

# A questão fundiária no Brasil

Danilo Venturini

A nossa estrutura fundiária teve sua origem nas chamadas Sesmarias, cuja concessão já previa que só seriam confirmadas pelo aproveitamento da terra, moradia e demarcação. Embora inadequado para o Brasil, o sistema sesmario vigorou até 1822, quando o Regente D. Pedro determinou, expressamente, que se suspendessem todas as futuras concessões de sesmarias.

A primeira norma jurídica global referente à terra, no Brasil independente, foi a lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. A par de definir o que seriam terras devolutas, garantiu a legitimação das posses mansas e pacíficas, reservou ao império uma Faixa de Fronteira, previu o processo de discriminação de terras, instituiu o Registro Paroquial, autorizou o Governo a vender terras em hasta pública e proibiu a aquisição de terras devolutas por outro meio que não fosse o de compra.

Apesar de simples e teoricamente eficientes, os dispositivos da Lei nº 601 não trouxeram solução ao problema fundiário nacional, por causa da vastidão das áreas de posse a serem medidas e demarcadas, localizadas em regiões de difícil acesso e, principalmente, pela absoluta falta de pessoal habilitado para os serviços.

Em 30 de novembro de 1964, a Lei nº 4.504, (Estatuto da Terra) veio consolidar, num só diploma legal, a regulamentação sobre a posse e uso da terra, enfatizando a função social da propriedade e instituindo instrumentos para a melhor ação governamental nesse setor.

Em nosso Direito Agrário, sobre o qual cabe à União legislar com exclusi-

vidade, fui buscar a essência da filosofia que baliza o processamento do problema fundiário, com base em 7 (sete) princípios que passamos a considerar:

**PRINCIPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.** É a "idéia-força" de nosso Direito Agrário, que conceitua a terra não apenas como um bem patrimonial, mas também como um fator de produção.

A terra desempenha sua função social, quando sua exploração, simultaneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; apresenta níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as justas relações de trabalho entre os que a possuem e aqueles que a cultivam.

**PRINCIPIO DA PARIDADE.** Cabe ao poder público, com a participação da iniciativa privada, buscar harmonizar o setor rural com os demais, para isto promovendo o meio rural e o homem do campo, fixando-o ao campo, ensejando-lhe condições de acesso à propriedade da terra, reformando as estruturas produtivas, fortalecendo a empresa rural e apoiando as atividades agrárias.

**PRINCIPIO DO PLANEJAMENTO** (ou da Planificação). Materializa-se em um conjunto coerente e integrado de ações do Estado e dos particulares, com a finalidade de organizar uma sociedade rural forte. Este esforço conjunto deve ser metodizado em planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos.

**PRINCIPIO DA ORDENAÇÃO DO**

**ESPAÇO RURAL.** A ordenação do espaço rural é obtida mediante o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e se baseia nas características da estrutura agrária. É objeto da política agrícola.

**PRINCIPIO DA CONSERVAÇÃO E PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS.** A função social da terra nem sempre equivale à exploração eficiente e correta, mas, às vezes, respeitá-la significa preservar a natureza, deixar intactas fontes de vida, de satisfação coletiva, de equilíbrio ecológico.

**PRINCIPIO DA JUSTA E ADEQUADA DISTRIBUIÇÃO DA PROPRIEDADE.** Este princípio tem posição proeminente no Estatuto da Terra, que estabelece como objetivos da Reforma Agrária:

— "promover a melhor distribuição da terra", para obter maior produtividade e justiça social.

— assegurar "oportunidade de acesso à propriedade da terra", àqueles que, efetivamente, têm condições de torná-la produtiva.

— disciplinar as desapropriações, por interesse social, de: latifúndios improdutos e minifúndios antieconômicos; terra cujo proprietário desenvolva atividade predatória de recursos naturais; áreas críticas, que podem gerar fortes tensões sociais, pela elevada incidência de ocupantes e posseiros.

**PRINCIPIO DO ESTÍMULO E PROTEÇÃO À PROPRIEDADE FAMILIAR RENTÁVEL.** A propriedade familiar rentável é um imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a

força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.

O conceito de propriedade familiar está intimamente relacionado com a reforma agrária e com os objetivos desta (produtividade e justiça social). Realça a importância do zoneamento do país e o estabelecimento dos módulos rurais.

Correlaciona área com a dupla função bem-estar e estabilidade econômica do agricultor e de sua família.

Estamos convencidos de que o processo de reforma agrária não se esgota com a entrega da terra, a quem recebe, ou com o remembramento de áreas agrícolas pulverizadas.

Entendemos a necessidade de um programa de capacitação do agricultor, envolvendo ações de repasse e aprendizado tecnológico, de extensão rural, de formação comunitária e de abertura de horizontes sociais e políticos, a fim de que o beneficiário passe a ser internamente — pelo "animus domini" — e externamente — pela profissionalização — um real proprietário e um efetivo produtor.

Consideramos prioritário — seja em termos de reformulação fundiária ou de desenvolvimento agrícola — o fortalecimento dos pequenos e médios produtores, responsáveis pela maior parte da produção hortigranjeira e de grãos.

Vale acentuar que, enquanto aquisição da terra, via desapropriação, pode ser financiada mediante pagamento em títulos da dívida agrária, a tecnologia, a capacitação, o amparo assis-

cial, o crédito, etc., exigem elevadas e crescentes inversões em dinheiro no período que vai da implantação até à emancipação dos projetos de colonização ou assentamento.

Assim, e somente assim, será possível viabilizar os objetivos básicos que, no mundo democrático, são creditados à Reforma Agrária, a saber:

— a democratização da propriedade da terra pela igual oportunidade de acesso ao solo agricultável (objetivo dominial);

— a correção da estrutura fundiária, pela gradual erradicação dos latifúndios improdutos e minifúndios antieconômicos, propiciando o surgimento e consolidação de uma agricultura moderna e rentável (objetivo estrutural);

— a racional utilização da área agrícola, mediante apoio técnico, crédito e financeiro, com o conseqüente aumento de produção e ganhos em produtividade (objetivo econômico);

— o progresso individual e familiar do agricultor, possibilitando sua realização integral como pessoa humana (objetivo social);

— o desenvolvimento do País, em clima de paz e harmonia social, pela produção de alimentos a preços acessíveis e erradicação dos conflitos sobre posse e uso da terra (objetivo políticos).

General de Exército da reserva, ex-Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários

## Reforma Agrária e Constituinte

Plínio Arruda Sampaio

Nem o mais otimista dos socialistas está imaginando que a nova Constituição instituirá um regime socialista em nosso País. As constituições expressam sempre uma determinada correlação de forças políticas e nada indica que a correlação prevalescente no Brasil de hoje enseje transformação tão substantiva da nossa sociedade. O que está em jogo, portanto, em 15 de novembro, não é a opção socialismo-capitalismo, mas o caráter aberto ou mais fechado do regime capitalista brasileiro. Um capitalismo mais aberto quer dizer: um capitalismo mais preocupado em distribuir renda; em assegurar níveis de vida mais elevados aos setores sociais de menores rendas; em garantir espaço de reivindicação e negociação às massas trabalhadoras; em possibilitar um grau maior de participação e controle dos cidadãos sobre a autoridade e funcionários do Estado. Um capitalismo mais fechado será a permanência do regime que tem prevalecido até hoje e que se caracteriza pela extrema concentração da riqueza e da renda; pela abissal diferença de nível de vida entre os grupos de maiores e de menores rendas.

A possibilidade objetiva dessa mudança de um capitalismo fechado para um mais aberto é dada pelo nível de acumulação da economia brasileira. Após um processo de quase cinquenta anos de esforço contínuo e acelerado de capitalização, o Brasil atingiu um patamar de capacidade produtiva considerável. A partir desse patamar, torna-se perfeitamente possível a realização de um amplo processo redistribu-

tivo sem que se comprometa a acumulação e ampliação de capacidade produtiva. Tal processo, de objetivos sociais e políticos evidentes, não deixará de ter reflexos extremamente favoráveis no próprio plano econômico, já pela repercussão benéfica de um quadro social e político menos tenso e mais estável, já pela ampliação do poder de compra de grande contingentes populacionais, hoje praticamente excluídos dos mercados dinâmicos.

E nesse contexto que se situa hoje a questão de reforma agrária. Trata-se de uma medida de caráter redistributivista e de objetivos nitidamente sociais. A reforma agrária constitui a alternativa tecnicamente mais rápida, mais barata e mais eficaz de eliminar um lastro de pobreza absoluta que atinge 48% das famílias rurais, ou seja, aproximadamente, três milhões e meio de famílias (cerca de 18 milhões de pessoas).

Uma propriedade rural deveria ser suscetível de desapropriação nas seguintes hipóteses: — Ociosidade. A propriedade que permanecer totalmente ou em sua maior parte ociosa, por um período superior a cinco anos dever ser desapropriada. Quem compra uma terra e não a explora durante cinco anos, evidentemente, ou a mantém apenas como reserva de valor ou não tem competência técnica nem condições financeiras para tocar adiante o empreendimento. Em ambos casos — e dentro da pura lógica do capitalismo — não se justifica socialmente a manutenção desse imóvel em mãos desse proprietário.



*Comestes os brotos da vinha!  
A colheita do pobre se encontra  
em vossas casas!  
Com que direito sobrecarregais  
meu povo de impostos  
e humilhai a face dos pobres?  
Maldição aos que juntam casa a casa  
e acrescentam um campo a outro campo  
até possuírem todos os terrenos  
e morarem sozinhos na região inteira!  
(Bíblia hebraica, Isaías, 3 e 5)*

— Dimensão. A propriedade demasiadamente grande ou integrante de um conjunto de fazendas que dêem a um mesmo proprietário o domínio sobre uma quantidade excessiva de terra, também deve ser desapropriada. Justifica-se essa causa de desapropriação, contemplada, aliás, na legislação ordinária vigente, com os mesmos argumentos usados para justificar as leis anti-trust que penalizam o gigantismo dos impérios industriais, comerciais e financeiros. Na lógica do capitalismo, unidades gigantes monopolizam mercados e distorcem as regras básicas da livre concorrência, não podem ser aceitas.

— Estatística do INCRA indicam a existência em nosso País, de 20 propriedades rurais, que, nas 129 fazendas de sua propriedade, detêm o domínio sobre 22,5 milhões de hectares de terra. A maior proprietária (MANASA S.A.) possui sozinha mais de 4,3 milhões de hectares. Essas propriedades gigantes, ainda que estivessem tecnicamente bem exploradas não se justificariam econômica e socialmente por que constituem verdadeiros mo-

nopólios, cuja simples existência distorce as relações de mercado, as relações de trabalho e as relações políticas, nas regiões em que estão situadas.

— Má exploração. Devem ser desapropriadas igualmente as propriedades que forem exploradas, de forma extensiva ou incompatível com a vocação das terras e da região na qual estiverem situadas. Na pura lógica do capitalismo só se justifica a propriedade socialmente útil. Em outras palavras, para assegurar a proteção legal da ordem capitalista, não basta que a propriedade proporcione lucro ao proprietário; é preciso também que ela ofereça à sociedade, uma produção compatível com a quantidade e qualidade de suas terras.

— Nacionalidade do proprietário. Preceito constitucional deveria proibir a aplicação de capitais estrangeiros na exploração agrícola.

A concessão da exclusividade para os nacionais, na exploração de certos ramos da atividade econômica, constitui prática habitual em quase todos os países capitalistas. Razões de estrita conveniência determinam a escolha

dos ramos e setores protegidos. No caso brasileiro, há uma razão de ordem econômica e social que é muito clara para fundamentar a proibição — similar, aliás, à que já existe em relação aos jornais, revistas, rádios e TV — da existência de fazendas de propriedades de firmas estrangeiras. É que do ponto de vista da construção de uma economia nacional pujante e independente, só se justifica autorização para investimento estrangeiro quando este significar uma redução no esforço de poupança que o país precisa fazer a fim de manter-se tecnologicamente atualizado. Ora, as fazendas pertencentes a pessoas jurídicas estrangeiras — em sua maioria, grandes empresas transnacionais — não introduzem nenhum tipo de tecnologia agrícola desconhecida em nosso País ou à qual não possamos ter fácil acesso. São, portanto, investimentos que não atenuam nosso esforço de poupança e, sem consequência, não se justificam econômica e socialmente.

Deputado Federal