da Reforma Agrária, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária representa rá a União nos acordos, convênios ou contratos multilaterais referidos neste artigo".

As regulamentações e/ou alterações que o artigo sofreu, decorreram de: DEC. nº 55.889/65, DEC. 55.890/65, LEI 4.947/66, DEC. 59.428/66, DEC. 65.130/69 e DEL 1.110/70, totalizando 6 atos legais.

Outro artigo que sofreu 6 incidências diretas foi o de nº 46, o último do Título II, e que dispõe em sen "caput": "O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levanta - mentos, com utilização, nos casos indicados, dos meios previstos no Capítulo II, do Título I, para elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o País, mencionando:"... Seguem-se incisos, alineas e parágrafos relacionando o que deve ser mencio nado, o que pode explicar a razão das modificações. Os 6 atos legais já foram relacionados anteriormente.

Também o artigo nº 50, recebeu 6 incidências:

"Art. 50 - O valor básico do imposto será determinado em alíquota de dois décimos por cento sobre o valor real da terra nua, declarado pelo proprietário e não impugnado pelo órgão competente, ou resultante da avaliação cadastral".

Seguem-se 7 parágrafos e 12 alíneas que tratam de 1<u>m</u> dices, coeficientes, etc. de cálculo do ITR, podendo-se entender o que motivou ou influiu para que fosse regulamentado e/ou alterado por: DEC. 55.889/65, DEC. 55.290/65, DEC. 55.891/65, DEC. 56.792/65, DEL. 57/66 e LEI 6.746/79.

Outro artigo que recebeu 6 incidências de atos legais que o regulamentaram e/ou alteraram é o de nº 116, que diz;

"Fica revogada a Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, extinta a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e incorporados ao Instituto Brasilei ro de Reforma Agrária e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e aos demais Ministérios, na forma do art. 115, para todos os efeitos legais, ju-

ridicos e patrimoniais, os serviços e bens patrimo - niais, naforma do disposto nesta lei".

Os atos legais foram: DEC. 55.286/64, DEC. 55.889/65, DEC. 55.890/65, LEI 4.806/65, LEI 4.923/65 e DEL. 1.110/70.

Daqueles artigos que sofreram 5 incidências diretas, vale destacar o art. 49, que define "imóvel rural", "proprieda de familiar", "módulo rural", "minifundio", "latifundio", "empresa rural", "parceleiro", "Cooperativa Integral de Reforma Agrária" e "colonização".

pode-se compreender as razões pelas quais essas várias definições foram sendo regulamentadas e/ou alteradas, por: DEC. 55.891/65, LEI 4.829/65, DEC. 59.428/66, DEC. 62.504/68 e LEI 5.868/68.

Para efeito de ilustração seria interessante prosseguir relacionando o significado original de cada artigo que foi sendo modificado diretamente, através dos anos, esvaziando o sentido da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. Mas, sabe-se reconhecer a monotonia de tal procedimento. Por outro lado, no início do capítulo já se relacionou quantas vezes cada artigo foi modificado, como também os 28 atos legais que incidiram sobre eles diretamente.

Observou-se, também, que outros diplomas legais, mes mo não incidindo diretamente sobre os artigos da Lei nº 4.504/64, têm sido citados repetidamente pelos estudiosos do assunto, como decisivos nos rumos que têm tomado a sua execução nes tes 17 anos. Partiu-se, então, para um levantamento, o mais minucioso possível, não só sobre quais eram esses atos legais, como qual a importância que poderia ter tido como modificação do significado do texto original do Estatuto da Terra e suas conseilências. Descobriu-se, então, outra quantidade de diplomas legais, que vai-se chamar de "legislação paralela". Atra vés dela, porém, não se pode localizar exatamente em que deter minados artigos ela incidiu de forma direta, como pôde ser fei to com os dados do PRODASEN, mas, através de uma análise cuida

dosa, pode-se notar, como essa legislação incidiu diretamente no contexto geral da lei em estudo.

A legislação que aqui se chama de paralela, é mais volumosa do que a que incidiu sobre os artigos do Estatuto da Terra. Começa a se manifestar a partir de 1966, somando 32, o número desses atos legais que se conseguiu localizar.

- 1966 DEC no 59.000/66 e LEI no 5.172/66
- 1967 DEL nº 195/67, DEL nº 200/67 e DEC nº 61.435/67.
- 1968 DEC no 62,250/68.
- 1969 DEL nº 924/69 o Ato Institucional nº 9, de 25.04.69 e a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69.
- 1970 DEL nº 1.106/70, DEC nº 67.557/70, DEC. Legislativo nº 52/70 e Lei Complementar nº 11/70.
- 1971 DEL nº 1.164/71, DEL nº 1.179/71, DEC nº 68.158/71, DEC nº 68.524/71 e DEL nº 5.764/71.
- 1972 DEC n♥ 70.430/72 e DEC n♥ 71.615/72.
- 1.975 DEL nº 1.414/75, DEC nº 75.295/75 e DEL nº 76.694/75.
- 1976 Pareceres L-087/76 e L-116/76 da Consultoria Geral da República, Exposições de Motivos nºs 005/76 e 006/76 do Conselho de Segurança Na cional e LEI nº 6.383/76.
- 1977 LEI nº 6.431/77.

つ :

- 1979 Resolução nº 104/79 do Conselho de Segurança Nacional.
- 1980 DEL nº 1.767/80 e DEL nº 84.516/80.
- Para efeito deste estudo, foi considerada apenas a

legislação federal, não estando incluidos, a legislação estadual e o instrumental normativo do INCRA, que, mesmo sendo de natureza administrativa, vai ter força de lei na prática, na medida em que contêm dispositivos que vão regular aspectos fum damentais dos processos de execução do Estatuto da Terra.

Pode-se dar um exemplo de um desses instrumentos nor mativos do INCRA, apenas para demonstrar o quanto se lamenta a impossibilidade de acesso a eles:

"Instrução Especial nº 12, dispõe sobre os critêrios para alienação, mediante licitação, de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, com áreas superiores a 3.000 ha, destinando essas áreas à implantação de projetos de atividade agrícola, pecuária ou agro-industrial, por pessoas físicas, bem como órgãos do Poder Público de finalidade compatíveis. Ex.: Distrito Agropecuário de Roraima e Distrito Florestal do Amapá" (158).

Conhece-se de perto a força direta que tem na prâtica esses atos internos dos órgãos, que algumas vezes, inclusive, não concordam com os atos soberanos federais. Muitos deles, muitas vezes, têm "endereço certo" e externamente só se toma conhecimento de sua existência quando, por alguma ocorrência extraordinária, eles extrapolam a unidade administrativa na qual se originam. São como as portarias de autarquias federais, algumas delas idealizadas por interesses pessoals de algum funcionário sem maior expressão, mas cuja soma pode alterar substancialmente a administração de quem as assina em confiança e que, posteriormente, vai sofrer as consequências das falhas de sua assessoria.

Mas, voltando à legislação que se chamou de "parale la", pode-se exemplificá-la, identificando alguns dos decretos relacionados:

⁽¹⁵⁸⁾ INCRA, Ministério da Agricultura, in "Relatório de Atividades, 1974/1978", Brasilia, DF, p. 12.

pecreto-lei nº 1.179/71, criou o PROTERRA, que dispensa apresentações em se tratando de paralelismo com a ação do INCRA. O Decreto-lei nº 1.106/70 criou o PIN, com todas as implicações que, como por exemplo, trouxe a construção da Transamazônica (desapropriações de 100km de cada lado, migrações, tensões pela posse da terra, etc, etc). Pode-se di zer, também, que já se detectou as origens do PIN, da Mensagem nº 33/64 que encaminhou o Estatuto da Terra ao Congresso.

A Lei Complementar nº 11, de maio de 1970, criou o PRORURAL, origem do FUNRURAL.

O Decreto-lei nº 1.767/80, criou o GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araguaia e Tocantins, subordinado direta mente ao Conselho de Segurança Nacional e que por isso tem maior poder e flexibilidade para resolver os problemas agrários para os quais foi criado, do que o próprio INCRA, emperado por uma hipertrofiada máquina administrativa e subordina do ao Ministério da Agricultura, em condições de 3º escalão.

O Decreto-lei nº 84.516 de 28 de fevereiro de 1980, criou o GEBAM - Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazo nas, também subordinado ao Conselho de Segurança Nacional e atuando paralelamente ao INCRA.

Outros atos são menos conhecidos, ou não têm siglas, mas nem por isso são menos importantes em relação à questão fundiária (e agrária) do País.

As Exposições de Motivos de números 005/76 e 066/76, do Conselho de Segurança Nacional, por exemplo, de acordo com o INCRA: "modifica o processo de alienação e/ou concessão de terras" "facilitando e agilizando" a tarefa em benefício dos seus resultados (159). Para a CONTAG, "assegura a preferência sem concorrência pública, a médios e grandes grupos para a regularização de áreas superiores a 72,000 hectares" (160).

Outro exemplo é a Lei nº 6.383/76, que instituiu um rito sumarissimo ao processo discriminatório de terras e dis-

⁽¹⁵⁹⁾ ZANATTA, op. cit., p. 19.

⁽¹⁶⁰⁾ SILVA, J.F., op. cit. CPI Amazônia, p. 11 e 12.

ciplinou a legitimação da posse. Segundo o INCRA (161), através da lei, "a alienação de terras tornou-se mais simples", com a dispensa de licitação, podendo-se efetuar a "alienação de áreas até 3.000 ha, diretamente ao seu ocupante, desde que comprovada a morada no imóvel por um prazo superior alo anos". A dispensa de licitação apoia-se no Decreto-lei 200/67, que para a CONTAG", "equiparou-se à Lei 601/1850 - Lei das Terras, que visava dificultar o acesso à terra aos camponeses, ao instituir a compra como única forma de aquisição da terra pública (162)".

Muitos exemplos podem ainda servir para demonstrar o esvaziamento do Estatuto da Terra, também por essa legislação paralela.

Mas, pode ser dado ainda: um exemplo, por simbolizar, de certa forma, a confusão do "discurso" em que se encontra a legislação agrária: brasileira:

"Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (163).

Art. 49 - Incluem-se entre os bens da União:

 I - a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e desenvolvimento nacionais;

Art. 89 - Compete à União (164):

XVII - legislar sobre:

The second of th

- b) direito civil, comercial, penal, processual, elei toral, agrário, marítimo, aeronáutico, especial e do trabalho;
- f) desapropriação;

Art. 890 - Ao Conselho de Segurança Nacional compe-

⁽¹⁶¹⁾ ZANATTA, op. cit., p. 9 e 19.

⁽¹⁶²⁾ SILVA, J.F., op. cit. CPI Amazônia, p. 11.

⁽¹⁶³⁾ Assinada pela Junta Militar, modifica a Constituição de 1967.

⁽¹⁶⁴⁾ Leia-se: Compete ao Poder Executivo.

te:

Land that the time that the time that the time the time the

- IV dar, em relação às áreas de segurança nacional, assentimento prévio para:
- a) concessão de terras, abertura de vias de transpo<u>r</u> te e instalação de meios de comunicação; "(165)

É possível notar, com esses poucos exemplos, como es sa legislação paralela pode atuar com tanta ou mais força sobre a realidade agrâria brasileira do que mesmo a legislação que incidiu diretamente sobre o texto da Lei nº 4.504/64.

Observa-se, ainda, que aqueles anos que não apresentam incidências de regulamentações e/ou alterações diretas sobre os diversos artigos do Estatuto da Terra, são mais prôdigos na edição da legislação "paralela" originária do Poder Executivo central, como são exemplos os anos de 1970, 1971, 1975, 1976, 1979 e 1980, parecendo existir, desde então, uma crescente despreocupação do Governo em regulamentar e/ou alterar diretamente os artigos da lei.

Essa despreocupação do Governo em relação ao texto da Lei nº 4.504/64 pode ser observada, pela ausência de decretos e decretos-leis (số um decreto em 1972) que vão incidir sobre os seus artigos a partir de 1970, quando passa a se observar as alterações que têm suas origens em leis. Enquanto en tre 1964 e 1969 se observa que o texto original do Estatuto da Terra foi regulamentado 132 vezes por decretos e decretos-leis e alterado 22 vezes por leis, a partir de 1970 observa-se se mente 31 alterações diretas, provenientes de leis, o que indica maior participação do Congresso Nacional. Mas, é justamente a partir de 1969 que passa a se observar um número maior do se chama aqui de legislação paralela.

Pelos exemplos que foram dados da redação do texto

⁽¹⁶⁵⁾ BRASIL. "Emenda Constitucional nº 1", de 17.10.69, in "Questões Agrárias", op. cit., pp. 7 a 10.

original do Estatuto da Terra, de como resultaram na prática as suas regualmentações e, da existência da legislação paralela que foi possível localizar, pode-se ter uma ideia do que significa atualmente o Estatuto da Terra como legislação agrária brasileira.

Foi possível dar exemplos da legislação federal que incidiu direta e indiretamente sobre o texto da lei, legisla - ção esta, que ê resultante da facilidade de legislar com livre arbitrio que vem se observando nos últimos anos. Essa legislação federal, serve para exemplificar como puderam ser modificados os significados originais do texto do Estatuto da Tera, mas deve ser salientada, também, a existência da legislação estadual e da municipal, bem como do instrumental normativo que se origina tanto na administração central do INCRA como nas suas Coordenadorias Regionais.

O resultado da conjugação de todo esse instrumental legal pode, ao mesmo tempo, não só emprestar a flexibilidade e a organicidade necessária à operacionalização da lei, como revelar alta probabilidade da existência de uma realidade legal desordenada. Porêm, por mais desordenada que possa se apresentar a existência desse conjunto de instrumentos normativos, a ele deve ser atribuída uma lógica interna, que, pelos resultados que são observados na realidade agrária brasileira, fundamenta-se e funciona no favorecimento dos interesses da expansão capitalista, ou seja, das variadas formas em que se dão a acumulação e reprodução do capital.

The Committee of the Co

pelo que foi exposto, parece evidente que o Estatuto da Terra foi esvaziado, ou seja, o texto da Lei nº 4.504, promulgada em 30 de novembro de 1964, já não existe: é um mito. Como também é mítico, o próprio texto que foi apresentado pelo Presidente Castelo Branco, consideradas as realidades observadas em sua proposta.

Essas realidades vão se relacionar com as ambigüidades que cercam a proposta da lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra e devem ser consideradas sob dois aspectos: o do contexto político, econômico e social da época, e, o do próprio texto da lei que, seguro, brilhante e habilmente elaborado, apresentou um programa de desenvolvimento com objetivos econômicos, sob o rótulo de reforma agrária de amplo alcance social, sendo aceito como tal e como tal mitificado.

Conclui-se ainda que, sob o comando maior de um processo de expansão capitalista que em sua marcha natural cria e recria novas formas de controle e dominação, naqueles aspectos em que se apresentou como instrumento de resgate das desi gualdades, o Estatuto da Terra aparece como um projeto romântico, ou melhor, utópico.

CONCLUSÕES

Pelo raciocínio que foi desenvolvido no decorrer des te trabalho, as conclusões aparecem em uma següência lógica e de uma forma natural.

Estabelecendo-se uma relação dinâmica entre legislação e estrutura agrária, percebeu-se que uma incide sobre a ou tra e que, mediadas por estruturas de controle e dominação que se exercitam no favorecimento do processo de acumulação e reprodução do capital, vão produzir resultados. Esses elementos, interagindo, vão funcionar como em um sistema, em que se percebe uma ação retroativa. Deste modo, se a legislação pode configurar uma estrutura agrária dada, nesta, observam-se elementos de controle e dominação, que vão influir nos resultados da legislação sobre a estrutura agrária e na propria legislação, criando e recriando novas formas de dominação, que são resultantes da legislação e se configuram na estrutura agrária e assim por diante.

Neste processo são gerados resultados que se configuram em desigualdades, que são observadas na estrutura agrária e que vão gerar insatisfações e reivindicações por uma reforma da ou ma estrutura agrária. Os vários níveis ou graus em que esta reforma pode ocorrer, vai depender de elementos económicos, políticos e sociais e o caráter reformista do processo vai ter suas bases na ideologia dominante.

Nesta perspectiva, observou-se como a conceituação de reforma agrária evoluiu do sentido clássico de simples redistribuição de terras, ao mero aspecto de um complexo programa integrado de desenvolvimento econômico, o qual, vai projetar na realidade concreta a ideologia em que se fundamenta.

Comportando variadas tendências mas ao abrigo de duas

grandes linhas ideológicas, a historicista e a tecnocrática , posicionaram-se as principais escolas da reforma agrária, que podem ser chamadas de histórico-estruturalista e neoclássica. Comportando vários graus, essas escolas refletem e/ou vão se refletir nas reformas agrárias do tipo socialista e do tipo liberal que ocorreram no mundo, umas enfatizando a coletivização das terras e outras a propriedade privada da terra.

Influenciadas pelas ideologías socialista e liberal, a partir dos anos 50 as discussões sobre reforma agrária passa ram a ter relevo internacional em ritmo crescente, concomitan te a acontecimentos históricos marcantes e, convergiram para a América Latina que, por apresentar estruturas agrárias secular mente desiguais, converteu-se em palco ideal para os debates sobre a questão agrária.

No início dos anos 60 os debates sobre a questão agrária, refletiram e/ou englobaram debates sobre desenvolvimento econômico e reforma agrária, e, ganharam maior amplitude nos países latinoamericanos, estimulados por organismos internacionais que, criados nos países capitalistas avançados, passaram a influir tanto nesses debates sobre desenvolvimento e reforma agrária, como nos acontecimentos históricos que foram observados na região.

A partir desse contexto histórico, observou-se a ascensão e queda do populismo no Brasil, onde a reforma agrária foi amplamente discutida, gerando movimentos sociais. No cerne ou a reboque desses movimentos sociais, a questão da reforma agrária funcionou como elemento catalizador da deposição do Presidente Goulart e da consequente formação de um novo bloco de poder de ideologia conservadora.

O novo Governo encontrou o País em situação econômica crítica e em meio a um processo de desenvolvimento, caracte rizado pela expansão capitalista do tipo chamado de associadodependente.

A partir das características desse processo de desen

volvimento econômico, estimulado e/ou condicionado pelos interesses do capital internacional, o novo Governo elaborou um programa de reorganização e modernização das estruturas do País, entre as quais incluiu-se a estrutura agrária.

Mas, ao elaborar o projeto de reorganização e modernização da estrutura agrária, pelo qual visava imprimir maior velocidade à integração física, econômica, política ecultural das populações rurais à sociedade urbana-industrial do País, o Governo imprimiu ao projeto características de uma reforma agrária que foi vista como de amplo alcance social, pelos aspectos redistributivos de terras e de rendas que apresentava.

Essas características de reforma agrária redistributiva impressas no projeto - ao qual foi dada a designação de Estatuto da Terra - foram elaboradas de modo a conquistar maior aceitação popular ao novo regime. Ou seja: o projeto visava legitimar o Governo perante as massas brasileiras que se mostravam tensas, pela desmobilização que lhes impusera o regi me instaurado em 1964.

Este novo regime necessitava de paz social, a fim de captar a confiança das agências financeiras internacionais que, tanto precisavam investir no País pela propria neces sidade do processo de expansão do capital, que influiram nos processos de desmobilização do populismo, de ascensão do novo bloco de poder e de elaboração de um projeto de reforma agrária, visto como necessário ao tipo de desenvolvimento econômico implantado no Brasil.

Observou-se, então, que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, não comportava o tipo de reforma agrária que era apresentado no Estatuto da Terra, o qual mostrou-se ambiguo não số neste aspecto, como em diversos aspectos do seu proprio texto.

Daí foi possível demonstrar que as ambigüidades verificadas no contexto e no texto da proposta do Estatuto da Terra, foram-se confirmando pelo próprio esvaziamento da Lei em seus 17 anos e, pelos resultados da atuação das políticas governamentais sobre a estrutura agrária, que vieram a confirmar o favorecimento pelo governo dos interesses do capital em expansão.

O favorecimento a esses interesses, foram detectados no próprio texto original da lei promulgada em 1964, e confirma do pela legislação volumosa e sucessiva que veio se abatendo sobre ele nesses anos de sua existência.

paí ter-se concluido, que o projeto original era utôpico e como tal tornou-se mítico e que, por traz dele, sempre esteve os interesses do capital em expansão, comandando as ações dos governos, que legislaram no seu favorecimento.

E no favorecimento dos interesses das classes dominantes que se encontra a origem da chuva de atos legais que desabou torrencialmente no campo do Estatuto da Terra. Se por um lado, alguns deles puderam penetrar o solo da legislação a grária brasileira em suas camadas mais profundas, fertilizando o de modo a enriquecer colheitas de gerações futuras, por outro, essa enchurrada legal erodiu territórios das atuais gerações rurais, que vagam ou fogem, entre o árido e o semi-árido que lhes coube conhecer ...

(_)

THE CO. CO. WITH CO. CO. CO.

BIBLIOGRAFIA

- ABRA. "Reforma Agrária", V. 11, nº 01, Campinas, Jan/Fev, 1981.
- ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (Coord.) Classes Médias e Políticas no Brasil. Paz e Terra, R. Janeiro, 1977.
- AMIN, Samir e VERGOPOULOS, Kostas. "A Questão Agrária e o Capitalismo". Paz e Terra, R. Janeiro, 1977.
- ANDRADE, Manoel Correia de. "Cidade e Campo no Brasil", Brasil<u>i</u> ense, São Paulo, 1974.
- ANDRADE, Theophilo. "Filosofia da Reforma Agrária". In <u>Correio</u> Braziliense, Ed. 10.12.64, p. 4.
- BRASIL SENADO FEDERAL. "Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964". Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, Serviço de Controle de Informações, Doc. nº NJR000768772, 23 de setembro de 1981.
- --- CÂMARA DOS DEPUTADOS. "Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Seção de Legislação Brasileira.
- --- "Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964". In "Questões A grārias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- ---- "Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964". CÂMARA DOS DE PUTADOS. Seção de Legislação Brasileira. Brasilia, DF.
- --- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Departamento de Taquigrafía, Revisão e Redação. Seção de Histórico de Debates. "Reforma Agrária". Súmulas dos pronunciamentos sobre reforma agrária. Anos 1979, 1980, 1981.
- ---- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Seção de Sinopses. "Reforma Agrãria". Senopses dos Projetos de Lei sobre reforma agrária. Anos 1947 a 1971.

to the telestate to the telestate

- ---- "Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69". In "Questões A grārias", Coleções CONTAG, Brasília, 1979.
- --- "Mensagem nº 33, de 1964. In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.

- ---- "Decreto nº 55.286, de 24.12.64" In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasília 1979.
- ---- "Decreto nº 55.891, de 31.03.64". In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- --- "Decreto nº 56.792, de 26.08.65". In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- ---- "Decreto nº 58.197, de 15.04.66". In "Questões Agrārias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- ---- "Decreto nº 59.428, de 27.10.66". In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- ---- "DEcreto nº 59.443, de 01.11.66". In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasília, 1979.
- --- "Decreto nº 59.456, de 04.11.66". In "Questões Agrárias", Colções CONTAG, Brasilia, 1979.
- --- "Decreto nº 59.566, de 14.11.66". In 'Questões Agrárias',
 Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- --- "Decreto nº 61.435, de 03.10.67". In "Questões Agrārias",
 Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- --- "Decreto nº 62.504, de 08.04.68". In "Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- --- "Decreto nº 63.058, de 30.07.67".In"Questões Agrárias", Coleções CONTAG, Brasilia, 1979.
- CAROLL, T.F. "Land Reform as an Explosive Force in Latin America". Mimeo.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "O Modelo Político Brasileiro". Difel, R. Janeiro - São Paulo, 1977.

- ---- "Autoritarismo e Democratização", Paz e Terra, R. Jane<u>i</u> ro, 1975.
- CLEOFAS, João. Discurso pronunciado na I Conferência Continental sobre Reforma Agrária e Colonização, Bogotá, 20 ju nho, 1972.

- CNBB "O Documento da Terra". In Revista de Cultura, Vozes , Ano 74, Vol. LXXIV, março, 1980.
- CONTAG, "O Trabalhador Rural", No Especial, Ano 13, Jan/Fev , Brasilla, 1981.
- ---- "O Trabalhador Rural", Nº Especial, "15 anos do Estatuto da Terra", Brasilia, 1979.
- ---- "O Trabalhador Rural", Suplemento Mensal, Ano 3, nº 12 , Ago/Set, 1981.
- ---- "Proposições aprovadas pelo Movimento Sindical de Trabalha dores Rurais la. CONCLAT", Brasilia, 1981.
- ---- "Violôncias Contra os Trabalhadores Rurais em Greve Zona Canavieira de Pernambuco", Brasilia, 1980.
- CORREIO BRAZILIENSE. "CNBB apela em favor dos sem terra". Ed. 25.09.81, p. 7.
- COZ, Jean Le. "Las Reformas Agrarias". Colección Elcano, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
- DIAS, Gentil Martins. "Depois do Latifundio". Ed. Universidade de Brasilia, Tempo Brasileiro, R. Janeiro, 1978.
- --- "Os Novos Padrões de Controle e Dominação no Campo: Mudança e Continuidade no Nordeste", in Revista Dados, nº 15,1977, pp. 123/138.
- ---- "Organizações públicas e população no Nordeste". In SINGER, paul (org.). Capital e Trabalho no Campo, Hucitec, São Paulo, 1977.
- DREIFUSS, René Armand. "1964: A Conquista do Estado". Vozes . Petrópolis, 1981.

THE PART CONTRACTOR CONTRACTOR

- DROVING, Karin. "Land Reform as a Propaganda Theme". In DROVING, Folke: Land an labour in Europe in the Twentieth Century, Martinus Nijhoff, The Hague, 1965.
- FAO "Aspectos Sociológicos de la Extension Rural, la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural". In Cuadro de Expertos en So-

- ciologia Rural para America Latina. Buenos Aires, noviembre, 1969.
- FERNANDES, Florestan. "Anotações sobre o capitalismo agrário e a mudança social no Brasil". In "SZMRECSÁNYI, Tamás e QUEDA, Oriowaldo: Vida Rural e Mudança Social, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1976.
- FURTADO, Celso. "Análise do Modelo Brasileiro". Civilização Brasileira, R. Janeiro, 1973, 122 p.
- --- Prefácio à Nova Economia Política. Paz e Terra, R. Janei ro, 1976, 137p.
- FRETRE, Roberto. "Reforma Agraria" In Diario do Congresso Nacio nal, Ed. 29.03.1980, pp. 1.500 a 1.505.
- ---- "Reforma Agrária". In Diário do Congresso Nacional, Ed. 19.04.80, pp. 2328 a 2330.
- --- "Reforma Agrāria". In Diārio do Congresso Nacional, Ed. 21.03.81, pp. 914, 915.
- FERREIRA, Pinto. "Que é Reforma Agrária?" In: Jornal do Comér cio, Recife, Ed. 2.06.69, pp. 1, 2.
- GONZALES, Elbio e BASTOS, Maria Inês. "O trabalho volante na agricultura brasileira". In SINGER, Paul: <u>Capital e Trabalho no Campo</u>", Hucitec, São Paulo, 1977.
- TANNI, Otavio. "Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)", Civilização Brasileira, R. Janeiro, 1979.
- INCRA, "A Legislação e a Ocupação do Território Nacional". Ministério da Agricultura, Brasília, Junho, 1981.
- ---- "Discriminação de Terras da Fronteira", Ministério da Agricultura, Brasília, 1978.
- --- "Estatísticas Cadastrais"/4, Departamento de Cadastro, Ministério da Agricultura, Brasília, 1976.
- --- "Dados Preliminares 1981", Ministério da Agricultura Brasília, 1981.

THE COLUMN TWO COLUMNS AND ADDRESS OF THE PARTY OF THE PA

- --- "Relatório 1974/1978", Ministério da Agricultura, Brasilia,
- ---- "Relatório 1980", Ministério da Agricultura, Brasilia,1980.
- --- "programa de Colonização Oficial 1981", Ministério da Agr<u>i</u> cultura, Brasilia, 1981.
- ISTO E, nº 249, São Paulo, Ed. 30.09.1981, pp. 72, 73.
- JORNAL DO BRASIL, Departamento de Pesquisa. "História da Reforma Agrária". Ed. 15.03.1964, Cad. I, p. 21.
- JORNAL DO COMERCIO. "Comissão Nacional de Política Agrária Directrizes para uma Reforma Agrária". R. Janeiro, Ed. 19.9.1952, pp. 2, 3.
- KAUTSKY, Karl. "Socialização da agricultura: prólogo à prime<u>i</u> ra edição". In SILVA, José Graziano e STOLCKE, Verena: <u>A</u> Questão Agrária, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- LAPORTE JR, Robert. et alii. "The Concept of Agrarian Reform and its Role in Development: Some Notes on Societal Cause and Effect", in <u>Cultivating Revolution: The U.S. and Agrarian Reform in Latin America</u>, by Random House, Inc. Pennsylvania State University, 1971.
- LEHMANN, David. "The Death of Land Reform: A Polemic", in World Development, V. 6, no 3, Pergamon Press, Great Britain, 1978.

7.

- ---- "Agrarian Reform and Agrarian Reformism", Faber, London, 1974.
- LENIN V.I. "O capitalismo na agricultura". In SILVA, José Gra piano e STOLCKE, Verena: A Questão Agrária, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- LIPTON, Michael. "Towards a Theory of Land Reform". Mimeo.
- MARTINS, José de Souza. "Modernização Agrária e Industrializa ção no Brasil", in America Latina, ano XII, nº 2, Abril/Ju nho, 1969.
- ----"Capitalismo e Tradicionalismo", Livraria Pioneira, Ed., São

1975.

ED (E. C.) (E) (E) (E)

- MARTINS, Carlos Estevam. "Estado e Capitalismo no Brasil". Hucitec Cebrap, São Paulo, 1977.
- MARX, Karl. "O Capital". Livro Primeiro, Vol. I, II. Civiliza ção Brasileira, R. Janeiro, 1975, 3 ed.
- ---- "A Origem do Capital (A Acumulação Primitiva)". Global , São Paulo, 1977.
- --- "Formações Econômicas Pré-Capitalistas", Paz e Terra, R. Janeiro, 1975.
- MELLO, Maria da Conceição D'Incao e. "O Bóla-Fria, Acumulação e Miséria". Vozes, Petrópolis, 1977, 5 ed.
- OLIVEIRA, Francisco de. "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista". Edições CEBRAP, Ed. Braziliense, São Paulo, 1977, 3 ed.
- O ESTADO DE S. PAULO. "Para CNBB, a Igreja deve ser política". Ed. 29.08.1981, p.4.
- PRADO JR., Caio. "Contribuição para a Análise da Questão Agrá ria no Brasil", in Revista Brasiliense, nº 28, São Paulo , 1960.
- --- "Formação do Brasil Contemporâneo", Brasiliense, São Paulo, 1972.
- --- "A Conferência de Punta Del Este", in <u>Revista Brasiliense</u>, nº 37, set/out, 1961.
- --- "A Reforma Agrária e o Momento Nacional", in Revista Brasi liense, nº 2, maio/junho, 1960.
- SALES, Eugenio. "A Igreja e a Reforma Agrária Brasileira". In "Sintese Política Econômica Social", nº 7, jul/set, R. Janeiro, 1960.
- SERPRO "Levantamento sobre Aquisição de Terras por Estrangeiros" Departamento de Cadastro do INCRA, Ministério da Agri cultura, Brasilia, 1979.

- SILVA, José Gomes da. "A Reforma Agrária no Brasil", Zahar, R. Janeiro, 1971.
- SILVA, José Graziano F. da. "Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira". Hucitec, São Paulo, 1978.
- SILVA, José Francisco Graziano da & QUEDA, Oriowaldo. "Distribuição da renda e posse da terra na produção e consumo de alimentos". In SINGER, Paul: "Capital e Trabalho no Campo, Hucitec, São Paulo, 1977.
- SILVA, José Graziano da. "Progresso Técnico e Relaões de Trabalho na Agricultura". Mucitec, São Paulo, 1981.
- SILVA, José Francisco da. In "Depoimento à CPI que apura as causas e conseqüências das cheias no Vale do São Francis co". Câmara dos Deputados. Ed. CONTAG, Brasília, 1981.
- --- "Depoimento na CPI da Amazônia". Câmara dos Deputados. Ed. CONTAG, Brasilia, 1980.
- --- "As Propostas do Governo e dos Trabalhadores Rurais , nas Políticas Agrária e Agrícola do País". Ed. CONTAG , 1981.
- ----"A Questão Agrária no Nordeste", in Semana do Nordeste, Salvador, Junho, 1981.
- SILVA, Sergio. "Formas de acumulação e desenvolvimento do ca pitalismo no campo". In SINGER, Paul (Org.) <u>Capital</u> e Trabalho no Campo", Hucitec, São Paulo, 1977.
- SINGER, Paul. Org. "Capital e Trabalho no Campo", Mucitec , São Paulo, 1977.
- ---- "Economia Política da Urbanização", Ed. CEBRAP, Brasiliense, São Paulo, 1976.
- "Dominação e Desigualdade", Paz e Terra, São Paulo 1981.
- SOARES, Glaucio A. Dillon. "A Questão Agraria na América La tina", Zahar, R. Janeiro, 1976.
- SOUZA, Antonio Vianna. "A Desapropriação por Interesse Social e

- a Reforma Agraria". In <u>Carta Mensal</u>, SESC, R. Janeiro, dezembro, 1960.
- TAVARES, Cristina. In "Diário do Congresso Nacional". Ed. 25. 05.1979, pp. 4574.
- VELHO, Otávio Guilherme. "Capitalismo Autoritário e Campesina to". Difel, R. Janeiro São Paulo, 1976.
- VEJA, nº 682, São Paulo. "Censo 80: a nova radiografia", Ed. 30.09.1981, pp. 118, 119.
- WARRINER, Doreen. "Land Reform and Economic Development in the Middle East." London, Oxford Press, 1962, 2 ed.
- WOLF, Eric R. "Sociedades Camponesas". Zahar, R. Janeiro, 1976, 2 ed.
- YOKOTA, Paulo, in "Globo Revista", TV Globo, R. Janeiro, 02.11.

1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 - 1900 -

ANEXO I PROJETOS DE CHICK. PAÇÃO DE ICEAL EN APSENDEVEMENTO

PANÍTAS ASSENTADAS ATÉ - 1980

•				· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	 	ASSENTAMENTO	เหม่าก
ω.			. IRCA	30 (AU).	, estígio atull	PREVISEO	ASSENTA
D.	HUNICÍPIOS	PROJETOS	(88)	narrancio		120.00	
<u> </u>			0.005.000	1970	2011501.77M.QÃO	6,000	5,109
, ii	TT THE ST	TITAMEL	2,795,250	-	consolitação	3.000	2.29
	MONTE ALEGNE	MONTE ALCORE	530,000		CONSOLIDAÇÃO	4,200	2,471
4 4	YAETEG.	ITAIJUBA	1,970,700	-	CORSOL TELETO	5.565	3.25
	MIRI Z	Meren	356.500		INPLANTAÇÃO	2,046	166
	SEMI MINISTRA	вол светалься	292.000	-22.	· INSTRUMÇÃO	5,000	¥O,
~	ciricari	JUANE.	510,000		corsultação	6.401	6.40
	JI-PIRJA	OJRO PRETO	521 698			6.094	6,09
	CIDAL.	OX-PANAMÍ	486.137		соньселяцію	3,344	3-34
_	VILICHA .	PROTO A RESERVE	310.000		corsol1011/10	9-344 4-368	4.58
•	**	PE ABOLPHO ROHL	156, 566	1971	ത്യടവസ്കൂർ	-	4.46
	II_PIRIRI/APIQUEES	MAL DITEA	470.546		Consol inscho	4.469	1.53
	ARIQUEES	••	3C4 925		CONSCLIDAÇÃO	1.557	
~ ~	ARTQUEROS .	BURAREURO	540.000		CONSCILIBAÇÃO	6.000	5.33
	BARRA DO CORDA	AUEUG ON ARRAN	19.724	•	CONSOLIDAÇÃO	1.000	a:
e R	RISETRIO-IMIRIJI-ESCALA	CAXARGÍ	257,500	-	CONSOLIDAÇÃO	8,000	4,0
<u>.</u> В	BOH JESUS DA LIPA-CARINHARDA	SERVE DO REMILLIO	·		CORSOLIDIÇÃO	324	3
	CHONDEDITE DE FICION	MYSERSET	6.124		Di l'720 de lancietés	1.146	1.1
	OVOK CERLIN	TOMATEME	72,979		en l'are de l'anglesade	306	
	inimi	SEATE OFFEDAS	16,000		EN LYZE EN TANKETANA	5.000	l.
	NIO SATROS	PEDRO PEDIOTO	250,000		DPLANTAGO	-	
		RIG TINZO	18.740		PARCIALMENTS SHARCIPARD (AES.101/79)	209	:
-	KUKUNCHIFÉ .	SAGARANA	36.750		PERCULPATE CHANCIPAGO (NEE-90/79)	946 1946	
	AINES/S SCHĀO	194481	15,850		COMSOLIDAÇÃO		
	R.ALTI/P.FUKDO E SURTÃO	PETYOTO DE 12ENTO	100.000		DAMNING <u>r</u> o	1,200	-
	COLINER	PLACINO DE EXELUDO	23,937	_	11-23-144.7520	120	
	HOSRES	HUNCKAO ALEXANDAE GUSPĀO	22,65).		THE STAN ME EMANUIPICÃO	640	
aF.	, . .	<u>alexa</u> ndar Guspao Sidney Guião	73,500	-	PARCIALKINIS ENANCIPADI(RES.153/79)	540	
1	Man-jures		92,500	-	Defylició	690	
••	MONETE	ANIMALE AND MOTHER	63.801	-	1-91.1871ÇÃO	234	
	RIO BRINCO	Maria (-	Delinicio	450	
	ALTA PLOSESTA	CARLISDA	96.000	-	iertyjyč <u>í</u> a	300	
_	ANTOLOGIA	Pazenda Prihavera	9-595		Datvitsčjo - parvitačno	640	
	PATITAL .	GAIXADA	\$4.112		imbi vy sycyc Dolay i són	39	
	STLVI JIRDIM	MADELA VELAM	363		Delykiyêzo Irbiyezece	50	
 he fe	PARLEND	engi/facuhdg	4,476			950°	
A 7 32 5	SÃO GONÇALO DO EMERANTE E PARASUAÍ	STUPÉ	2,787		Delatica Co	100	
	THEOTHER OF BEHAVIOR IN THE	LAGOA DA CAPIVARA	1.500		ирыкияско -	150 -	
	SIL OUTSIL	SUCO DO PELÍN	17,820		ифгияус <u>т</u> о	-	
	STI. QUITANI Expirito sikio	JACKE/CRUZ	303	1981	delthaté <u>i</u> e	100	
-		DATA INGICOS	18.236	1981	, implautação	700	
•	flores to pieut	They by Ingless	955		TPPLAREAÇÃO	53	
	TITE	HAÇO SUL	H5.050	-	Deffiliação	1.130	
_	COLIDER		3.85%		17PLANTAÇÃO	350	
	ARAPOTI	POST LUCAS RIO VERDE	5724000 3765 3		Darvaricko	300	
HC I	DIAMATKO	DICAS KTO ACKDE			41		3
	ISSENTATION DE/EP(RES.56/80)						3
	irea de tensão social •						
	P O T A 6		10.642.597	-		78,190	

жизмино/ац —

LE G LE ASSEMBLHENTO RÍPIDO

31: "NA EMPA
11: SISTEMA DE COMUNILE E AVALIAÇÃO DO DECRA
PROCRIMIÇÃES OPERACIONAIS DOS PROJECOS ÉE COLONIZAÇÃO

PROJETYS DE COLONIZAÇÃO OFICIAL - ENANCIPADOS - ATÉ 1980

1 --- 1 1 --- 1 --

	i e e e e e e e e e e e e e e e e e e e	ŀ
and de epancipação	RESOLUÇÃO 103/79 RESOLUÇÃO 46/79 RESOLUÇÃO 46/79 RESOLUÇÃO 111/75 RESOLUÇÃO 140/75 RESOLUÇÃO 140/75 RESOLUÇÃO 150/75 RESOLUÇÃO 154/75 RESOLUÇÃO 154/75 RESOLUÇÃO 154/75 RESOLUÇÃO 156/75 RESOLUÇÃO 156/75 RESOLUÇÃO 156/75 RESOLUÇÃO 106/75 RESOLUÇÃO 99/76 RESOLUÇÃO 99/76 RESOLUÇÃO 99/76 RESOLUÇÃO 99/76	
PANÍLLAS AS SENTADAS	488288838838888888888888888888888888888	5,82
CAPACIDADE DE ASSENDAMENDO		5,823
ano teplaii enção *	1973 1941 1957 1973 1955 1955 1955 1955 1955 1957 1958 1959 1959 1959 1959	-
Keek (EA.)	7.140 64.740 35.105 7.045 7.045 1.335 1.984 2.995 1.485 5.117 2.973 4.998 5.117 2.973 4.998 5.117 2.973 4.998 5.117 2.973 1.984 5.716 5.000 2.665 5.000 15.700 15.499 96.800 820	060°404
PROJETOS	TABATINGA BELA VISTA GUAMÁ PACAL DAVID CALDAS GUNCUÉTA PIUM WARDOLINO DANTAS RIO BOMITO JEREMOABO QUELTALAS PORTO SERIBO UNA ITURERÁ ANDARAÍ SANTA ALICE PAPUCATA NACAÉ GRANDER HO RESCJO PACSO REAL FLORIDA PACSO REAL B. SANKO GOATIS	
MUNICÍPIOS	EERLANTH CONSTANT NAMUS-TANGCAPURU-CADAJÁS STA.IZAJEL DO PARA-CASTANHAL PRAINTA UNTÃO ELISEU MATINS-C.CASTBO PACATURA MIXARANCURA MIXARANCURA OUELVARA OUELVARA OUELVARA CURA ILURERÁ ILASIÉ ILACUÁ-PARACAUBÍ CACIOEITAS DE NACACU NACAÉ ILACUÁ ESTRELA DO NORTE POCALUVA DO SUL-ANDRICAÚPOLIS PROGESERO/ARAPORM ILAIEDO I	TOTAL
uristo.	**********************	
160 03 0 030	48848888833334333583838888	

PORIBISISTEM DE CONTROIR E AVALIAÇÃO DO INCRA - PROCRAMAÇÕES OPERACIONAIS DOS PROJENOS DE COLONIZAÇÃO CONSIDERANDO O ATO DE CRIAÇÃO DO PROJEDO

ANEXO III

DESENVOLVIDAS NO PERÍODO DE 1973/JUL/81

ATIVIDADE	ANO	ĀREA (ha)	OBSERVAÇÃO
DESAPROPRIAÇÃO	1973	6.888.829*	* ATE 1973
	1974	395.953	** ATE JUL/81
	1975	2.173.461	
•	1976	852,961	
	1977	79.056	
	. 1978	68,932	
	1979	_8,000	
	1980	727.886	
	1983	725.838**	·
TOTAL		11.920.916	

ANEXO IV DEMONSTRATIVO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PERÍODO DE 1970/AGO/81

ŢŢŢŲĻĀÇÃQ

ATIVIDADE	ANO	ĀREΛ (ha)	No DOCUMENTO	OBSERVAÇÃO
TITULAÇÃO ·	1965/70	_	4.497	*ATE 1975
*ITTOCAÇÃO	1971	-	2,896	**ATE AGO/81
	1972	- [6.102	٠.
-	1973		8,737	
	1974	_	28.924	
1	1975	*2.634,8	37,650	
	1976	4.284,2	48.645	
_ ·	1977	2.389,8	37.288	
i i	1978	1.718,7	21.805	
.,	1979	2,530,2	23.023	
	1980	8.387,2	100.282	-
	1981	2.251,4	**18.474	
TOTAL		24.196,3	338, 323	

ANEXO V

DESENVOLVIDAS NO PERIODO DE 1976/AGO/81

ATIVIDADE	ANO	· AREA (ha)	OBSERVAÇÃO
ISCRIMINAÇÃO	1974 1975 1976 1977 1978 1979	6.849,7 9.272,9 1.028,6 14.686,6 10.916,4 10.767,8 10.220,3	** ATE AGO/81
	. 1980 1981	** 3,013,9	
OTAL	·	66.756,2	

A R R E C A D A C A D

ATIVIDADE	ANO	AREA (ha)	OBSERVAÇÃO	
RECADAÇÃO	1976 1977	* 13.552,0 13.021,3 6.007,9	* ATE 1976 ** ATE AGO/81	
	1978 1979 1980	7.232,4		
	1981	** 4.071.5		
OTAŁ		55,472,8		

Discriminação não se constituia em atividade dos orgãos que antecederam o INCRA. Sendo desenvolvida a partir do Dec. lei 1.164/71 e com a Instalação dos Projetos Fundiairos de apartir de 1973.