

Comentários à Margem da Projeta- da Reforma Agrária do Brasil

LINCOLN MONTEIRO RODRIGUES (*)

INTRODUÇÃO

O assunto em torno do qual vamos desenvolver as nossas considerações é da maior atualidade.

A própria Organização das Nações Unidas (ONU), em sua sessão de 20 de novembro de 1950 aprovou a resolução, 401 (V) pela qual recomendou ao seu Secretário Geral (1) "em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e consultadas outras agências especializadas competentes, preparasse e submetesse à 13ª sessão do Conselho Econômico e Social uma análise demonstrando como certas formas inadequadas de estrutura agrária e em particular, os regimes de propriedade da terra, nos países e territórios subdesenvolvidos, impedem o desenvolvimento econômico, reduzindo", em consequência, os padrões de vida, especialmente entre os trabalhadores agrícolas, rendeiros e fazendeiros, em pequena e média escala". A mesma resolução ainda pedia que o Conselho Econômico e Social estudasse "a análise acima referida" e preparasse "recomendações para a Assembléia Geral, visando à melhoria das condições de vida das populações agrícolas".

Em outras palavras, a citada resolução nº 401 (V) da Assembléia Geral, pediu ao Conselho Econômico e Social, em síntese:

"preparar recomendações para a Assembléia Geral, visando à melhoria das condições das populações rurais e atentando de modo especial nas seguintes medidas:

a) A INSTITUIÇÃO DE REFORMAS AGRÁRIAS CONVENIENTES"

O simples fato de as "Nações Unidas" interessar-se pelo problema tira-lhe qualquer sentido de exploração demográfica, como querem insinuar os que preferem o "status quo".

(*) Engenheiro Agrônomo e Bacharel em Direito.

O Brasil vem sentindo esta necessidade e diversas tentativas, através do Legislativo, tem sido levadas a efecto neste país. E' contemporâneo o projeto de "Lei agrária" do deputado federal Nestor Duarte (2) que em 1947 procurou abrir o debate com a tentativa de se fazer uma lei preparatória, através da qual fossem criadas as condições e meios para se levar avante dita reforma, conforme él mesmo esclarece em sua justificação. Ainda no mesmo ano, o Dr. Afrânio de Carvalho, chefe do Gabinete do ex-Ministro da Agricultura Dr. Daniel de Carvalho, elabora o seu anteprojeto de "lei agrária", que passa por ser uma iniciativa do Poder Executivo, dada a posição do seu autor naquêle momento.

Trata-se de um trabalho de maior envergadura, porque aliado ao jurista que se preocupa com o "status" da terra, sugerindo soluções adequadas para as diversas modalidades de sua ocupação e uso, sente-se, outrossim, a influência de sua passagem pelo Ministério da Agricultura. Os capítulos concernentes à garantia de preços à produção, a sua armazenagem, o financiamento rural, o fomento agrícola e, finalmente, uma inovação — o cadastro territorial — são os frutos do seu contato com os agrônomos.

Já 1955 uma comissão mista de cinco deputados está encarregada de elaborar um anteprojeto de "Lei de reforma agrária", iniciativa do culto senador e jurista Lúcio Bittencourt, prematuramente desaparecido. Acontece, porém, que a capacidade legiferante dos nossos congressistas é um tanto lenta, dada a técnica parlamentar muito complexa que deve ser observada nas duas casas do Legislativo e a solução do problema vai assim aguardando oportunidade.

CICLO DA COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA (C.N.P.A.) (3)

Por estranho que pareça, o ex-Ministro João Cleophas, na sua passagem pela pasta da agricultura, deu excepcional atenção ao problema da questão agrária no Brasil, não obstante ser conhecido como latifundiário, dono que é de usina de açúcar. Acontece, porém, que o Sr. João Cleophas está convencido de que mais cedo ou mais tarde o Brasil terá sua reforma agrária e quer que o nosso país forme entre aquêles que a obterão de maneira pacífica, dentro da lei e do direito, isto é, que se filie ao grupo que élé denominou de — países de reforma agrária permanente.

O Decreto nº 29.803, de 25 de julho de 1951 criou a COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA (C.N.P.A.), órgão específico para "estudar e propor ao Presidente

da República as medidas julgadas necessárias para a organização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem estar rural". O seu presidente nato é o próprio Ministro da Agricultura, o que demonstra o interesse que o ex-titular daquela pasta dedicava ao delicado problema da posse e uso da terra por parte de quem realmente a trabalha.

A cooperação da Comissão tem sido a mais eficiente possível, conforme atestam os anteprojetos estudados, o levantamento de terras devolutas de cada Estado da União e um inquérito municipal sobre as condições da vida rural brasileira. Obtidos os elementos básicos (dados) tornou-se mais fácil o processamento dos seus trabalhos, porque um Brasil diferente se apresentou aos olhos dos técnicos. O que eles viram foi um Brasil com diminuta classe média de pequenos lavradores e muitos agricultores sem terra própria.

O primeiro fruto concreto da C. N. P. A. é a lei que criou o INSTITUTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO (I. N. I. C.) que centralizou num só organismo o que estava distribuído por três ministérios, permitindo-se agora que os dois problemas correlatos fôssem considerados conjuntamente, de maneira global.

Outro anteprojeto que reputamos da maior importância é o relativo à "Irrigação no polígono das secas".

Por razões que não podemos compreender, realizou o Governo Federal vultuosas obras de açudagem no nordeste do Brasil, sem que previamente desapropriasse as respectivas bacias. Destarte, as terras que deveriam ser destinadas a uma grande massa de agricultores, continuam nas mãos de uns poucos felizardos que aguardam, com o perpassar dos tempos, sua maior valorização. Este projeto fundamenta-se no instituto da desapropriação por interesse social, de acordo com a Constituição em vigor, mas ressalva, com muita propriedade, a valorização das terras resultante das obras públicas já realizadas, porque na época não foi exigido o pagamento da contribuição de melhoria de vez que não houve a correspondente desapropriação das terras circunvizinhas dos açudes.

Uma iniciativa que será de grande efeito prático e cujo anteprojeto já foi estudado pela Comissão, é a relativa à "Locação rural". Muitas situações equívocas, causas de conflitos entre senhorio e inquilinos que ocupam e trabalham a terra, serão dirimidas por esta futura lei.

O arrendamento, como se processa atualmente, não traz reais garantias para o arrendatário que terá, com o advento

dêste diploma legal, o reconhecimento de situações de fato ainda não consideradas.

O Projeto concernente à "Lei de acesso à exploração agrícola" é o mais revolucionário porque ataca, frontalmente, o problema da aquisição da propriedade rural. Os caminhos indicados para que o verdadeiro trabalhador da terra tenha acesso legal à propriedade são os seguintes:

- a) desapropriação com base no interesse social;
- b) doação, usufruto e usucapião de terras públicas;
- c) compra e venda;
- d) arrendamento.

As principais características de cada um dêstes processos são as que se seguem:

- a) indenização à base do custo do imóvel e das benfeitorias, acrescido dos juros legais;
- b) o usucapião de terras públicas que será apenas de três anos ininterruptos, sendo que o tempo poderá ser contado cumulativamente com a ocupação dos ascendentes ou descendentes, contanto que ambas sejam contínuas;
- c) a preferência do Governo Federal para a compra de imóveis rurais de mais de 300 hectares;
- d) o proprietário de imóvel rural de mais 300 hectares não poderá recusar, ao Governo Federal, o arrendamento de parcela não superior a 15% da área total da respectiva propriedade.

Por aí, podemos ver quão proveitosa tem sido a contribuição da Comissão Nacional de Política Agrária (C. N. P. A.) no encaminhamento da solução do problema da nossa "questão agrária".

A REALIDADE BRASILEIRA

Se olharmos retrospectivamente o Brasil, com base no "Anuário estatístico de 1954 — do I. B. G. E.", ficaremos decepcionados com a nossa reduzida capacidade de produção.

Como já é clássico, para uma área total de 8.513.844 km² temos uma população, estimada em 1º de julho de 1954, em 57.226.000 habitantes. Entretanto, dessa imensa quantidade de terras apenas são cultivados 20.535.327 Ha. ou sejam 2,41%. Em 1953 apurou-se que o valor da produção agrícola

do Brasil, em 29 culturas, ocupando uma área de 19.373.565 Ha. foi de Cr \$ 85.121.380.000,00.

Sobre a mesma superfície, em 31.12.953 o nosso rebanho assim se apresentava:

BRASIL (57.625.940 cabeças de bovinos
(32.720.650 cabeças de suínos.

É oportuno então relembrar que não obstante dois terços da nossa população ser rural, todavia, o custo de vida através dos números índices mostra-nos a alarmante situação.

Índices — 1948 = 100

BRASIL — Tôdas as despesas — Julho de 1954 = 261

RIO DE JANEIRO — Tôdas as despesas — Agosto de 1954 = 286

SÃO PAULO — Tôdas as despesas — Julho de 1954 = 278.

Esta vista panorâmica do Brasil leva-nos a considerações outras, de maior profundidade. O fenômeno da inflação monetária, a valorização artificial do café em bases que não acompanha o preço do mercado internacional e o confisco cambial são os grandes responsáveis pela crise econômica brasileira.

Todavia, o latifúndio improdutivo, as enormes áreas circunvizinhas das grandes obras públicas tais como as terras que circundam os açudes públicos em poder de um só dono, de uma só família, o loteamento de áreas da zona rural para fins comerciais e industriais com a extinção da possibilidade de se estabelecer um "cinturão verde" perto dos grandes centros, enfim a proliferação do minifúndio, são também causas mais imediatas que respondem pelo presente estado de coisas.

A reforma agrária, tal como a compreendemos, seria a solução lógica e legal para que pudéssemos acelerar o progresso do Brasil — o gigante que ainda dorme em berço esplêndido.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O MAGNO PROBLEMA

Para os socialistas não haveria a "Questão agrária", de vez que a terra, sendo um dos fatores da produção, deveria pertencer ao Estado. Porém, no mundo ocidental, sendo ela um bem de propriedade privada, surgem inúmeras relações jurídicas em torno da sua posse, domínio, utilização e trans-

missão, ocasionando condições que entravam o nosso progresso e impedem o aumento da produção agrícola brasileira. Esta é a realidade, conforme já esclarecemos com base nos dados estatísticos citados. Precisamos então destruir este "handicap", para que o Brasil possa entrar na senda do progresso e liquidar com o pauperismo que vai consumindo a nossa classe média e nos proletarizando gradativamente.

Como fazer?

A carta de 1946, condizente com o espírito da época, lançou as grandes diretrizes para solucionar a "Questão agrária brasileira" bem no estilo e de acordo com a tradição do direito pátrio.

Os artigos 147 e 141 § 16 da Constituição Federal assim dispõem:

"o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos".

"é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

Repugna-nos a violência, mas é óbvio que o interesse coletivo deve superpor-se ao individual. Se o proprietário não quer fecundar a terra com o suor do seu trabalho, tornando-a produtiva, deve ceder a vez a outros que mostrem disposição e condições para o melhor uso da propriedade que lhe chegou às mãos, em última análise, por outorga do mesmo poder que agora pretende reclamá-la.

Regulamentar o dispositivo constitucional é a provisão imediata que se impõe ao legislador. Neste sentido, existem muitas contribuições esparsas, tôdas elas objetivando uma adequada solução às condições brasileiras. Todavia, dividir a terra não deve ser o único escopo de quem vai redigir a "Lei agrária"; sobretudo, propiciar condições para a sua efetiva utilização eis a "lei-motiv" da nossa projetada reforma. Daí, a necessidade de se criar antes um clima propício a tal movimento.

De que maneira?

Criando-se antes o direito rural através de um "Código

rural brasileiro" que consolide as suas manifestações, o qual já dá sinais de vida entre nós através, por exemplo, do Decreto-lei que "Organiza a vida rural brasileira" e do "Código florestal", etc.

Neste particular citaremos, de início, o projeto oriundo do Executivo, de 1941, que chamaremos de "Projeto Luciano Pereira da Silva" porque foi ele o presidente e relator geral da matéria, na comissão que se organizou para este fim. Trata-se, realmente, de um código, no amplo sentido. Consulta os interesses das várias regiões do Brasil, porque recebeu sugestões de todos os recantos do país. Há nêle verdadeiro sentido jurídico, sendo esmeriladas todas as situações que possam dar origem a um arresto.

Em 1955 o deputado federal Sylvio Echenique, da bancada do Rio Grande do Sul, atendendo solicitação dos seus colegas da Comissão de Economia, elaborou um projeto que ficou conhecido pelo seu nome. Nele, o autor deixa transparecer sua condição de profissional da agronomia, pelo zélo com que procura focalizar os problemas da agricultura e reflete a influência que o meio rural dos pampas exerceu no seu espírito, dando ênfase às questões relativas à demarcação de propriedades rurais, tapumes e aos problemas concernentes à pecuária, para, afinal, chegar às questões típicas do Direito Civil.

Estabelecida a base jurídica, é mister que os recursos materiais também sejam mobilizados para que a reforma agrária não fique só na divisão da terra, que seria o germe de futuras explorações demagógicas no afã de novas conquistas de ordem política.

Muito oportuna seria a instalação, desde já, do SERVIÇO SOCIAL RURAL (S. S. R.), cuja mensagem ao Congresso data de 1951 e que encarregaria de toda a assistência social ao homem rural. É então de se reproduzir aqui um tópico da Exposição de Motivos nº 762, de 15/5/1951, onde o ex-Ministro João Cleophas declara: "O Serviço Social Rural (S. S. R.) é destinado a promover a organização das comunidades rurais, à prestação de serviços sociais para o meio agropastoril e a trabalhar pela estabilidade econômica e o bem estar social dos homens do campo, com suas famílias".

Não obstante já terem decorrido 4 anos do envio da mensagem presidencial ao Congresso e após tramitação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, o projeto só agora voltou à primeira das casas do Congresso para a decisão final.

Oxalá esta Fundação se transforme breve em realidade, para o bem do Brasil.

Já em fase de operação, temos o INSTITUTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO (I. N. I. C.) que, nas duas grandes esferas de sua atividade, coopera em prol do mesmo superior propósito qual seja o da aquisição do melhor material humano para a agricultura e do melhor aproveitamento das nossas terras.

A CONFEDERAÇÃO RURAL BRASILEIRA (C.R.B.), órgão de cúpula da classe rural, com atribuições definidas em lei, vem se interessando pela solução da questão agrária do Brasil. O assunto tem sido ali objeto de discussão nas suas reuniões semanais e esta instituição poderá colaborar eficazmente, para se conseguir melhores resultados na implantação da reforma, através da prévia preparação da mentalidade dos atuais detentores da terra.

Com relação à "Lei agrária" propriamente dita, somos de opinião que a orientação mais aconselhável é a da Comissão Nacional de Política Agrária (C. N. P. A.) que procura legislar especificamente para situações distintas, a saber:

- 1) anteprojeto de lei para a "Irrigação no polígono das sêcas".
- 2) anteprojeto de lei para a "Locação rural";
- 3) anteprojeto de lei para o "Acesso à exploração agrícola".

Todavia, deverá haver antes destas leis específicas, uma outra, básica, geral, estabelecendo regras quanto ao procedimento do Governo no que diz respeito à regulamentação dos artigos 147 e 141 § 16 da Constituição Federal.

Somos, afinal, partidário de uma "Consolidação das leis agrárias do Brasil" que, com o amadurecimento dos problemas e sua consequente solução legal, viesse posteriormente unificar o nosso incipiente direito rural.

Sendo, outrossim, o assunto da produção agrícola nacional conexo com o da reforma agrária, temos que nos ater às judiciosas considerações esposadas pelo ilustre Agrônomo Economista Antonio Rodrigues Coutinho (4) que, em tese de conclusão de curso pós-graduado do Ministério da Agricultura, afirma serem as causas mais profundas do nosso atraso e incapacidade em matéria de produção as seguintes:

- a) o grande proprietário rural, tendo ao seu dispor uma população flutuante que se satisfaz com salários reduzidos, portanto possuindo mão de obra barata, não se preocupa com a introdução

de modernas técnicas, preferindo antes desabrir novas áreas do que conservar as já exploradas;

- b) a fortuna do fazendeiro brasileiro é, geralmente, investida na aquisição de novas terras, porque o seu orgulho se compraz em ser tido e havido como homem de grandes propriedades, sobrando relativamente pouco para a aquisição do equipamento para a fazenda que exige renovação constante, de acordo com o progresso da mecânica agrícola; e
- c) a exploração da terra entre nós não está ainda organizada como se fôsse para um empreendimento industrial, em grande estilo, visando produzir muito para que se possa vender barato.

Daí, concluir que a produção nacional sómente tornar-se-á auto-suficiente e lucrativa como negócio, observando-se os seguintes itens :

- 1) nacionalização da terra;
- 2) mecanização da lavoura;
- 3) crédito agrícola ao verdadeiro produtor;
- 4) fundação de fazendas cooperativas;
- 5) substituição da pequena pela grande economia porque "com a pequena economia não é possível livrarmo-nos da miséria" (relatório da FAO);
- 6) elevação do rendimento por unidade de superfície;
- 7) assistência técnica e social ao homem do interior.

Data vénia, não obstante o grande acatamento que temos pelo conceito profissional do Dr. Coutinho, somos de opinião que os itens 1, 4, e 5 podem ser atingidos na conformidade do figurino nacional, isto é, observando-se as regras dos artigos 147 e 141 § 16 da Constituição Federal em vigor, dando-se a terra isolamente ao pequeno produtor que quer trabalhá-la e torná-la produtiva. A "cooperativa de produção" coordenaria os esforços individuais, substituindo a "fazenda cooperativa" e realizando o mesmo trabalho que era de se desejar da grande economia.

A mecanização da lavoura que encontra óbices na falta de recursos por parte dos pequenos produtores, poderá ser eficazmente solucionada pela cooperação do Governo através

do trabalho realizado por tarefa ou empreitada pelas patrulhas mecanizadas.

Após estas últimas digressões, poderemos então chegar às seguintes.

CONCLUSÕES:

1) O Brasil deve atender ao apelo da ONU e promover a sua "Reforma agrária", porém com base nos artigos 147 e 141 § 16 da Constituição Federal em vigor que prevê a desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro;

2) O progresso do Brasil e a sua produção agrícola estão sobrestados pela má distribuição e utilização da terra, conforme demonstram os dados do "Anuário estatístico de 1954 — IBGE";

3) O assunto relativo à "Reforma agrária" já está amplamente debatido entre nós, através dos inúmeros pronunciamentos pela imprensa e dos diversos projetos de lei de iniciativa do Executivo e dos parlamentares;

4) Getúlio Vargas não foi estranho ao nosso problema social rural e à questão agrária do Brasil, tendo procurado resolver tais assuntos através da remessa de várias mensagens ao Congresso Nacional;

5) A "Reforma agrária" não deve ser feita por meio de uma só lei que englobe todos os assuntos concernentes à mesma. Mais aconselhável seria a elaboração de uma primeira lei, ampla, geral, regulamentando os artigos 147 e 141, § 16 da Constituição Federal no que tange à desapropriação da terra para fins agrícolas e por interesse social. Leis complementares como as propostas pela Comissão Nacional de Política Agrária (C. N. P. A.) tratariam, especificamente, de cada assunto ligado ao problema agrário brasileiro. Mais tarde, uma "Consolidação das leis agrárias brasileiras" unificaria o nosso direito rural;

6) O "Código rural" e a lei que institui o "Serviço social rural", já sancionada, devem preceder à lei básica, preparatória, para criarem as condições jurídicas e materiais que possibilitem a reforma agrária planejada;

7) A organização cooperativista precisa acompanhar pari-passo a reforma agrária, porque só através dela pode-

remos dar à nossa produção agrícola o sentido industrial de que ela necessita;

8) O crédito agrícola deverá ser incrementado, não se restringindo apenas ao Banco do Brasil. O Banco Rural preconizado pelos economistas precisa transformar-se em realidade, para poder suportar os grandes empreendimentos agro-pecuários que são de características próprias;

9) O "Seguro agrário" requer ampla difusão entre as populações rurais para se evitar a repetição de prejuizos como os verificados com as recentes geadas que sacrificaram toda a safra cafeeira do Paraná e outras culturas no Estado de São Paulo;

10) Se a base do progresso da agricultura brasileira está na introdução de melhores práticas agrícolas nas fazendas, um bem organizado "Serviço de Extensão Agrícola" deverá ser desenvolvido neste país.

REFERÊNCIAS:

- (1) "Reforma Agrária no Mundo e no Brasil — S. I. A. — Ministério da Agricultura — 1952".
- (2) O deputado Nestor Duarte renovou em 1955 o seu projeto de lei sobre a reforma agrária, atualizando-o.
- (3) Ver "Reforma Agrária no Brasil — S. I. A. — Ministério da Agricultura — 1953".
- (4) In "Reforma Agrária (no prelo) — Tese de conclusão de curso pós-graduado de Agrônomo Economista", dos C. A. E., turma de 1952, do Eng. Agrônomo Antonio Rodrigues Coutinho".