REFORMA AGRÁRIA — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL — EXECUÇÃO

— Implementação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Rural.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministério da Agricultura

Exposição de Motivos nº 501, de 8 de outubro de 1985 (em conjunto com o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria do Planejamento). "Aprovo. 1. Adoto como Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) a proposta consubstanciada neste documento. 2. A administração federal direta e indireta, por seus órgãos e entidades, deve, de imediato, implementar e executar, completa e fielmente, a PNDR e realizar os estudos atinentes à legislação aqui referida. 3. Convoco os estados, territórios, municípios, o Distrito Federal, a iniciativa privada, especialmente produtores e trabalhadores rurais, a sociedade em seu todo, para que somem esforços aos da administração federal, visando ao atingimento dos fins da PNDR, à consecução da justiça social e do aumento da produtividade. Em 10.10.85."

Exmo. Sr. Presidente da República

A *questão agrária,* em seus diversos aspectos, entre os quais releva a *questão fundiária,* foi lucidamente colocada por V. Exa. como prioridade de seu governo, em decisão que responde ao programa da Aliança Democrática.

Aludida prioridade é corolário da preocupação de V. Exa. com o *homem,* a dignidade do ser humano, a valorização do seu trabalho, vistos em sua realidade concreta. Preocupação dirigida, prioritariamente, para o *social,* e, depois, ao *econômico*.

Evidenciou, já, V. Exa., a convicção de que o *desenvolvimento nacional* tem como parte relevantíssima o *desenvolvimento rural*. A persecução de um, e outro, se há de realizar concomitantemente com aquela da *justiça social* e tendo, sempre, a norteá-la, os *princípios* da garantia da propriedade e da função social desta, da valorização do

trabalho como condição da dignidade humana, da liberdade de iniciativa, da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção, da repressão ao abuso do poder econômico e da expansão das oportunidades de emprego produtivo, assim se assegurando, ao homem do campo, a participação na riqueza do país.

Faz-se, pois, indispensável a *integração* dos *fins* econômico (*produtividade*) e social (*justiça*) em uma política de governo que objetive o *desenvolvimento harmônico do meio rural*.

No momento em que se define a estratégia nacional da reforma agrária, tornam-se pertinentes algumas ponderações sobre o assunto.

A reforma agrária por que o país anseia, e que V. Exa. tem apregoado, deverá garantir o direito de *propriedade* e buscar a *paz no campo*, para isso suscitando debate racional dentro da convivência pacífica e tendo lastro na sociedade, visto ser um programa que transcende os governos. Portanto, haverá que se realizar dentro dos princípios da *ordem* e da *democracia*, tornando, inclusive, a propriedade rural efetivamente acessível ao homem do campo.

A reforma agrária, para se desenvolver em sua plenitude, comportará forçosamente alguns períodos de governo, pois deverá ocorrer de forma *gradual, contínua,* e *ordenada*.

Por outro lado, a reforma agrária não é um *fim* em si mesma, mas *meio* de realizar a *justiça social* e de aumentar a *produtividade;* não existe isoladamente nem exaure as medidas necessárias à *paz social; é parte* de um *todo* e como tal deve ser tratada. Os problemas do campo não se resolverão *apenas* com a melhor distribuição da propriedade, mas esta contribui decisivamente para um *desenvolvimento rural* mais *equilibrado*.

Assim, ao tratar da questão da *terra*, de sua melhor distribuição, não se poderá descurar o problema do *trabalhador rural*. Pretendemos e devemos cuidar para que as *relações de trabalho* sejam *justas* e para que os trabalhadores rurais tenham acesso aos benefícios do aumento da *produtividade*, fruto do seu trabalho em propriedade alheia.

Essas e outras circunstâncias relevantes e inafastáveis demonstram que a *questão agrária* brasileira está a reclamar, e merece, tratamento *global;* nele, é importante a política agrícola a qual os produtores reclamam, pois não raro ficam apreensivos por falta de previsão e de assistência adequadas à agricultura. Não bastassem as instabilidades climáticas a que se expõe a *atividade agrícola*, a ausência de *política* firme e mais duradoura coloca-os, constantemente, perante situações aflitivas.

Por outro lado, a *harmonização* entre a reforma agrária e a política agrícola é condição básica para o êxito da *ação transformadora* do governo na *área rural*. Sem alterações siginificativas na estrutura de posse e uso da terra torna-se difícil a superação de distorções que afetaram a política agrícola em anos recentes.

Paralelamente, a *modificação* e o *fortalecimento* dos instrumentos de política agrícola colocam-se como indispensáveis para a implementação, com sucesso, do processo de reforma agrária, cujos beneficiários deverão contar, de forma prioritária, com assistência técnica e crédito adequados, atenção diferenciada por parte dos órgãos de pesquisa, canais ágeis de comercialização e treinamento intensivo para a gestão das novas unidades produtivas.

A política agrícola deve, ademais, ser *compatível* com as prioridades sociais estabelecidas pelo governo que dão ênfase à expansão da produção de *alimentos básicos* e atenção aos *pequenos produtores* rurais, sem descuidar dos outros segmentos da agricultura.

Na verdade, o país carece não apenas de reforma agrária e de política agrícola, mas de uma *política de desenvolvimento rural*. *Política* que responda aos anseios do meio rural, *política* que ofereça aos rurícolas as condições para a construção de *classe média rural estável*, que tenha como *fim* o *homem* e

se coloque a seu serviço, criando condições para o homem viver no seu habitat.

Para que essa *política* seja viável, é necessário o *comprometimento de todos* — União, estados, territórios, Distrito Federal, municípios, classes trabalhadora e produtora — da sociedade em geral. A sua sustentação estará na *sociedade,* vez que os governos são transitórios. Desse trabalho *integrado* dependerá a sua exeqüibilidade.

Na implementação e na execução dessa *política,* o governo federal *articular-se-á* com os *estados, territórios, municípios* e o *Distrito Federal* para *equacionar* os problemas rurais e buscar os meios e modos mais adequados para a *solução* de cada caso. A administração federal, por seus entes e órgãos, apoiará, na forma da lei, as unidades da federação e os municípios na busca de *recursos,* inclusive *financeiros,* necessários para tanto.

Em obediência ao sistema federativo e ao próprio comando do Estatuto da Terra — *do respeito às peculiaridades regionais* — a União agirá, quanto a essa *política,* apenas nos casos em que não seja conveniente delegar sua competência às unidades da Federação e aos municípios.

A idéia de tal *política* não é nova. Está inserida no Estatuto da Terra e este, a seu turno, deverá ser o *instrumento* principal de sua formulação e execução, norteado que é pela Constituição. Nela deverão ser tratados *aspectos,* relevantes e de solução inadiável, do contexto rural.

Entre tais *aspectos* merecem destaque as *migrações internas* que devem ocorrer sob a orientação do poder público, evitando-se, assim, o *êxodo* do interior para os grandes centros e a busca desordenada de melhores condições de vida em novas fronteiras agrícolas. Faz-se indispensável *planejar o processo migratório* — de forma que haja articulação prévia entre os governos de origem e de chegada dos migrantes — tornando as *migrações* propiciadoras da *ocupação de vazios demográficos* e do *alívio das áreas* que, *pressionadas* pela densidade demográfica, não apresentem possibilidade de absorção dos *excedentes* rurais.

Também a *colonização,* em especial a de *terras públicas,* poderá ser utilizada, abrindo-se novas fronteiras para a absorção daqueles excedentes.

Igualmente se terá em vista, na *política* em tela, que:

— o *cooperativismo* e o *associativismo* rurais merecem ser difundidos e exercitados;

— o *crédito rural* deve ser colocado à disposição dos agricultores;

— a *habitação rural* exige prioridade do governo;

— os *contratos agrários* (arrendamento e parceria), a terem por objeto *terras privadas,* deverão ser enquadrados na legislação específica, pois poderão contribuir para a *fixação do homem ao campo,* o *desenvolvimento da economia rural* e a aprendizagem e vivência das *atividades agrárias,* tornando o *rurícola* mais capacitado a conduzir *propriedade rural própria.*

Assim sendo, a reforma agrária e a política agrícola devem ser apoiadas e sustentadas por outras *medidas complementares.*

Isso posto, inferir-se-á que, tal como dispõe, o país, de uma *política de desenvolvimento global,* espelhada no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), há de ter *política de desenvolvimento rural,* entendida, esta, como o conjunto de *idéias* e *ações* visando a *fins* determinados de interesse contínuo, ao bem-estar social e ao progresso econômico das comunidades rurais.

Propõe-se, pois, ao alto descortino de V. Exa., a adoção de uma política nacional de desenvolvimento rural (PNDR), nutrida das idéias de *justiça social* e de *produtividade,* abarcadora da reforma agrária, da política agrícola e de *medidas outras,* a ter como instrumento principal o Estatuto da Terra, verdadeira *lei de desenvolvimento rural,* consoante asserido na Mensagem nº 33, de 1964, por que se encaminhou ao Legislativo o projeto do qual resultou a Lei nº 4.504, do mesmo ano.

A PNDR haverá de partir de certos *princípios* para atingir determinados *fins* median-

te a eleição dos *meios* adequados. Advirá do poder político, será dele a imagem, devendo efetivar-se através da legislação especial pertinente, de modo estável e disciplinado, desprezadas a arbitrariedade, a violência, as vias de fato.

Dessa forma, há que contar a nação com direito eficaz à implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), no qual sejam merecedoras de atenção não apenas as *atividades agrárias* como o *trabalho rural* em suas várias faces.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PNDR)

Vista a PNDR em seu todo, emergem como *pilares* dela a reforma agrária e a política agrícola, além de outras *medidas* indispensáveis que lhe dão sustentação. Cabe focalizar aqui e agora, aqueles *pilares* e *medidas*.

I — *A reforma agrária*

A. A *reforma*, ensejadora do advento de novas estruturas fundiária e agrária, da justiça social e do aumento da produtividade, deverá ser realizada de forma *gradual* e *ordenada*, sem desorganizar os segmentos produtivos, observados, no seu planejamento e na sua execução, as disposições constitucionais, o Estatuto da Terra e demais leis pertinentes, com destaque para as seguintes *diretrizes*:

1. *Assegurar* o *direito à propriedade privada* da *terra rural*, nos termos da Constituição Federal.

2. *Zelar* para que a *propriedade da terra* desempenhe a sua *função social*, estimulando-lhe a racional utilização.

3. *Preservar* a *propriedade de extensão compatível com a exploração existente*, desde que *utilizada* de maneira *racional, assegurando a função econômica* e *social* da *terra*.

4. *Propiciar* ao *agricultor* sem terra, ao minifundiário e ao *trabalhador rural* as condições de *acesso* à *propriedade da terra* economicamente útil, de preferência na região onde habite, ou em zonas previamente ajustadas quando assim imponham as circunstâncias, entre estas a pressão demográfica.

5. *Utilizar* também, as *terras públicas*, não originárias de desapropriação, para a *distribuição* a *trabalhadores rurais* e *agricultores*, inclusive aquelas que, pertencentes a entidades e órgãos federais, não tenham destinação específica, e que apresentem capacidade de uso, localização e garantia de infra-estrutura adequadas.

6. *Nortear a eleição de áreas prioritárias*, e de *imóveis expropriáveis*, inclusive pelo *interesse público* regional e nacional, tendo presentes a *justiça social* e a *produtividade*, devendo recair a *medida expropriatória, preferencialmente*, sobre:

— terras *aproveitáveis não utilizadas* situadas em *regiões* de significativa *pressão demográfica*, ou que venham a ser beneficiadas por obras públicas de vulto;

— *glebas* cuja *exploração* contrarie os *princípios da ordem econômica e social* (p. ex., aquelas em que as relações de trabalho sejam injustas ou desumanas, onde não sejam conservados ou preservados os recursos naturais renováveis etc.);

— terras, ainda que produzindo, sobre as quais exista *sério conflito* oriundo de *dúvida* sobre o seu *domínio*, ou *grave tensão* provocada pelo *despejo*, ou *desapossamento*, de *antigos ocupantes* (parceiros, arrendatários ou posseiros);

7. *Considerar* as *condições do meio* (locais e regionais) na *avaliação* do cumprimento da *função social* da *propriedade*.

8. *Pagar* a *justa indenização* em *títulos* da dívida agrária quando da *desapropriação* da *terra nua* dos *latifúndios* que, situados em *áreas prioritárias* para *reforma agrária*, desatendam os *princípios da ordem econômica e social*, conforme prevê o art. 161 da Constituição.

9. *Dar* prioridade, no *acesso à propriedade* de *terras públicas*, inclusive as desapropriadas, aos *rurícolas* que tenham *prova da tradição agrícola* adquirida através de *exploração* em *propriedade alheia*, seja me-

diante *contratos agrários* (arrendamento e parceria), seja pelo *trabalho assalariado*.

10. *Considerar*, na *distribuição de terras*, a necessidade da produção de hortigranjeiros, e de outros *alimentos básicos* à *subsistência* da população, nas áreas próximas aos centros consumidores.

11. Utilizar formas de *alienação* e *titulação* de *terras públicas*, inclusive as *desapropriadas*, que:

— prevejam a *permanência* do *agricultor* na *terra* que lhe for *destinada* por um *período mínimo* de *cinco anos*, inserindo-se nos atos respectivos *condições resolutivas* da alienação;

— *assegurem* o *pagamento*, pelo *adquirente*, de *adequada remuneração* ao poder público, salvo nos casos de *doação* previsto em *lei*.

B. A reforma agrária será realizada por meio de *planos periódicos, nacionais* e *regionais*, com *prazos* e *objetivos* determinados, de acordo com *projetos* específicos.

No *planejamento* e na *execução* da reforma agrária, o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) deverá contar com a *co-participação* e a *co-responsabilidade* dos diversos entes e órgãos federais e assegurará a *participação* dos *estados, territórios, municípios*, do *Distrito Federal* e da *iniciativa privada* (representantes de trabalhadores e empresários rurais).

O Mirad articular-se-á com as unidades da Federação tendo em vista *identificar* as *correções* a serem feitas nas suas *estruturas fundiárias*, cabendo-lhe com elas firmar os *convênios* previstos em *lei* para a *execução* da reforma agrária.

Releva então, notar que:

1. O Plano Nacional de Reforma Agrária, *para o período deste governo*, deverá contar com a *efetiva participação* dos entes e órgãos federais envolvidos, bem como dos estados, territórios, municípios, do Distrito Federal, da iniciativa privada (entidades representativas do setor rural). Esse Plano, em documento *simplificado, objetivo e operacional*, conterá, *necessariamente*:

— a *especificação* dos *órgãos responsáveis* pela sua *execução* e *administração*;

— a *determinação* dos *objetivos* que deverão *condicionar* a *elaboração* dos Planos Regionais;

— a *hierarquização* das *medidas* a serem programadas pelos órgãos públicos, nas áreas prioritárias, nos setores de obras de saneamento, educação e assistência técnica;

— a *fixação* dos *limites* das *dotações* destinadas à execução do Plano Nacional e de cada um dos planos regionais.

2. Os Planos Regionais de Reforma Agrária a serem elaborados *para o período objeto do PNRA* e a este conexos contarão igualmente com a *co-participação* e a *co-responsabilidade* dos entes e órgãos federais envolvidos, bem assim com a *participação* das unidades da Federação e da iniciativa privada (entidades representativas do setor rural), e consignarão, entre outros, os seguintes *requisitos mínimos* previstos no Estatuto da Terra (art. 35):

— *delimitação da área de ação;*

— *determinação* dos *objetivos específicos* da reforma agrária na região respectiva;

— *fixação* das *prioridades* regionais;

— *extensão* e *localização* das áreas *desapropriáveis;*

— *previsão* das *obras* de *melhoria;*

— *estimativa* das *inversões necessárias* e dos *custos*.

3. Os projetos elaborados para *regiões geoeconômicas* ou *grupos de imóveis rurais*, que possam ser tratados *em comum*, deverão consignar, consoante o Estatuto da Terra (art. 36):

— o *levantamento sócio-econômico;*

— os *tipos* e as *unidades* de *exploração econômica* perfeitamente determinados e caracterizados;

— as *obras de infra-estrutura, órgãos de defesa econômica* dos *parceleiros* necessários à *implementação* do *projeto;*

— o *custo* dos *investimentos* e o seu *esquema* de aplicação;

— os *serviços essenciais* a serem instalados no centro da comunidade;

— a *renda familiar* que se pretende alcançar;
— a *colaboração* a ser recebida dos *órgãos públicos ou privados* que celebrarem *convênios* ou *acordos* para a *execução* do *projeto*.

C. No *planejamento* e na *execução* da reforma agrária (como na implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Rural) será imprescindível conferir-se especial atenção aos seguintes *aspectos* complementares:

1. A colonização de *terras públicas* e *privadas*, que objetivará primordialmente:
— *abrir novas fronteiras agrícolas* (pela ocupação dos vazios demográficos que convenha ao desenvolvimento do país);
— *aliviar pressões demográficas* de áreas já congestionadas;
— *planejar o processo migratório interno* desordenado.

2. A discriminação de *terras devolutas*, bem como a sua arrecadação, as quais cumpre sejam *direcionadas* para o atendimento das necessidades da PNDR. A *discriminação* será utilizada, também, para pôr termo a *conflitos* originários de *dúvidas* quanto à *propriedade* da *terra*, de forma que sejam conhecidos os *reais proprietários* e a *dimensão* de suas *terras*, efetuando-se as *demarcações* destas, bem como *separando-as* daquelas que sejam objeto de *apropriações espúrias*.

3. A tributação da *terra rural* utilizará, sobretudo, o *princípio da incidência progressiva*, levando em consideração *fatores* que fazem variar o imposto em função de características de tamanho, localização e condições de exploração, tanto no que se refere ao *caráter social*, como aos *aspectos econômicos*. O governo deverá cuidar para que se promova a *efetiva arrecadação dos tributos*, evitando a *evasão de receitas*.

4. O zoneamento e cadastro rurais, sua *atualização*, bem como o *reestudo das áreas dos módulos rurais*, que propiciarão o conhecimento mais real das diversas zonas do país, das *formas de exploração das terras rurais* e das *dimensões* necessárias aos *módulos rurais*, refletindo-se, inclusive, nas revisões dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária.

5. O crédito fundiário, que permita aos *agricultores sem terra* e aos *proprietários minifundiários* adquirir *pequenas propriedades*, na medida das disponibilidades financeiras.

II — *A política agrícola*

A. A *política*, a ser formulada e implementada com o objetivo de *amparar* a *propriedade*, a *posse legítima* e o *uso adequado da terra* e o de *orientar*, no interesse da economia rural, as *atividades agrárias*, no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, harmonizando-as com o processo de industrialização do país, deverá basear-se no Estatuto da Terra e legislação pertinente, tendo presentes as seguintes *diretrizes*:

1. *Revigorar* a atividade de *planejamento* do *setor agrícola* no contexto do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), concentrando a *ação planejadora* no sentido de:
— *gerar subsídios* para a definição de estratégia que *oriente* a ação do governo na construção de um *novo estilo de desenvolvimento agrícola* que seja *socialmente justo*, *eficiente* em termos *econômicos*, e *adequado* em termos *ecológicos*;
— *coordenar* a montagem do *zoneamento* agroecológico e econômico para a agricultura brasileira, de forma a *disciplinar* a *localização* das *atividades produtoras* agrícolas;
— *formular*, de modo *descentralizado e participativo*, *planos de produção e abastecimento* que *orientem* a *produção agrícola* estadual com vistas a *alcançar* o *máximo* de *auto-suficiência* regional na *produção* de *alimentos* (reduzindo os custos de transportes) e *compatibilizar* a produção de alimentos com a de matérias-primas (energéticas) e excedentes exportáveis;
— *acompanhar* a *evolução* do *emprego rural*, gerando informações para que o governo possa se *antecipar* no *tratamento dos proble-*

mas trabalhistas rurais que cada ano se avolumam;

— *montar,* em articulação com outros organismos do setor público, uma *política de urbanização e industrialização rurais, instrumentos complementares do desenvolvimento agrícola e meio hábil* para *planejar o processo migratório* e *melhorar as condições de vida no campo.*

2. *Estabelecer um novo sistema de financiamento para o setor agrícola* que procure *superar* a sua *dependência* das fontes monetárias de recursos e, ao mesmo tempo, permita *tratamento diferenciado* aos vários subsetores da agricultura (empresarial, cooperativo e o conjunto dos pequenos produtores rurais, aí incluídos os beneficiários da reforma agrária, os arrendatários e parceiros).

Tal sistema de *crédito, ajustado* à *política agrícola* em geral, deverá *orientar* as *atividades agrárias* para as necessidades de produção local, regional, nacional e de exportação, de forma que haja *compatibilização* entre a *oferta* e a *procura.*

3. *Orientar a pesquisa agropecuária* e *intensificar a divulgação* dos seus *resultados junto aos produtores rurais, direcionando-a* no sentido de:

— *intensificar* a pesquisa em *apoio* à *produção* de *alimentos básicos,* buscando a *adequação tecnológica às disponibilidades de recursos típicos de pequenos e médios produtores;*

— *dar prioridade,* no caso das *grandes culturas,* ao *desenvolvimento de tecnologias compatíveis com a conservação da qualidade ambiental* e que sustentem, ao longo do tempo, o processo de produção agrícola na mesma área física;

— *dar maior ênfase à pesquisa nas áreas de biotecnologia e microbiologia de solos* como forma de minorar a dependência da agricultura brasileira da tecnologia importada;

— *desenvolver tecnologias e processos de produção* que viabilizem os projetos de reforma agrária;

— *desenvolver tecnologias poupadoras de energia fóssil* que busquem fontes alternativas renováveis, utilizando sistemas de produção não concentradores;

— *regionalizar a pesquisa* visando o desenvolvimento de tecnologias apropriadas às *peculiaridades* de cada região;

— *minimizar a dependência genética externa* através do *melhor conhecimento* do patrimônio genético brasileiro assim como da sua preservação, desenvolvimento e valorização;

— *estimular o esforço da pesquisa básica em biotecnologia* em *conjunto* com as *universidades,* visando ampliar a base para a geração de tecnologia voltada para os *interesses nacionais,* a médio e longo prazos;

—*'intensificar o processo de transferência de tecnologia,* a partir da estreita articulação com a *extensão rural* e com as organizações de produtores, inclusive dos beneficiários da reforma agrária.

4. *Adequar a extensão rural às peculiaridades regionais,* tendo em vista:

— *reforçar a organização rural* e criar *formas de cooperação* visando o *fortalecimento* do público-meta e a agilização dos serviços;

— *mobilizar as comunidades* para a *participação* na *divulgação, seleção, organização, treinamento* e *assistência técnica* dos beneficiários da reforma agrária;

— *preservar e recuperar o meio ambiente, incentivando a conservação do solo e da água* (com ênfase às microbacias hidrográficas), *assistindo* os agricultores no uso de agrotóxicos na agricultura orgânica;

— *desenvolver* integralmente a *tecnologia agropecuária* da unidade de produção e definir sistemas de produção adequados às diferentes realidades sócio-econômicas;

— *assistir o agricultor,* individualmente, e a comunidade, na *implantação e condução de sistemas de irrigação e drenagem;*

— *divulgar, discutir* e *orientar* o uso do *crédito rural* e de *outros mecanismos de financiamento da produção* e da *comercialização,* dando ênfase aos aspectos grupais da operacionalização;

— *divulgar, discutir* e *orientar* a *política de produção de alimentos,* o *uso de insumos* adequados e as formas apropriadas de *meca-*

nização, colheita, transporte e *armazenamento* dos produtos;

— *orientar* o produtor sobre *classificação, beneficiamento, conservação* e *preços dos produtos*, e a racionalização do processo de compra de insumos e venda da produção;

— *orientar* o produtor sobre o *uso de práticas de higiene e saúde*, o *preparo e conservação de alimentos*, e a participação nas ações preventivas de *controle de endemias e doenças* de massas;

— *informar* e *orientar* o produtor sobre *políticas energéticas*, construção e instalação de equipamentos de *energia alternativa*.

5. *Desenvolver tecnologias* que, partindo do reconhecimento do caráter inversível do processo de inovação tecnológica, distingam e articulem em forma não-antagônica o progresso técnico, seus usos sociais e as modalidades de apropriação de seus frutos. Nesse sentido, a estratégia de inovação tecnológica na agricultura brasileira — levando em conta o fosso tecnológico existente entre a parcela minoritária modernizada e a grande maioria de estabelecimentos ainda em estágio pré-industrial — deverá *partir do conhecimento já acumulado*, além das estruturas técnicas e da base industrial *preexistentes*. As novas formas tecnológicas deverão, ademais, incluir a economia de energia dos minerais não-renováveis, reduzir a dependência de insumos ou técnicas importadas e promover a utilização combinada dos recursos naturais, com atenção para as novas demandas sociais de preservação ecológica.

6. *Adequar a política de preços mínimos* de forma a torná-la instrumento mais *eficaz* e *estável*.

B. Na formulação e na implementação da política agrícola, deverão receber peculiar atenção os seguintes *aspectos* complementares:

1. A *ampliação* e a *melhoria* da rede de *armazenagem* e *escoamento* da produção.

2. A *expansão da eletrificação rural*, o *incentivo à industrialização* e o *beneficiamento* dos produtos agropecuários (inclusive a nível artesanal), como forma de *absorver mão-de-obra local*.

3. A *ênfase na promoção do cooperativismo* e do *associativismo rurais*.

4. A *intensificação da prática da irrigação*, preferencialmente com métodos singelos, sobretudo de *pequenas áreas*, particularmente nas *regiões semi-áridas*, e, em escala adequada, nas *regiões subtropicais*, com o fito de *promover melhor produtividade agrícola* e *radicar as populações locais*.

C. O Ministério da Agricultura contará, na formulação e na implementação da política agrícola, com a *co-participação* e a *co-responsabilidade* dos diversos órgãos federais, particularmente do Mirad, do Minter e do Ministério da Fazenda, e buscará, através do sistema de planejamento agrícola, a efetiva *participação* dos *estados, territórios, municípios*, do *Distrito Federal* e da *iniciativa privada* (entidades representativas do setor rural), para que haja *articulação* e *harmonia* na atuação de *todos* os envolvidos, tudo convergindo para os *interesses locais, regionais* e *nacionais*.

III — *Outras medidas*

A. De par com a reforma agrária e a política agrícola, ao seu lado, surgem no contexto da PNDR, como indispensáveis a sua efetiva sustentação, as seguintes *medidas*:

1. A *assistência sócio-econômica às populações rurais*, visando tornar razoável o nível de vida no campo e evitar o êxodo rural, assegurada através de:

— *apoio* a *programas de construção de habitações rurais*, destinados a dar segurança ao *trabalhador rural* e à sua *família* e a permitir-lhe o acesso ao trabalho nas regiões onde habite;

— *intensificação do ensino rural*, voltado este, particularmente, para a *profissionalização* e a *capacitação* do *homem do campo* nas *atividades agrárias* e nele respeitada, preservada e estimulada a cultura local;

— *incremento da assistência à saúde,* da *previdência social,* e, especialmente, da *assistência ao menor;*

— *melhoria das condições de vida e do bem-estar das populações rurais,* propiciando-lhes o *acesso* aos *meios de comunicação* em geral (transportes, correios e telégrafos, telefone, rádio e televisão), ao *comércio,* ao *lazer* etc.

2. Os *contratos agrários* (*arrendamento e parceria,* formas de uso e posse temporária de terras privadas que a lei reconhece) terão ampliada a *fiscalização* do seu *cumprimento,* objetivando a obediência da legislação agrária aplicável, a realização da *justiça social* e o *aumento da produtividade*.

3. A *abertura* e a *conservação* das *estradas* necessárias ao *pronto escoamento da produção* para os armazéns e centros consumidores, evitando-se o perecimento dos bens produzidos, particularmente em *projetos de colonização*.

4. A *compatibilização das políticas agrícola, florestal, do meio ambiente, fundiária, indigenista e minerária,* de modo que se ajustem perfeitamente e possam coexistir em harmonia com os interesses maiores do país.

B. No *planejamento* e na *execução* dessas *medidas,* os Ministérios envolvidos deverão agir de forma integrada com os responsáveis pela reforma agrária e pela política agrícola, com os estados, territórios, municípios, o Distrito Federal e a iniciativa privada (entidades representativas do setor rural), com vistas a melhor atender às necessidades das populações rurais.

3. O DIREITO

É imperioso focalizar, agora, o direito, anteriormente referido, sem restringi-lo ao *direito agrário*. Isso porque se tem em mente não apenas a *legislação agrária* (de que é parte a *fundiária*), mas também *outros passos* do *ordenamento jurídico brasileiro,* p.ex., o relativo ao *trabalho rural*.

O direito é o instrumento básico, regulador, da Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR); delineia o seu modo de aplicação. Não a limita, podendo mesmo ser alterado em virtude dela; mas, posto e vigorante, há de ser por ela respeitado, eis que propicia sua execução de modo estável e ordeiro, não-arbitrário. O *respeito* ao direito abrange não só o devido aos *textos legais* (*lato sensu*), como o devido às *decisões judiciárias*. Assim impõe o Estado de direito.

Não se haverá, entretanto, de obscurecer a enorme relevância do direito agrário e a necessidade de *consolidar* seus inúmeros diplomas, *aprimorando-os,* nem a conveniência em se dotar o país de uma *justiça agrária* e de *lei processual e procedimental* específica. Tais providências trariam, sem dúvida, valiosíssima contribuição ao deslinde da secular *questão agrária* brasileira.

Na *consolidação* e *aprimoramento* da *legislação agrária* deverão estar presentes aspectos fundamentais da *questão agrária*. A esse trabalho se acrescerá a *elaboração* de *normas especiais regedoras do processo e do procedimento agrários* (destinadas a agilizá-los e a possibilitar o eficiente desempenho das funções da justiça).

Relativamente à *justiça agrária,* a experiência de outros países tem evidenciado que, sendo o direito agrário ramo da ciência jurídica ainda em fase de sistematização, de definição de seus institutos, de interpretação dos seus princípios frente às diversas realidades nacionais, cabe a ela papel relevante nesse mister construtivo e também estabilizador. Integrada por magistrados aos quais seja conferida *competência ratione materiae* e dos quais se exija comprovado conhecimento do direito agrário, dotada de primeiro grau de jurisdição próximo do homem do campo, a este acessível, e de segundo grau uniformizador da jurisprudência, pacificador das controvérsias na aplicação do direito e da lei, terá a *justiça agrária,* aqui como alhures, atuação da maior importância no desate da *questão agrária*. Cumpre, pois, estudá-la, discuti-la, planejá-la e implemen-

tá-la tendo sempre presente a realidade brasileira.

Em que pese a relevância, no ponto, do *direito agrário*, há de se reconhecer ser também necessário *ajustar à realidade brasileira a legislação sobre o trabalho e a previdência rurais*, aqui se curando, inclusive, de estender mais efetivamente ao meio rural a atuação das *delegacias do trabalho*, ou de instituir *delegacias do trabalho* para o *meio rural*, com o objetivo de prestar assistência aos trabalhadores.

A *legislação sobre o trabalho rural* deverá ser *ajustada à realidade brasileira;* para tanto, deverá estar perfeitamente adaptada ao *trabalho no campo*, que tem *características* próprias e *peculiaridades* que reclamam *tratamento diferenciado*.

A *legislação da previdência rural*, por sua vez, também haverá de ser *reformulada* de maneira a permitir o gradual *acesso do homem do campo* aos *benefícios* que hoje alcançam as populações urbanas, pois não se justifica a *discriminação* entre o rurícola e o morador das cidades.

4. Permita-nos, Sr. Presidente, reiterar que a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) terá como centro o *homem do campo*, a valorização e proteção de seu *trabalho*, a elevação de seu *nível de vida*, objetivando o surgimento de *classe média rural estável*. Tudo isso através da *ação integrada* dos vários órgãos e entes federais, na qual se eliminem competências e atribuições superpostas ou paralelas e se promova a assistência aos estados, territórios, municípios e ao Distrito Federal na execução das tarefas contidas na PNDR, celebrando-se com eles os acordos e convênios que o Estatuto da Terra e as leis a eles correlatas prevêem.

No tocante à implantação dessa Política — através da execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, da Política Agrícola e das *outras medidas* — convém ressaltar que, *sem prejuízo da aplicação das providências de caráter geral a todo o país*, deva ela efetivar-se, preferencialmente, nas *áreas* mais *carentes*, nas de *sérios conflitos* ou *forte tensão social* e naquelas *cujo desenvolvimento seja de relevante interesse do país*, p. ex., nas áreas onde os rurícolas muito necessitem de assistência, mas em que seja constatada expressiva pressão demográfica, naquelas a exibirem conflitos oriundos de dúvida sobre a propriedade da terra ou tensão social provocada pelo despejo, ou desapossamento, de antigos ocupantes (parceiros, arrendatários ou posseiros) e naquelas de vazio demográfico prejudicial aos interesses nacionais.

Assim, merecem imediata implementação da PNDR as áreas objeto do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste, do Programa de Irrigação de um Milhão de Hectares no Polígono das Secas, e *outras* que o *governo federal eleja* e que *os estados indiquem* à luz do contido neste documento, especificando-lhes os aspectos a serem prioritariamente atendidos.

Torna-se necessário sugerir, ainda, que os *programas* e *projetos* já aprovados por V. Exa., ou em fase de estudo, sejam *conectados à PNDR*.

Essas, Sr. Presidente, são as linhas básicas da proposta ora submetida à superior decisão de V. Exa.

5. O papel dos *estados, territórios, municípios* e do *Distrito Federal* é de capital importância para o bom êxito da PNDR. A eles cabe parcela considerável da *responsabilidade* que a matéria encerra. São eles que constantemente se vêem a braços com os inúmeros problemas que o *setor rural* apresenta e a eles deverá ser dado o *apoio* necessário para *resolvê-los*, pois são os responsáveis pela ordem pública e pelo fornecimento de serviços.

À vista disso, os Ministérios, seus entes e órgãos, na *elaboração* dos *planos, programas e projetos* de *quaisquer ações* previstas na PNDR — objetivando a *descentralização administrativa* e o *fortalecimento da Federação* — deverão buscar a *co-responsabilidade* dos estados, territórios, municípios e do Distrito

Federal, e, na fase de *execução* dessas *ações*, a administração federal dará a eles todo o *apoio* para que possam conduzir a bom termo a *administração do setor rural*. Ficará, pois, à União, a incumbência de intervir nas hipóteses em que não lhe seja conveniente delegar as atribuições recebidas da Constituição e das leis e naquelas nas quais as outras pessoas jurídicas públicas não estiverem em condições de assumir os encargos respectivos.

Sempre que a administração federal, direta e indireta, tiver de agir nas unidades da Federação e nos municípios, deverá previamente *entender-se* com umas e outros, para que a ação federal não gere desequilíbrios, ou ônus, que a eles caberá corrigir.

Assim, os Ministérios, seus entes e órgãos, firmarão com as unidades federadas, em nome da União, *acordos e convênios* com o objetivo de lhes *transferir a execução da PNDR*, naquilo que julgar conveniente. As referidas unidades participarão da proposição das medidas a serem *adotadas*, tais como: a definição de imóveis rurais desapropriáveis para fins de reforma agrária; a implantação de *projetos de colonização;* a *discriminação* e a *arrecadação* de terras devolutas; a *irrigação* de terras; a *eletrificação* rural; a instalação de *armazéns;* a construção de *habitações rurais;* a abertura de *estradas* etc.

6. Dentro dos parâmetros fixados neste documento, parece-nos deveria incumbir:

— a todos os Ministérios, dar prioridade efetiva nas suas programações orçamentárias às ações necessárias à real implementação da PNDR;

— à Seplan — vista a sua competência legal para coordenar o plano geral do governo, fazer a integração dos planos regionais e setoriais e coordenar assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério — a responsabilidade de *promover a integração* global entre os órgãos envolvidos e a *compatibilização das ações* aqui preconizadas, inclusive nos seus aspectos orçamentários;

— ao Mirad, seus entes e órgãos, o *planejamento* e a *execução* da reforma agrária e das *medidas* que a *apóiam*, e a *fiscalização dos contratos agrários* em articulação com os demais Ministérios envolvidos (particularmente os da Agricultura e Fazenda), com os estados, territórios, municípios, o Distrito Federal e a iniciativa privada (entidades representativas do setor rural), cabendo-lhes ainda *coordenar a atuação* dos outros entes e órgãos federais nas *áreas prioritárias* para reforma agrária e a continuação dos trabalhos de *consolidação e aprimoramento* dos principais *diplomas agrários*, aí se incluindo lei processual e procedimental agrária;

— ao Ministério da Agricultura, seus entes e órgãos, a *formulação* e a *implementação* da política agrícola, em ajustamento com os demais Ministérios envolvidos (particularmente com o Mirad, o da Fazenda e o do Interior), com os estados, territórios, municípios, o Distrito Federal, a iniciativa privada (entidades representativas do setor rural), competindo-lhes ainda *coordenar a atuação* dos demais entes e órgãos federais nas áreas *não* declaradas prioritárias para reforma agrária;

— aos *Ministérios* envolvidos na implementação das *outras medidas*, nos estudos referentes ao *aprimoramento da legislação* relativa ao *trabalho* e à *previdência rurais*, e à *criação da justiça agrária, a apresentação, à Seplan*, dos *trabalhos pertinentes*, elaborados a partir de *entendimentos* com os outros Ministérios (principalmente o Mirad e o Ministério da Agricultura), os estados, territórios, municípios, o Distrito Federal e a iniciativa privada (entidades representativas do setor rural);

— a uma *Comissão Interministerial*, a ser presidida pela Seplan e integrada, ainda, pelo Ministério da Agricultura e pelo Mirad, a *coordenação-geral*, o *acompanhamento* e *avaliação* da *implementação da PNDR*, podendo referida *Comissão* convidar outros Ministérios para colaborarem com os seus trabalhos.

Com a adoção dessas *providências*, Sr. Presidente, confiamos em que será atingido

o louvável e patriótico objetivo de V. Exa. de *levar a paz ao meio rural,* através do *progresso social e econômico* daqueles que *nele habitem* e dos que *tornam a terra produtiva*.

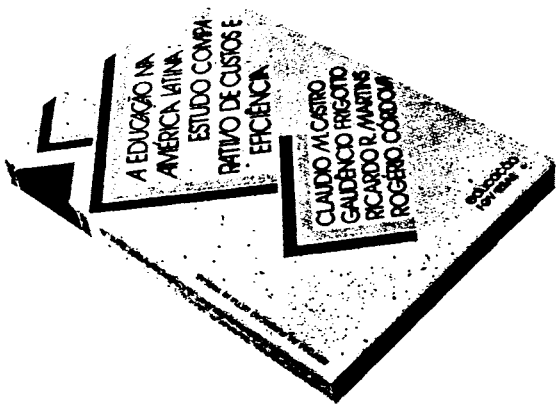
Aproveitamos a oportunidade para renovar a V. Exa. os protestos do nosso mais profundo respeito.

Senador *Pedro Borges Simon,* Ministro de Estado da Agricultura.

Nelson de Figueiredo Ribeiro, Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.

João Sayad, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A.
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal, 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ