A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA*

HUGO PORTO SOARES**
MARIA ELIZABETH CASTRO***

1. Introdução; 2. Algumas considerações sobre o problema agrário; 3. Estrutura fundiária e reforma agrária; 4. Interpretação da questão fundiária; 5. O Estatuto da Terra; 6. O minifúndio; 7. O latifúndio; 8. A reforma agrária na Nova República; 9. Conclusões.

1. *Introdução*

Com o lançamento, pelo Governo, da Proposta para Elaboração do 1.º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, vem-se intensificando o debate sobre o problema da questão agrária no Brasil. Por isso, julgamos importante discutir algumas idéias a respeito do assunto, tentando esclarecer a questão de como conciliar os objetivos de cada indivíduo com os da sociedade, e de ambos com os recursos de que a terra foi dotada pela natureza, os quais — por definição — o homem considera de sua propriedade.

Como dividir os recursos naturais entre os homens? Quais os critérios a serem seguidos? Todos concordam que a ação do trabalho sobre esses recursos empresta-lhes maior utilidade e valor. E a isto chamam de produção. Esta produção, sob a forma de renda, dá acesso a novos recursos, estes a nova produção, e daí por diante. Assim, o trabalho é considerado um recurso fundamental para que a produção se opere. E, dessa forma, o homem torna-se agente e recipiente da produção.

O que importa ao homem é deter recursos, além dos representados por seu próprio trabalho, pois somente a partir destes ele detém a produção (utilidade, valor). No entanto, é notório que a maior ou menor capacidade de gerar produção é função de como os recursos são distribuídos. É evidente que uma divisão em partes iguais, entre todos os homens, não resolveria o problema, porque os dotes para manipulação e administração de tais recursos não são igualmente distribuídos por toda a humanidade e esta divisão pecaria pela própria desproporção em que o fator trabalho (capacidade humana) está distribuído. Conclui-se, portanto, que a criação de maior utilidade (produção) condiciona recursos concentrados em menor número de mãos, as quais, como elemento produtivo que são, detêm vantagens comparativas sobre os demais.

* Trabalho apresentado em 1985 na disciplina Estudo de problemas brasileiros, do Curso de Mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), ministrada pelos Profs. Moisés Balassiano, José Eduardo Coelho Messeder e José Cezar Castanhar.

** Advogado. (Endereço do autor: Rua São Clemente, 120/607 — Bloco III — Rio de Janeiro, RJ.)

*** Assessora técnica administrativa — IICA/Suplan/MA. (Endereço da autora: Esplanada dos Três Poderes — Bloco D — 9.º andar — sala 945 — 70.043 — Brasília-DF.)

Esta é a raiz do problema da eqüidade: como facultar ao homem os recursos distribuídos, de forma que revertam em maior utilidade, sem permitir que estes sejam apropriados primordialmente pelo grupo dos que os manejam? Como, além disso, evitar que estes mesmos recursos sejam colocados nas mãos de grupos de menor aptidão?

Assim, sob este enfoque, analisaremos o que é estrutura fundiária, reforma agrária, Estatuto da Terra, latifúndio, minifúndio e a reforma agrária na Nova República.

2. *Algumas considerações sobre o problema agrário*

O processo de estrutura fundiária continua como sempre esteve: grandes áreas em mãos de alguns e pouca terra na mão de muitos.

Ao lado desse concentracionismo, proliferam os minifúndios e, ao lado destes, continuam em desenvolvimento as pequenas e médias fazendas, que fazem uso concomitante de técnicas modernas e tradicionais e são constantemente pressionadas pelo sistema vigente.

"O Estado, em vários aspectos, estimula este modelo concentrador-subordinado de terras e bens. Esta projeção força a uma passagem da tradicional produtividade via ocupação extensiva e cultivo natural ou misto a uma centralização intensiva técnico-química. Devido ao sistema dominante, o assalariamento e a pobreza dos lavradores aumentam."[1]

Pela tabela 1 podemos observar que a concentração de terras atinge índices elevados no Brasil. De forma geral podemos também afirmar que o Governo tem incentivado esse modelo.

Assim, como encaminhar uma solução para o problema da pobreza quanto ao aspecto fundiário? O que impede a organização da propriedade nos moldes preconizados pelo Estatuto da Terra? Quais as condições mediante as quais a propriedade rural poderia ser induzida a transformar-se em um modelo coerente com sua função social?

Se algo pode ser respondido de imediato é que não há solução simples nem direta, como, aliás, a própria história tem demonstrado. Em tese, a principal dificuldade reside na interpretação do que seja a sociedade para a qual se requer que a propriedade exerça sua função. Há os que enfocam o problema sob o ponto de vista de produtor de baixa renda e acreditam que a situação fundiária deva ser atacada de modo a favorecer esse grupo. Há os que encaram o aspecto de abastecimento da sociedade urbana e crêem que a pequena produção seja indispensável para manter o suprimento de alimentos básicos. Há os que pregam o desenvolvimento de uma agricultura empresarial, baseada em fortes relações com a indústria e o comércio. Enfim, há inúmeras posições que se inclinam em favor de grupos dentro da sociedade, sejam estas definidas por seus próprios membros ou por facções intelectuais.

O processo político, ao buscar a conciliação de posições conflitantes, precisa ponderá-las à luz da experiência do passado, da urgência no presente e da tendência para o futuro. Assim, será celebrado o pacto social, estável ou precário.

[1] Vinhas, Moisés. *A terra, o homem, as reformas*. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

Concretamente, o que este processo tem em mãos é o eterno problema da discriminação e da pobreza, ou seja, dos grupos sociais que discriminam contra a pobreza e se antagonizam, usando-a como arma, quando conveniente.

Tabela 1

Índices de Gini calculados para o Brasil e para as regiões em relação a concentrações de terras (1970-80)

Regiões/Brasil*	Anos	
	1970	1980
T I	0,6851	0,7053
T II	0,7803	0,7687
T III	0,8234	0,8445
P I	0,8317	0,8033
P II	0,7985	0,7812
Brasil	0,7934	0,8219

* T I : MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS.
T II : CE, RN, PB, PE, AL, SE.
T III: MA, PI, BA.
P I : MT, MS, GO, DF.
P II : RO, AC, AM, RR, PA, AP.
T = regiões tradicionais.
P = regiões pioneiras.
AP = Amapá.
Fonte: Incra, 1984.

3. *Estrutura fundiária e reforma agrária*

"A estrutura fundiária corresponde a uma situação dada, em um momento histórico, quando se observa como ela (estrutura fundiária) se distribui entre os habitantes e quais as condições de exploração."[2]

Um dos problemas mais sérios no estudo da questão agrária, quer do ponto de vista teórico, quer do empírico, é o da forma como se distribui a propriedade da terra entre os habitantes de um país, ligado à questão de maior ou menor acesso a esse bem, por parte de agricultores não-proprietários.

As condições mencionadas são normalmente resultado da história do País, de opções políticas e do nível tecnológico existente.

Na história não se tem notícia de qualquer sistema de posse e uso da terra que não tenha partido de um ato de violência, de imposição de um grupo, quase sempre minoritário.

[2] Andrade, Manuel Correia de. *Latifúndio e reforma agrária no Brasil*. São Paulo, Duas Cidades, 1980.

No caso brasileiro, antes do descobrimento, o País era habitado por indígenas. Iniciada a colonização, os portugueses implantaram o sistema de sesmarias em que os donatários podiam doar grandes extensões de terras a terceiros, desde que fossem cristãos e tivessem condições econômicas de aproveitá-las e defendê-las. Desta forma cometia-se, em nome da "civilização", um ato de violência contra os indígenas, que passavam a ser despojados de sua única fonte de alimentos, ao mesmo tempo em que eram privados da liberdade, porque os sesmeiros podiam preá-los e escravizá-los.

Houve, assim, uma guerra impiedosa contra os nativos que passaram a ser escravizados para trabalhar para os seus senhores, quando não eram mortos em luta com os mesmos, ou em conseqüência de doenças que lhes eram transmitidas. Posteriormente, constatando-se a insuficiência de indígenas para escravizar, passou-se a importar negros da costa da África e utilizá-los como escravos agrícolas.[3]

Definido o que é a estrutura fundiária, passaremos à definição de reforma agrária.

"A modificação da estrutura fundiária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária."[4] A reforma agrária não deve ser confundida com transformação agrária, que são mudanças naturais ou espontâneas da estrutura fundiária de um país ou região, impostas pelo crescimento econômico e por suas crises.

Entretanto, dada a singular complexidade que caracteriza a reforma agrária, o fato demanda análise e considerações mais profundas. Reforma agrária é uma expressão vaga, muito usada e, acreditamos, poucas vezes compreendida. Uns a mencionam como se fosse a cura para os males do Brasil e outros como se fosse um flagelo social. Então, o conceito em si não é o importante; o fundamental torna-se a globalidade dos componentes que nela se inserem e a forma como se inserem: por exemplo, as normas jurídico-sociais, as econômico-financeiras, o trabalhador, a produção e as condições de vida no campo etc.

Após estes esclarecimentos podemos afirmar que a reforma agrária é a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura fundiária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante distribuição, utilização e exploração sociais e racionais da propriedade agrícola, à melhor organização e extensão do crédito rural e à melhoria das condições de vida do homem do campo.

4. *Interpretação da questão fundiária*

A questão fundiária encerra, essencialmente, um problema de eqüidade. Por isso, ao se diagnosticar uma estrutura de posse e uso da terra como inadequada, não é suficiente analisar suas causas e disfunções: é forçoso que se

[3] Ver, a respeito, Guimarães, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. São Paulo, Paz e Terra, 1981 e Topolov, Christian. *Estruturas agrárias brasileiras*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1978.

[4] Veiga, José Eli. *O que é reforma agrária*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

tenha em mente um modelo que se considere superior ao existente. Dados os padrões éticos dominantes, este modelo serviria para que se cumprisse, de forma plena, a chamada função social da propriedade.

A legislação brasileira, como foi dito anteriormente, prevê que o direito de qualquer cidadão sobre a propriedade da terra está subordinado ao interesse social.[5] Este aspecto é abordado pelo Estatuto da Terra, segundo o qual "a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam".[6]

Estes seriam, portanto, os critérios que assegurariam a preservação do interesse social quanto à propriedade da terra. Tais critérios prevêem, implicitamente, a utilização da terra para fins produtivos e, explicitamente, o benefício social e econômico para os que nela trabalham (alíneas *a* e *d*) e para os que dela dependem hoje e no futuro (alíneas *b* e *c*).

Outros artigos dessa lei deixam claro que aquelas condições deverão ser preenchidas dentro do espaço existente entre os dois parâmetros estabelecidos: o "módulo rural", identificado como conceito de "propriedade familiar", e o latifúndio por dimensão;[7] afirmam, também, que o "poder público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social" (latifúndio por exploração) e que este poder "facilitará e prestigiará a criação e a expansão de empresas rurais de pessoas físicas e jurídicas que tenham por finalidade o racional desenvolvimento extrativo agrícola, pecuário ou agroindustrial".[8]

Nesse contexto foi definido o modelo de propriedade privada da terra que atende ao interesse da sociedade brasileira. Cabe, porém, abordar alguns aspectos constantes da legislação pertinente ao assunto. Em primeiro lugar, os

[5] Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, publicada no *Diário Oficial* da União, de 30 nov. 1964 (suplemento), art. 12.

[6] Ibid. art. 2.º, § 1.º.

[7] Ibid. art. 4.º. Propriedade familiar é definida como "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 (...)". O latifúndio por dimensão é definido em função de uma área máxima fixada segundo a mesma lei. É também definido o latifúndio por exploração como imóvel cuja área se situa entre os dois parâmetros citados, mas que "seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural".

[8] Ibid. arts. 13 e 14. Empresa rural é definida (ibid. art. 4.º, VI) como o "empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro da condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo".

requisitos preliminares que definem a função social da propriedade da terra não fazem qualquer alusão à dimensão dessa propriedade. Realmente, do ponto de vista formal, não há por que estabelecer, por antecipação, limites físicos ao uso de recursos produtivos, desde que obedecidos os critérios sociais relevantes.

Por que razão, então, a lei prevê, posteriormente, através do módulo rural, dois parâmetros físicos, entre os quais se situariam as dimensões socialmente aceitáveis da propriedade da terra? Por que a lei não poderia ser aplicada sem que a entidade incumbida de sua execução fosse orientada quanto aos padrões de mensuração que deveria utilizar para assegurar seu cumprimento. O módulo rural, estimado para cada região e tipo de exploração, implica o reconhecimento de que há dimensões mínimas da propriedade abaixo das quais não há possibilidade de se desenvolver, adequadamente, uma exploração racional e remunerativa da terra; por outro lado, há dimensões máximas acima das quais se configura um controle absoluto do fator terra, que pode levar ao risco de práticas competitivas socialmente indesejáveis.

Evidentemente, a utilização do módulo rural como unidade de medida envolve juízos probabilísticos quanto à capacidade de trabalho e ao nível de subsistência, coerentes com o progresso social e econômico.

5. *O Estatuto da Terra*

A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 — o Estatuto da Terra —, assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social; dá competência ao Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) para discriminar as terras devolutas federais; estabelece a reforma agrária como objetivo e meio de acesso à propriedade rural, investindo o Incra do papel de seu executor; estabelece como instrumentos principais da reforma agrária a desapropriação e a tributação da terra; cria o Fundo Nacional de Reforma Agrária; prevê o zoneamento e cadastro para a realização da reforma; define a colonização oficial e particular; prevê a assistência e proteção à economia rural (assistência técnica, produção e distribuição de sementes e mudas, criação, venda e distribuição de reprodutores e uso de inseminação artificial, mecanização agrícola, cooperativismo, assistência financeira e creditícia, assistência à comercialização, industrialização e beneficiamento de produtos, eletrificação rural e obras de infra-estrutura, seguro agrícola, educação por estabelecimetnos agrícolas de orientação profissional, garantia de preços à produção).

Estabelece, ainda, normas para os contratos agrários (arrendamento, parceria agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa e mista); regula o usucapitão; prevê que os litígios entre proprietários e arrendatários são de rito sumário e os concernentes às relações de trabalho rural em geral são da competência da justiça do trabalho, regendo-se o seu processo pelo rito processual trabalhista; estende ao Incra os privilégios da fazenda pública no tocante à cobrança de seus créditos e processos em geral, custas, prazos de prescrição, imunidades tributárias e isenções fiscais.

Após o Estatuto da Terra houve uma série de leis e decretos sobre o assunto fundiário. Entretanto, não cabe aqui a análise de toda essa legislação, mesmo porque não é o objetivo primordial do artigo.

A Lei n.º 4.504 é hoje o instrumento legal de que dispõe o Governo para implementar a reforma agrária. Porém, caso ela realmente venha a ser realizada, haverá necessidade de uma série de alterações nessa legislação de modo a adequá-la ao atual momento político, econômico e social brasileiro.

6. *O minifúndio*

O minifúndio, pelo Estatuto da Terra,[9] é "o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar". Assim, o minifúndio é, por definição, sinônimo de pobreza.

O que é pobreza? "Pobraza é a incapacidade de satisfazer necessidades de tipo material."[10] Essa incapacidade é, em regra, fruto de um nível de renda insuficiente para a aquisição de bens materiais, o que, por sua vez, deriva do limitado acesso ao uso de fatores de produção.

Essa conceituação torna essencial a identificação das causas pelas quais ocorre um limitado acesso ao uso dos fatores. Para tanto — e abordando desde logo o problema no meio rural — é mister reconhecer que "essa limitação pode manifestar-se em três níveis: ao nível das qualidades próprias do indivíduo (o fator capacitação pessoal); ao nível dos fatores inerentes à atividade agrícola (terra, trabalho ou capital em quantidade e qualidade inadequadas); e ao nível dos fatores externos, complementares a esta atividade (capital social de apoio à produção e à produtividade) ou decorrentes da mesma (sistema de comercialização e preços)".[11]

No que tange à carência de capacitação pessoal poder-se-ia distinguir duas situações de pobreza: aquela impossível de ser eliminada, a médio prazo, por uma dada sociedade, a não ser através de subsídios diretos e permanentes; e a pobreza passível de superação pelo próprio ator, com o apoio transitório da sociedade. A primeira é identificada com a limitação exclusiva do fator humano; pode resultar não só da incapacidade física ou mental, mas, principalmente, de um nível de instrução e conhecimentos substancialmente abaixo do necessário para atuar competitivamente no mercado de trabalho qualificado. A segunda poderia ser superada, a médio prazo, pelo rompimento de outras restrições, que não o fator humano, referentes aos níveis discriminados, inerentes à atividade agrícola ou externos à mesma.

A presente abordagem considera, portanto, que o fator diferencial entre a possibilidade ou não de minorar o problema da pobreza, a médio prazo, seja a capacitação humana e que a possibilidade de utilizar recursos de forma a produzir competitivamente está associada à qualidade desse fator. Em conseqüência, a propriedade dos fatores de produção atenderá mais plenamente ao interesse social na medida em que for entregue aos indivíduos mais qualificados.[12]

Assim, desde que seja superável esta limitação, as demais passam a ter precedência. Podem surgir sob a forma de externalidades negativas, como estradas deficientes, carência de serviços de educação, assistência técnica e saúde, e

[9] Lei n.º 4.504, art. 4.º, IV.
[10] Santos, Milton. *Pobreza urbana*. São Paulo, Hucitec, 1979.
[11] Veiga, José Eli. op. cit.
[12] Isto não significa que o sistema sócio-econômico vigente tenha condições de resolver automaticamente esse problema alocativo.

insuficiência de outros investimentos sociais. Tais externalidades podem ser reduzidas por meio de investimentos públicos. Esta é uma alternativa de retornos relativamente rápidos, uma vez que beneficia, simultaneamente, grande número de pessoas. Desta forma, a propriedade pequena, o capital insuficiente ou a mão-de-obra de baixa produtividade podem deixar de sê-lo na presença do capital social adequado.

Há, no entanto, inúmeras situações em que, mesmo superadas tais externalidades, indivíduos potencialmente aptos não conseguem integrar-se a uma economia de mercado.

Uma dessas situações ocorre na prática da comercialização de produtos agrícolas. Em condições normais, os participantes do mercado, do lado da oferta, são, em grande parte, agricultores de subsistência. Para estes, a área de mercado relevante é extremamente limitada: vai até a porteira de sua propriedade, até a estrada mais próxima ou, no máximo, até algum pequeno núcleo urbano local. Nestas condições, qualquer caminhão, armazém ou máquina de beneficiar transforma-se em um monopsonista.[13]

Este problema de limitação de mercado, largamente disseminado nas áreas tradicionais, é particularmente sério nas regiões de fronteiras agrícolas para as quais são atraídos, pela abundância de terras, agricultores de reduzidos recursos. Nestes casos, o Governo, freqüentemente, assume o papel de agente comercial, o que significa que a sociedade passa a subsidiar permanentemente tais agricultores, os quais, em áreas mais acessíveis, poderiam prescindir desta ajuda.

Ao nível dos fatores ligados diretamente à produção, as limitações de acesso ao seu uso fazem-se sentir principalmente quanto à terra. É aqui que o problema do minifúndio surge em toda a sua extensão, já que induz os indivíduos mais aptos a abandonarem as áreas que ocupam, trocando-as por empresas urbanas ou pela fronteira agrícola, com as conseqüências já apontadas.

A escassez de capital pode ser, em parte, superada, desde que a limitação de terra o seja. Porém — dada a sua grande flexibilidade, quando em forma líquida — este é o fator cujo adequado uso melhor testa a qualidade dos recursos humanos que o detêm e que maiores condições proporciona para integração à produção comercial.[14]

Feitas estas considerações, tem-se os elementos para discutir objetivamente o problema da pobreza rural no contexto da propriedade minifundiária. Sob que condições a extinção do minifúndio pela redistribuição da terra poderia contribuir efetivamente para reduzir a pobreza no campo, favorecendo a expansão da empresa rural?

Atendida a condição prévia, concernente ao recurso humano qualificado, têm-se as seguintes condições adicionais:

a) disponibilidade de terras aproveitáveis, mas não-utilizadas;

b) existência de investimentos em capital social, com suas conseqüentes externalidades positivas;

[13] A palavra monopsônico significa estrutura de mercado em que há apenas um comprador.
[14] É importante não se confundir limitação de capital com falta de dinheiro. Freqüentemente, o problema do agricultor pobre é dinheiro para sobreviver, e não capital para investir. Esta é a razão pela qual tantos produtores têm-se tornado inadimplentes com a rede bancária, assim como outros, beneficiários de programas de distribuição de terras — uma forma de capital — têm alienado suas propriedades.

c) facilidade para mobilização de capital para investimento e custeio, e baixos custos, incluindo recursos para subsistência;

d) sistema de comercialização competitivo e eficiente.

O atendimento destes pontos é condição fundamental para que a empresa rural possa ser estimulada e, com ela, extirpada a pobreza rural, quando provocada pela impossibilidade de acesso ao fator terra. Os mesmos requisitos aplicam-se, por extensão, aos trabalhadores rurais sem terra, que desejam possuí-la.

A aceitação dessas premissas leva a algumas conseqüências. A primeira é que a simples situação de minifundiário ou trabalhador rural não qualifica um indivíduo como beneficiário de um programa de distribuição de terras que visa, a curto ou médio prazo, a expansão da empresa rural.

Outra conseqüência é que o rompimento de limitações porventura existentes quanto a quaisquer das três últimas condições apontadas pode modificar substancialmente o potencial econômico de uma dada região e, por si só, viabilizar, como empresas rurais, imóveis previamente classificados como minifúndios.

Isto também significa que a questão fundiária é uma das formas pelas quais se apresenta o problema da renda no campo e que pode não ser a principal variável que o condiciona, quando o objetivo da sociedade é propiciar, a médio prazo, a expansão da empresa rural.

Nesta ordem de coisas, uma solução recomendável, quanto ao aspecto fundiário, para a expansão da empresa rural, seria a criação de um programa específico de crédito fundiário, obedecendo a rigorosos princípios de seleção dos seus beneficiários e das áreas propostas para aquisição.

De tudo o que aqui se afirma, não se deduz, entretanto, que a pobreza não possa ser minorada com maior acesso à terra. Esta é uma possibilidade concreta, ainda que inexistam as condições de capacitação humana e outras já mencionadas. Se o problema da pobreza rural não pode, pelas razões já apontadas, ser abordado por instrumentos de natureza econômica, não há qualquer razão pela qual ele não possa ser atacado por instrumentos de cunho social. Neste caso, deixa de ser relevante a discussão sobre os pré-requisitos para desenvolvimento do segmento comercial da agricultura. Trata-se, então, de discutir" se a sociedade como um todo está disposta a assumir um ônus distributivo em favor dos seus segmentos mais carentes.

Sob este ângulo, a distribuição individual de terras, em regiões em que esta se encontra largamente ociosa, parece ser uma das formas menos dispendiosas, pelo menos a curto prazo, de minorar este problema. Tal medida possui a vantagem de utilizar um recurso menos escasso, ao mesmo tempo em que reduz o subsídio social a ser pago, já que propicia um retorno sob a forma de produção. Adicionalmente, pode contribuir para reduzir a migração rural-urbana, com efeitos positivos sobre o emprego e redução de investimentos em capital social.

Por outro lado, a longo prazo, os custos sociais deste tipo de solução podem ser elevados. Os critérios que caracterizam a função social da propriedade, previstos no Estatuto da Terra, dificilmente poderão ser atendidos em uma solução desse tipo, sobretudo os atinentes aos padrões de produtividade e conservação dos recursos naturais, já que, por definição, não se conta com as condições necessárias à implantação da empresa rural.

Este problema pode ser equacionado por soluções alternativas, do tipo associativo. Os melhores exemplos de tais soluções são os programas de desenvolvimento comunitário participativo, realizados em regiões de minifúndio. Estes programas poderiam ser substancialmente fortalecidos, com pequeno ônus social, se incluíssem um componente fundiário que ampliasse as perspectivas de renda dos beneficiários e revertesse em benefício da comunidade.

Este componente fundiário seria o fornecido sob a forma de propriedade comum, adquirida pelo grupo interessado, em que fossem realizadas explorações definidas por consenso, sob orientação do sistema de extensão rural. Na prática, não seria mais do que uma associação do tipo cooperativista, legalmente registrada, que adquiriria terra para exploração mediante um sistema de participação convencionado entre seus membros. O apoio do Estado seria dado exclusivamente sob a forma de crédito e orientação técnica, segundo condições especiais.

7. *O latifúndio*

A legislação atual prvê dois tipos de latifúndio: por dimensão e por exploração.

O termo latifúndio, na linguagem comum, expressa grandeza geofísica. Entretanto, "o Estatuto da Terra não entendeu que, em quaisquer circunstâncias, tivesse de ser assim. Não só deixou de conceber como latifúndio a área grande, como também reputou latifúndio até mesmo uma área dada que venha a ser pouco maior que a do simples módulo. Daí ter inventado aquelas formas de latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração".[15]

Com estes esclarecimentos passamos a analisar, em primeiro lugar, os aspectos temporário e permanente da expansão do latifúndio. Até que ponto é possível atribuir tendência concentracionista ao efeito das variáveis históricas?

Neste particular, é bastante ilustrativa a análise realizada por Castro[16] sobre o comportamento dos investidores patrimoniais nos anos 70, em que se sucederam a crise da Bolsa de Valores, de 1971, e o problema de liquidez real após 1973, contrabalançado pelo crescimento do crédito rural subsidiado, até 1977. Ali se apresentam as causas do *boom* do mercado de terra, de ordem conjuntural e, em larga medida, divorciadas do progresso agrícola em si.

Outro aspecto ligado a este é que a ocorrência de maior número e área de imóveis com capacidade ociosa (latifúndios por exploração) não implicou estagnação ou redução da produção agrícola, a qual, pelo contrário, evoluiu favoravelmente. O que houve foi que a expansão da área explorada deu-se principalmente nessas propriedades, ou seja, a área explorada perdida pela redução do minifúndio e empresa rural foi compensada pelo seu aumento, nos latifúndios.

Ainda assim, esta evidência indica que o mercado de terras refletiu não apenas os efeitos da especulação imobiliária, mas também respondeu à demanda por produção. Desta forma, o latifúndio pode expandir-se, o minifúndio e a

[15] Laranjeira, Raimundo. *Colonização e reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983.
[16] Castro, Paulo Rabello de. *Barões e bóias-frias: respondendo à questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Apec; São Paulo, Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais, 1982.

empresa rural contrair-se, sob razoáveis taxas de crescimento da produção, que é, em última análise, o que interessa, no curto prazo, à sociedade como um todo.

Por outro lado, a existência de grandes áreas não-utilizadas mas com valor ligado ao seu potencial produtivo estimula uma demanda que visa mantê-las para fins especulativos. Mas, por que razão há tanta terra inexplorada?

Em tese, pode-se afirmar que, se o mercado de produtos agrícolas não oferece estímulos de preços que justifiquem a ocupação integral da área rural aproveitável, jamais se poderá esperar a extinção do latifúndio por exploração, mesmo que inexista qualquer concentração na propriedade da terra. Neste caso, o tamanho do mercado é que determinaria a ocupação da terra e, portanto, a sua ociosidade.

É admissível, de outra parte, que haja, do lado da produção, alguma rigidez que impeça uma adequada resposta à demanda. Isto ocorre principalmente por limitações do nível de capacitação humana, mais do que devido a qualquer outro fator. Como exemplos há a aparente incapacidade de se produzir hortaliças nas proximidades das grandes cidades, ou de se promover uma agricultura tecnologicamente complexa em regiões caracterizadas por condições climáticas adversas, como o Nordeste. A manutenção da terra como reserva de valor é outro fator restritivo à ampliação da área agrícola, mesmo quando esta é necessária. O mesmo se pode dizer quanto aos recursos de capital ou aos fatores extermos já apontados.

Contudo, mesmo que fossem superados estes obstáculos, ainda haveria uma substancial ociosidade da terra, determinada pelo mercado.

Resta saber, portanto, como superar as limitações que provocam rigidez do lado da oferta, fenômeno este que se pode tornar tão evidente em um meio dominado pela agricultura de subsistência, a ponto de justificar, no passado, a crença de que a produção não respondia a preços. Qual a importância da restrição fundiária neste contexto?

Estas considerações levam a discussão de volta ao tema do item anterior, em que se abordou as condições para superação das limitações de acesso aos fatores de produção. O latifúndio, que, muitas vezes, por motivos plenamente aceitáveis, detém uma extensa reserva de terras ociosas, será o veículo natural através do qual se efetivará a expansão da empresa rural e a extinção do minifúndio. O próprio funcionamento do sistema econômico pode, gradualmente, pela ampliação do mercado, promover esta transformação. Mas a ação do Estado, através de recursos hoje escassos, entre os quais se sobressai o capital humano, e apoiado por uma política fundiária mais efetiva, seria de grande valia para acelerar e tornar menos doloroso este processo.

8. *A reforma agrária na Nova República*

O Governo, no dia 27 de maio de 1985, levou à apreciação do Congresso Nacional a proposta para Elaboração do 1.º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. A partir dessa data os jornais não têm noticiado, sobre o assunto, outra coisa a não ser conflitos de toda a natureza.

Como sempre, no Brasil o problema fundiário suscita as mais violentas paixões. De um lado, os latifundiários levantam-se contra e a imprensa noticia que eles estão-se armando para resistir às desapropriações; de outro, os trabalhado-

res rurais, sem uma organização sindical, tentam apoiar a iniciativa do Governo. A grande verdade é que propostas concretas, tanto de um lado, quanto de outro, o Governo ainda não teve; somente radicalizações a níveis extremados.

A reforma agrária, como já dissemos anteriormente, é um assunto complexo. Evidentemente a proposta do Governo apresenta algumas incorreções e impropriedades. Entretanto, não está havendo serenidade de todos os segmentos ligados ao assunto para proverem, com uma contribuição efetiva, a sociedade e seus próprios segmentos.

Fernando Homem de Mello[17] aponta, no plano, algumas falhas que devem ser objeto de estudo pelo Governo e pelas partes interessadas.

Um dos aspectos por ele levantados é relativo a área total a ser reestruturada, que, conforme afirma, "corresponde a 57% da área geográfica brasileira. Entretanto, considerando-se 70% desta como limite para a área útil total (excetuando-se cidades, estradas, rios, lagos, florestas naturais e terras inteiramente impróprias) a área a ser reestruturada passa a representar 81% da área geográfica brasileira". Prosseguindo, Mello afirma que "ao definir no plano que a reforma agrária a ser realizada nas áreas de domínio privado, situadas em regiões já ocupadas, dotadas de infra-estrutura, com densidade demográfica apreciável, onde prevalecem graves distorções da estrutura agrária e tensão social, mais claramente aparece o problema da elevada magnitude da reforma. Se com liberalidade caracterizarmos como áreas já ocupadas no Brasil todas as regiões, exceto a Norte, e usarmos uma proporção de 80% de área útil em relação à geográfica, teremos um total potencial de 394 milhões ha. Essa área é menor que a de latifúndios (por dimensão e exploração), de 409,5 milhões ha, considerada prioritária para os assentamentos". Outro ponto levantado "é a significativa discrepância entre os dados do Incra e aqueles do Censo Agropecuário para a área total dos estabelecimentos rurais. Por exemplo: pelo Censo de 80, o país tinha um total de 372 milhões ha como área ocupada por esses estabelecimentos. Já pelo recadastramento do Incra, de 1978, os imóveis rurais ocupavam 408 milhões ha. O documento sobre a reforma agrária do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário Mirad/Incra não nos fornece o total mais atualizado, mas, excluindo-se as 'empresas rurais', o total parcial, em 1984, era de 523 milhões ha, ou seja, um mínimo de 41% a mais que a magnitude do Censo de 1980".

Com esses dados, acreditamos ter mostrado que existe uma série de problemas que devem ser discutidos com serenidade e objetividade para que possamos chegar a algum lugar.

Acreditamos que, sem sombra de dúvida, a posse da terra no Brasil é extremamente concentrada e nesse fato está uma das razões para os baixos níveis de salário/renda de ampla parcela de nossa população. Mudanças nesse quadro são, portanto, necessárias. Porém, após os anos 50 o País mudou muito em sua economia e em sua agricultura. O emprego e os salários agrícolas reais cresceram na década passada e o nível tecnológico sofreu substancial melhoria. Em contrapartida, tivemos uma piora na distribuição da renda agrícola. O objetivo de elevar os níveis de renda dos trabalhadores, através do aumento da produtividade do trabalho em propriedades familiares, deve ser preservado. Entretan-

[17] Mello, Fernando Homem de. In: *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 20 maio 1985.

to, a reforma agrária deve, a esta altura do nosso desenvolvimento, ser mais seletiva ou localizada do que generalizada.

9. *Conclusões*

O debate sobre a reforma agrária não é novo. Hoje, entretanto, apresenta características bastante diversas dos períodos anteriores. Na década de 50, o debate sobre a reforma estava profundamente ligado à discussão dos caminhos da industrialização brasileira. Como se dizia naquela época, era preciso acelerar a penetração capitalista de produção na agricultura brasileira.[18]

Hoje está claro que o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, como em todas as partes, criou riqueza em poucas mãos e miséria generalizada. Muita gente tinha esperança de que esse processo fosse representar não apenas a redenção da burguesia nacional, mas também a dos trabalhadores em geral. Por isso, as alianças propostas eram as dos trabalhadores (rurais e urbanos) com a burguesia nacional, contra os inimigos comuns: o latifúndio e o imperialismo. Hoje o latifúndio se aburguesou e se internacionalizou. Não são mais apenas os velhos coronéis do Nordeste. Os grandes latifundiários, hoje, são também bancos e as grandes multinacionais: Bradesco, a Volkswagen[19] etc. Assim, a questão agrária tem hoje um aspecto muito mais complexo por suas ligações com o conjunto da dinâmica industrial e pelos interesses específicos que conformam a realidade no campo. Por esses motivos apresentam-se as dificuldades de implantação da reforma agrária, porque "para alguns estratos de trabalhadores, a distribuição de terras ainda é importante, enquanto para o controle público das indústrias produtoras de insumos e maquinarias constitui o problema vital".[20]

Na atual forma capitalista, a reforma agrária por si só não apresenta a solução adequada aos problemas dos trabalhadores rurais. Portanto, a solução dos problemas desses trabalhadores tem muito mais a ver com o efetivo avanço do capitalismo do que com o seu atraso e, assim, as soluções para essa massa rural só podem ser encontradas no conjunto de alternativas para a sociedade. A reforma agrária sozinha não será capaz de resolver o problema. O Governo terá de adotar efetivamente um conjunto de reformas (tributária, bancária, crédito rural, constitucional etc.) para poder, de alguma forma, amenizar a situação de pobreza no campo.

Summary

We are intent to briefly analysing, in this article, some points of the agrarian reform in Brazil. The issuing by the government of a Proposal for Designing the New Republic's National Plan has stirred up — and still continues stirring up —

[18] Ver, a respeito, Mário Alves et alii. *A questão agrária no Brasil: texto dos anos sessenta*. São Paulo, Brasil Debates, 1980.
[19] Silva, José Graziano da. *O que é questão agrária?* São Paulo, Brasiliense, 1984.
[20] Sorj, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

a series of crises both within public administration and in confront with society at large.

How to divide between people the country's natural resources? Which criteria should be followed? How to make available to men the distribution of resources in such a way as it may be advantageous primarily to those who handle said resources? And, moreover, how to avoid same resources being handed over to groups lesse apt do profit from their use?

These are some of the questions behind the agrarian reform, and we analyse, therefore, the land structural pattern, the Statute of Land, large — and small — landed properties and the New Republic's agrarian reform.

