

O DEBATE EM TORNO DA PROPOSTA DO 1.º PNRA DA NOVA REPÚBLICA: EXPLICAÇÕES NECESSÁRIAS

JOSÉ GOMES DA SILVA

“Foi então, pela primeira vez, promulgada a lei agrária, que, desde aquela época até hoje, nunca mais foi discutida sem provocar as mais violentas comoções” (TITO LÍVIO, 486 a.C. In JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*, São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais S.A., p. 140).

SUMÁRIO: 1. Apresentação. 2. As pequenas propriedades serão atingidas pela Reforma Agrária? 3. Empresas rurais não podem ser desapropriadas. 4. Os latifúndios por dimensão, quando produzindo, serão desapropriados? 5. Formas de organização do assentamento e a suposta “coletivização”. 6. Reforma Agrária e política agrícola. 7. Coisas do passado e planos para o futuro. 8. Algumas questões semânticas. 9. Enfoque social e desorganização da produção. 10. A dúvida das estatísticas. 11. Custo da Reforma. 12. Terra própria, fábrica própria? 13. A controvérsia dos conflitos. 14. A Reforma Agrária pode ser feita pela via da tributação? 15. Área prioritária e imóvel rural desapropriado: o caso de Londrina.

1. *Apresentação*

O presente artigo destina-se a tentar esclarecer as principais dúvidas que apareceram durante a discussão da Proposta para a Elaboração do 1.º Plano Nacional de Reforma Agrária.

As considerações aqui apresentadas pressupõem a leitura do documento oficial e procuram evitar a discussão de críticas paralelas que não se prendam ao texto divulgado.

Espera-se com isso contribuir para maior precisão e serenidade dos debates.

Os tópicos 4 e 13 foram preparados, em sua maior parte, respectivamente por LUIZ EDSON FACHIN (Procurador-Geral do INCRA) e CARLOS LORENA (Diretor de Cadastro e Tributação).

OSWALDO RUSSO (Diretor Adjunto de Cadastro e Tributação), GUILHERME MÜLLER (Diretor de Planejamento), JAIR BORIN (Chefe

de Gabinete), DURVAL FERNANDES MOTA (Diretor Adjunto de Recursos Fundiários), CÉLIO COELHO DAS NEVES (Assessor da Presidência), todos do INCRA, e AEDIAS VILAR DE CARVALHO, do MIRAD, também colaboraram na melhoria do texto.

2. *As pequenas propriedades (sítios, chácaras, pequenas unidades de produção com qualquer denominação) serão atingidas pela Reforma Agrária?*

Um dos mais lamentáveis equívocos na discussão que se instaurou em torno da "PROPOSTA" para o 1.º PNRA da Nova República é a insegurança que, indevidamente, se tem procurado transmitir às pequenas unidades de produção (sítios, chácaras, pequenas fazendas), quase sempre suficientemente aproveitadas, considerados os modestos padrões vigentes.

Dos atuais 4,1 milhões de imóveis rurais, cerca de 83% têm área inferior a 100 hectares (cerca de 40 alqueires paulistas).

Ora, a lei em vigor (Estatuto da Terra) só admite a desapropriação, por interesse social, para fins de Reforma Agrária, de dois tipos de imóveis: a) os latifúndios por dimensão; b) os latifúndios por exploração.

Os pequenos imóveis rurais não podem constituir-se, até por definição, em latifúndios por dimensão, embora possam, eventualmente, ser classificados como latifúndios por exploração, malgrado sua pequenez, estando a salvo da desapropriação, no entanto, por expressa disposição legal (art. 19, § 3.º, "a", do Estatuto da Terra), aqueles imóveis cuja área não exceda a três vezes o módulo de propriedade, de acordo com o tipo de exploração.

Percebe-se, portanto, que é extremamente estreita a faixa de pequenos imóveis rurais passíveis de expropriação, para fins de Reforma Agrária.

Ocorre que as pequenas unidades de produção têm, no momento presente, importância fundamental para a economia brasileira, pois são responsáveis pela produção dos principais alimentos, empregam muita mão-de-obra, mostram uma lotação de pastagens muito boa (quando se dedicam à produção animal) e investem mais que as grandes propriedades, além de serem mais fiéis contribuintes fiscais.

Tudo isso as torna indispensáveis à sociedade brasileira, à economia do país e aos propósitos do atual Governo, ficando, por esse modo, distanciadas do risco de desapropriação, contrariamente ao que apregoam aqueles que, movidos por interesses inconfessáveis, buscam estabelecer injustificado pânico entre os pequenos proprietários.

Ainda no tocante ao risco de expropriação, é indispensável considerar:

a) a desapropriação por interesse social, nos termos da Constituição da República, só pode ocorrer em "zonas prioritárias" previamente declaradas, por ato presidencial, alcançando imóveis cuja forma de exploração infrinja sua função social.

Sabe-se que os imóveis de pequena e média dimensão não costumam afrontar a função social, nem são frequentes nas áreas declaradas prioritárias;

b) além do mais, há que se ter em mente, sempre, a exclusão, inscrita na lei, dos imóveis cuja área não exceda três vezes o módulo rural da região;

c) a exceção a esses critérios está nos minifúndios (imóveis rurais cuja área não permita a sobrevivência de uma família), que podem ser desapropriados para permitir o seu reagrupamento, o que significa que tais imóveis só podem ser beneficiados por um plano de Reforma Agrária, transformando-os em unidades de dimensão economicamente viável.

Exemplificando, com o pujante município de Ribeirão Preto (SP), numa tentativa de clarificação:

Total dos imóveis cadastrados em 1983: 2.030

- a — Empresas rurais: 197 (9,7%)
- b — Latifúndios por dimensão: não existem
- c — Latifúndios por exploração: 277 (13,6%), dos quais apenas 142 imóveis (7%) têm área superior a três módulos
- d — Minifúndios: 1.304 (64%)
- e — Imóveis isentos de tributação (provavelmente minifúndios): 252 (12,4%)

Teoricamente, portanto, excetuados os minifúndios, somente os 277 imóveis que são latifúndios por exploração seriam passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Destes, no entanto, somente 142 (7%) estão além da faixa de três módulos (também isenta, como já se disse e repetiu, de qualquer expropriação por interesse social).

Acontece que no município de Ribeirão Preto não se encontram as características necessárias à declaração de zona prioritária para reforma agrária (ocorrência do complexo latifúndio/minifúndio, mau aproveitamento e conservação do solo, incidência de arrendatários, parceiros e posseiros etc.).

Não há como cogitar-se, portanto, no município de Ribeirão Preto, como em outros com as mesmas características, de qualquer expropriação, até porque a postura do atual Governo é de total apoio às pequenas e médias unidades de produção, sejam elas agrí-

colas, comerciais ou industriais. Melhor exemplo dessa preocupação é o Estatuto da Microempresa, iniciativa da Nova República.

Assinale-se, de resto, que as glebas rurais de área não excedente a vinte e cinco hectares estão, por preceito constitucional (art. 21, § 6.º), isentas do pagamento do Imposto Territorial Rural — ITR, quando o proprietário, que não possua outro imóvel, as cultive, só ou com sua família.

Enfim: as pequenas e médias propriedades encontram-se, no nosso sistema, altamente privilegiadas, mercê da função social que normalmente observam e da produtividade que ostentam, não havendo porque atingi-las, num instante histórico em que o objetivo é exatamente multiplicar o número de proprietários rurais pela reorganização do espaço fundiário.

3. *Empresas rurais não podem ser desapropriadas*

A Constituição Federal e o Estatuto da Terra só admitem a desapropriação de “propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o uso social da terra”.

Os imóveis rurais que se ajustam, à perfeição, aos mandamentos legais, isto é, que sejam explorados econômica e racionalmente, com respeito à função social da terra, são as empresas rurais, que a Proposta claramente preserva, como, aliás, não poderia deixar de ser.

Observe-se que, dentre os beneficiários potenciais do PNRA, a Proposta (p. 12) projetou um contingente de “3,5 milhões, que estão ou serão retidos em seus empregos pela dinâmica da agricultura empresarial brasileira, como assalariados permanentes ou temporários”, dados que dizem respeito, indubitavelmente, às empresas rurais.

Por outro lado, o que a Proposta propugna é uma criteriosa revisão dos dados cadastrais, de tal modo que se possa alcançar uma autêntica amostragem das empresas rurais, ou seja, dos imóveis que estão em condições de merecer a proteção legal, até porque está detectado um crescimento suspeito do número de empresas rurais (4 vezes) e na área a elas correspondentes (5 vezes), quando a tendência anteriormente verificada era a da diminuição acentuada desse tipo de imóvel rural. A revisão desejada ainda mais se impõe ao saber-se, como se sabe, que o aumento do número de empresas rurais não tem correspondência — que é natural — no mesmo período, com os resultados aferidos de produção e produtividade na agricultura brasileira.

4. *Os latifúndios por dimensão, quando produzindo, serão desapropriados?*

Ao especificar as áreas passíveis de desapropriação, o Estatuto da Terra (art. 20, inciso I) aponta os "latifúndios", em gênero, o que significa latifúndios por exploração e latifúndios por dimensão.

Desse modo, segundo a lei promulgada no Governo Castello e que teve sua abrangência ampliada no período Costa e Silva, é admissível a desapropriação, por interesse social, de imóveis com área superior a 600 módulos (o que corresponderia, só para exemplificar, a 7.800 hectares com cana, no município de Ribeirão Preto).

Não obstante, as cifras que têm sido mencionadas, quer pelo Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, quer pelo Presidente do INCRA, referem-se, sempre, às áreas "aproveitáveis não utilizadas" em ambos os tipos de latifúndio.

A Proposta do PNRA não avança a esse tipo de detalhes, por isso que sua discussão formal seria, quando nada, extemporânea.

Por outro lado, entram em cogitação outros fatores, como a farta disponibilidade de recursos-terra,¹ a atual situação da economia, a exigir a preservação e a proteção do subsetor empresarial, tal como se explicita na p. 12 da Proposta, a própria questão financeira e até o bom senso, a inviabilizar a desapropriação indiscriminada dos latifúndios, ainda mais porque a lei exige o pagamento em dinheiro de benfeitorias, culturas, animais e outros bens que não constituam a simples "terra nua".

Assim, num resumo, ainda que legalmente passíveis de desapropriação, os latifúndios por dimensão que estiverem produzindo não entram na linha de cogitação do MIRAD/INCRA. Mesmo as frações "aproveitáveis não utilizadas" só poderiam ser objeto de desapropriação se a região em que se situam tiver sido previamente declarada — e tal não é o caso, por exemplo do município de Ribeirão Preto, aqui sempre apontado — como zona prioritária, nos termos do art. 161 da Constituição Federal e delimitada como área prioritária regional, na forma prevista no art. 34, I, do Estatuto da Terra.

¹ O esquema de página 210 mostra, por exemplo, a existência de 409 milhões de ha de latifúndios, comparados com apenas 0,18 milhões de ha de terras da Igreja, 114,6 milhões de ha de terras públicas e 6,9 milhões de ha de terras de estrangeiros.

TERRAS DE LATIFÚNDIOS, TERRAS PÚBLICAS, TERRAS DE ESTRANGEIROS E TERRAS DA IGREJA

LATIFÚNDIOS

409,5 MILHÕES DE HA

TERRAS PÚBLICAS

114,6 MILHÕES DE HA

ESTRANGEIROS

6,9 MILHÕES DE HA

IGREJA

0,18 MILHÕES DE HA

5. *Formas de organização dos assentamentos e a suposta "coletivização"*

A expressão "Reforma Agrária", quem sabe se em razão de acidentalidades políticas que a envolveram no passado, carrega injustificada marca ideológica (o processo, objetivando aumentar o número de proprietários rurais, insere-se, em quaisquer traumatismos, no sistema capitalista), ensejadora, por razões de insciência ou de malícia, de mais uma lamentável confusão a envolver, indevidamente, a proposta apresentada pelo Governo Sarney.

Antes do mais, é forçoso reafirmar que a Reforma Agrária preconizada na Proposta é simplesmente brasileira, tanto que decorre de lei federal (n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964), debatida e aprovada no Congresso e promulgada, distante de suspeição, no correr do ciclo militar que se iniciou em 1964.

As diversas alternativas, portanto, para a posse e uso da terra, enunciadas na Proposta (p. 23), são formas consagradas na nossa ordem jurídica, a partir da Constituição, passando pela lei civil e chegando ao diploma maior de direito agrário.

Não há como excogitar anomalias jurídicas na menção ao fato (não se trata de qualquer figura ou estrutura jurídica autônoma), que se vem denominando, em espanholismo já incorporado ao direito agrário, de "assentamento". O assentamento, já inscrito, por exemplo, no Decreto n.º 90.697, de 12 de dezembro de 1984 (portanto no governo Figueiredo), é o vocábulo que se tem encontrado para definir o conjunto de medidas que tendam à "implantação, consolidação e emancipação de projetos de colonização e Reforma Agrária", o que vale dizer que ultrapassa o simples uso ou a posse da terra, reunindo um conjunto de medidas governamentais de apoio, sem ganhar, com isso, autonomia jurídica, que possa ultrapassar os limites do exercício do direito de posse ou de domínio, se for o caso. O assentamento nada mais é, portanto, do que a soma da forma de acesso à terra (posse ou domínio) com as medidas governamentais de apoio. O absurdo de considerar-se o assentamento como figura jurídica anômala é o mesmo que considerar que uma propriedade agrícola qualquer possa ter a sua qualificação jurídica alterada pela simples razão de ter merecido medidas de apoio governamentais ou privadas, em forma de incentivos ou de financiamento, por exemplo.

Assim, as alternativas de organização interna dos assentamentos são, segundo a Proposta:

a) unidade familiar (ou propriedade familiar, cf. art. 24, inciso I, do Estatuto da Terra).

Dispensa, naturalmente, maiores comentários, ficando evidenciado que não se pensa em inadmissível inovação ao direito de propriedade;

b) unidade associativa (ou associação de agricultores organizados sob regime cooperativo), também expressamente prevista no art. 23, III, do Estatuto da Terra;

c) unidade de propriedade em comunhão (ou condomínio ou compropriedade), com expressa previsão no artigo 3.º do Estatuto da Terra (direito à propriedade da terra em condomínio) e no Decreto que o regulamentou (n.º 59.428/66), bem como no próprio Código Civil Brasileiro, em vigor desde 1917.

Esse tópico da Proposta, equivocada ou maliciosamente, tem sido brandido aos incautos como perigosa forma de coletivização.

Ora, a comunhão (condomínio ou compropriedade) está disciplinada nos arts. 623 e seguintes do Código Civil, como típica modalidade de propriedade privada e significa, pura e simplesmente, que sobre um determinado bem há mais de um titular do direito de propriedade, que são os condôminos (condomínio tradicional), comproprietários ou comunheiros.

É inimaginável que se possa encontrar exatamente na propriedade em comunhão qualquer laivo coletivizante, no sentido que se pretendeu emprestar-lhe. Não há como confundi-la com as chamadas propriedades coletivas, de índole estatal, nas quais, ao invés de uma pluralidade de proprietários, não há proprietário algum.

Numa síntese: a denominada propriedade familiar não deixa de ser propriedade, em que há titularidade do direito atribuída ao chefe da família ou se for o caso, em forma de condomínio familiar, como existem, até costumeiramente, em muitas famílias tradicionalmente capitalistas.

A associação de proprietários sob regime cooperativo não desnatura, por igual, o instituto da propriedade privada e se ajusta à figura da Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA), também prevista, às expressas, no Estatuto da Terra (art. 4.º, III) e que serve para evidenciar, à perfeição, o sentido da Proposta, e que tem “a finalidade de industrializar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente”.

As objeções e o alarme que se têm produzido em torno do tema reduzem-se, portanto, a um autêntico alarme falso, malgrado o ruído que produziu.

6. *Reforma Agrária e política agrícola*

Outro argumento, claramente protelatório, que vem sendo esgrimido, é o de que uma Reforma Agrária não pode ser iniciada sem antes existir uma política agrícola.

Trata-se de repetição do mesmo debate já travado em 1964 e dele resultou o acréscimo, ao texto primitivo do Estatuto, de todo um título, cuidando da Política de Desenvolvimento Rural (Título III) e arrolando um amplo elenco de medidas, que vão desde a Assistência Técnica até o Seguro Agrícola, passando pela produção de sementes e mudas, inseminação artificial, mecanização agrícola, cooperativismo, assistência creditícia, comercialização, industrialização e beneficiamento de produtos agrícolas (artigos 73 a 87). Não há como negar, nessa ótica, que a institucionalização do crédito agrícola, por exemplo, teve o seu caminho aberto pelo artigo 83, de onde se projetou uma considerável ampliação desse valioso instrumento até chegar aos conhecidos exageros das deformações e subsídios paternalistas.

A política agrícola, portanto, já existe e seus instrumentos estão definidos em lei. O que se pode questionar, no caso, é se tal política, no momento presente, é ou não adequada, se deve ou não merecer retificações. Se assim não fosse, isto é, se não houvesse política agrícola alguma, ficariam em desconfortável situação os governos federais ou estaduais que a anunciaram como prioridade de suas ações administrativas.

O Ministro NELSON RIBEIRO, muito apropriadamente, tem declarado que a Reforma Agrária e a política agrícola são segmentos que se complementam, logo não excludentes. Da primeira está cuidando o MIRAD e na segunda, como é natural, se empenha o Ministério da Agricultura. Os recentes créditos concedidos pelo Governo para a aquisição de safras dão o testemunho de que a política agrícola está em desenvolvimento. A recente reunião do Conselho Monetário Nacional, pela primeira vez realizada no Ministério da Agricultura, é, igualmente, demonstração de que não somente o Ministro PEDRO SIMON, mas o Governo como um todo estão atentos para a implementação de medidas que se façam necessárias para o aperfeiçoamento da política agrícola.

7. *Coisas do passado e planos para o futuro*

Uma série de exemplos, fatos e experiências têm sido veiculados como modelos, perspectivas ou projeções da Proposta.

De um modo geral, tudo isso representa o passado, que, como em outros setores, não adianta discutir. A Proposta apresentada

para a elaboração do PNRA se propõe a realizar um projeto pioneiro na agricultura brasileira. Desse modo, todas essas especulações não ultrapassam o plano do mero exercício histórico, cujo produto há de ser levado, evidentemente, na devida conta, mas que, de nenhuma forma pode ser confundido com uma Reforma Agrária que simplesmente ainda não aconteceu no Brasil.

8. *Algumas questões semânticas*

Algumas críticas se limitaram a reproduzir questões de natureza semântica já argüidas na oportunidade em que se discutia o Estatuto da Terra.

É, por exemplo, de índole nitidamente preconceituosa a que se faz à menção, pela Proposta (p. 18), da expressão “setor reformado”.

Ora, tal expressão, assim como “propriedade coletiva” têm largo uso na literatura especializada, inclusive nos estudos produzidos por organizações internacionais de que o Brasil faz parte.

No caso da Proposta, a expressão sob enfoque encontra-se claramente balanceada com a que aparece na p. 12, ou seja, o “setor empresarial”.

9. *Enfoque social e desorganização da produção*

Proclama-se que a Reforma Agrária poderá desorganizar a produção agrícola nacional.

É, na verdade, muito difícil de entender como o fato de dar utilização a terras ociosas poderia colocar em risco a produção agrícola.

Não seria demais lembrar, pela pertinência, que a Mensagem n.º 33 (que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do Estatuto da Terra) dedica nada menos do que seis longos itens e mais duas páginas sobre os “fundamentos econômicos” em que a propositura se apoiava. A Lei 4.504/64, que teve como justificativa aquela mensagem, não foi menos pródiga em preocupações dessa natureza, que permeiam todo o seu texto, a partir do artigo 1.º, cujo primeiro parágrafo termina falando em aumento da produtividade, um dos objetivos a serem perseguidos pela Reforma Agrária.

10. *A dúvida das estatísticas*

Fala-se muito, também, sobre a qualidade dos dados estatísticos mencionados na Proposta.

A tal respeito, é conveniente deixar esclarecidos alguns aspectos:

a) as cifras utilizadas resultam de declarações espontaneamente produzidas pelos próprios interessados, proprietários de imóveis rurais, declarações que os órgãos governamentais se limitam a processar;

b) os dados reais, comprovados em verificações de campo, se mostram, na verdade, ainda mais alarmantes, como no caso dos latifúndios por dimensão e na inadimplência no tocante ao recolhimento do Imposto Territorial Rural (ITR);

c) a legislação pertinente ao cadastro imobiliário admite que os proprietários atualizem, voluntariamente, suas declarações e, portanto, seus dados cadastrais e obriga (Dec. n.º 84.685/80) que as pessoas jurídicas o façam, quanto aos seus imóveis;

d) todos os dados inseridos na Proposta foram atualizados para o ano de 1984;

e) tratando-se, como se trata, de diretrizes básicas, os dados utilizados na Proposta não necessitam de aprofundado detalhamento, o que ocorrerá quando forem elaborados os Planos Regionais e os Projetos locais;

f) os parâmetros utilizados (produtividade, uso do solo, alíquotas etc.) são considerados suficientemente brandos e, no geral, favorecem os declarantes.

11. *Custo da Reforma*

Neste ponto, como em diversas outras críticas, as objeções oscilam entre posições extremas: ou apontam custos simplesmente irrisórios, ou se lançam a lamentações relacionadas com o destino de mais de duas dezenas de bilhões de dólares, importância que, segundo os críticos, poderia ser carregada para novas injeções de crédito rural subsidiado ou até mesmo para o custeio de novas obras faraônicas.

Ora, os cálculos utilizados na Proposta são meramente estimativos e compõem uma tentativa de indicar uma situação média para cada item. Os cálculos exatos somente poderão ser realizados a nível de projetos, sujeitos, é claro, às implicações locais, ao custo da obtenção da terra, aos sistemas e à intensidade da exploração agropecuária, às benfeitorias aproveitáveis existentes nas áreas expropriadas etc.

Outro ponto importante a destacar é o de saber-se que nas estimativas não se incluíram as despesas relacionadas com a infraestrutura de caráter geral, consideradas necessárias e que nor-

malmente são realizadas pelo Governo, qualquer que seja o segmento da população a ser beneficiado, exista ou não a Reforma. Aqui se incluem as estradas de tipos diversos, os caminhos vicinais, a habitação e serviços diversos (educação, saúde, assistência técnica, crédito agrícola etc.). Do mesmo modo, não se incluiu o custo da habitação, no caso de não encontrar-se ele incluído nas benfeitorias pagas em dinheiro. Nessa perspectiva, deverão ser acionados os diversos mecanismos disponíveis, inclusive o novo programa "Verde Teto", da Caixa Econômica Federal.

A participação das diversas entidades oficiais (União, Estados, Municípios, via Imposto Territorial Rural — ITR), no financiamento da Reforma Agrária, é perfeitamente admissível, já que se trata de um reclamo da sociedade em geral e de um projeto do Governo como um todo.

12. *Terra própria, fábrica própria?*

Falácia que não resiste até mesmo ao bom senso é que se construiu com fundamento numa inexistente analogia entre a agricultura e os demais setores da economia. Assim, pergunta-se: uma vez que deve ser propiciada terra própria, por que não fazê-lo também com a indústria (a fábrica, por exemplo) e o comércio?

A falsa colocação revela, num primeiro instante, total desconhecimento do universo que é a agricultura, as suas motivações, os seus valores e relações. Em segundo lugar, denota absoluto distanciamento das aspirações dos trabalhadores rurais e de todos os produtores que não são proprietários da terra que cultivam. Aqueles que são afeitos a esse tipo de convivência sabem muito bem que o anseio do sem-terra se aproxima muito mais do sonho da casa própria, em termos urbanos, do que das reivindicações salariais típicas dos operários da cidade. Jamais se vê, como item da pauta de reivindicações dos movimentos operários, a distribuição das ações da fábrica entre os grevistas. O sofisma aparece muito claro quando se vê que a tentativa de comparação é feita entre a terra improdutiva (conservada como reserva de valor) e uma unidade fabril produtiva, só acidental e transitariamente paralisada e assim mesmo independentemente da vontade do dono. O cotejo só teria sentido na hipótese, que dificilmente ocorre, em que a fábrica tivesse suas atividades paralisadas por ato voluntário do industrial, desejoso de beneficiar-se, a longo ou médio prazo, com a valorização dos seus bens. E, nessa hipótese longínqua, não seria odiosa a medida governamental que, em nome do interesse público,

promovesse a desapropriação e até a venda das ações aos operários, para preservar a continuidade da produção.

Nos dissídios rurais, por isso mesmo, diversamente do que ocorre nos centros urbanos, a questão da terra surge sempre com muita veemência, seja na forma de áreas para subsistência (cumprimento da lei dos dois hectares) ou de unidades economicamente viáveis previstas na Reforma Agrária. O mesmo quadro aparece nas pesquisas de campo, nos encontros, reuniões e congressos de trabalhadores agrícolas.

O anseio pela terra própria passa, sob alguns aspectos, pelo domínio do sociológico, variando, evidentemente, com o estágio de proletarização, com as raízes culturais, com a distância do processo de expulsão, com os sistemas de produção vigorantes etc. De uma maneira geral, as variações vão desde a dependência total e absoluta da terra própria manifestada pelo índio (que se considera parte integrante da própria terra), passando pelo camponês, que a reclama como meio de produção (indispensável à sua atividade produtiva, tanto destinada ao mercado como à própria subsistência), até o assalariado rural, que se contenta com o chamado "horto rural", através do qual consegue manter suas vinculações com a posse da terra.²

No exercício da vida democrática, em que as opiniões e reclamos dos interessados são levados na devida conta, é bastante natural, em conseqüência, que os pleitos dos trabalhadores rurais incluam a pretensão à terra própria, como é natural que não se pense, nos setores comerciais e industriais, no exame de uma reivindicação que jamais tenha sido esboçada.

13. *A controvérsia dos conflitos*

Em linguagem comum, "conflito" pode significar "luta", "peleja", "choque", mas pode significar, também, simples "disputa", como é o caso dos conflitos de interesses, que caracterizam um embate ou controvérsia judicial.

O vocábulo, exatamente por não ser unívoco, prestou-se (pela sua simples menção à p. 21 da Proposta) a um sem-número de observações, por isso que é mister deixar esclarecido.

² Mesmo entre os donos de terra, existe a preocupação de diferenciar o seu grau de relacionamento com sua base física de produção. Assim é que conhecido dirigente patronal insiste em ser chamado de "fazendeiro" e não de "empresário rural". Segundo ele, o empresário rural seria um simples investidor, enquanto que o fazendeiro seria o médio e grande agricultor que mantém convivência com sua unidade de produção, inclusive com os empregados.

a) a referência aos conflitos (agrários) foi posta como um critério e indicador adicional, como, de resto, está expressamente declarado no texto;

b) a existência de conflitos ou de disputa em torno da posse ou do domínio da terra, caracterizando relevantes embates de interesses que ao Estado incumbe dirimir para assegurar a paz social, é uma realidade gritante na atual estrutura brasileira e esse fato não pode ser desconhecido;

c) o art. 43, inciso II, do Estatuto da Terra, ao distinguir as “regiões críticas que estão exigindo Reforma Agrária” e “as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico”, refere, de forma muito clara, o critério da “tensão” (= retesamento, intensidade) nas estruturas demográficas e agrárias, deixando bem evidenciado que a Reforma é uma das maneiras de solução dos conflitos agrários quando estes alcançam um ponto próximo da ruptura, ameaçando a paz social. Trata-se, pois, de um elemento de diferenciação, legalmente consagrado.

E não há como confundir os conflitos agrários, mesmo em estágio de tensão social, com quaisquer formas de satisfação unilateral de interesses, que a lei não ampara, antes reprime, com sanções de natureza civil ou penal, conforme o caso.

14. *A Reforma Agrária pode ser feita pela via da tributação?*

O argumento de que a tributação é o melhor caminho para chegar-se a uma verdadeira Reforma Agrária segue sendo repetido, a despeito da massa de evidências empíricas e científicas para a sua frontal refutação.

Inicialmente, é preciso lembrar que o Imposto Territorial Rural (ITR) tem sido empurrado da área tributária do Estado para o Município e desta para a da União, revelando sua fragilidade institucional.

Não obstante, propiciou (até 1961 era da competência dos Estados-Membros), em São Paulo, no Governo Carvalho Pinto, interessante e pioneira experiência de intervenção governamental, com a conjugação dos instrumentos da desapropriação e da pressão fiscal. Uma estranha manobra legislativa retirou essa competência dos Estados-Membros, exatamente quando o ensaio paulista começava a ganhar consistência e, por isso, passara a despertar o interesse de outras Unidades da Federação.

O curto período em que o ITR esteve na área de competência tributária dos municípios ensejou algumas tentativas de impor critérios progressivos ou lineares, deixando todos eles a evidência de que o enfrentamento fiscal, na órbita do município, apresen-

tava sérias dificuldades. É de lembrar-se, a propósito, um estudo realizado por insuspeita organização internacional, apontando os resultados que a imposição fiscal significativamente diferente ocasionara na estrutura agrária de dois municípios vizinhos: no período focalizado, a redistribuição da terra foi maior no município onde o tributo era menor. O aprofundamento da análise demonstrou que outros fatores, como a industrialização, a valorização das terras, etc., haviam sido mais importantes na redistribuição fundiária do que o Imposto Territorial Rural — ITR, malgrado o peso das alíquotas e da progressividade do tributo.

A experiência posterior a 1964 (quando o Imposto Territorial Rural — ITR foi transferido para a União) não apresentou resultados melhores. A despeito de todo o equipamento mobilizado e da prioridade dada à tributação, o saldo alcançado foi simplesmente frustrante: os pequenos e médios agricultores é que se revelaram fiéis contribuintes; influências diversas desaguaram em prorrogações, prescrições e outros benefícios fiscais; acumulou-se uma fantástica dívida ativa; a concentração dos débitos mostrou-se semelhante à concentração da terra; a legislação foi amortecida na medida em que passava a representar qualquer ameaça ao processo de acumulação fundiária; os dispositivos mais eficientes jamais foram aplicados, como o do art. 49, item V, do Estatuto da Terra, que leva em conta, para a imposição do critério da progressividade, a circunstância da área total, no país, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.

É preciso encontrar uma explicação para fatos tão chocantes.

Em primeiro lugar, deve-se dizer que não há, entre nós, uma tradição de fidelidade do contribuinte fiscal, à exceção do Imposto sobre a Renda. E nem seria de cogitar-se da transferência, para o setor agrícola, de novas cargas fiscais, além daquelas já representadas pelo ICM, FUNRURAL, e das taxas de contribuições sobre produtos diversos, como a cana, a laranja etc., em acréscimo ao próprio Imposto de Renda.

A questão da alíquota também é significativa. Durante a discussão do projeto que resultou no Estatuto da Terra, a alíquota básica proposta era de 2% (dois por cento). A grita e a negociação conseguiram rebaixá-la em dez vezes, trazendo-a para os atuais 0,2%. Hoje, as propostas alternativas para a Reforma Agrária chegam a falar em extremos de até 10% (dez por cento). Qual o empresário ou simples proprietário de imóvel rural que aceitaria uma tal alíquota? A que níveis haveria de chegar o Imposto Territorial Rural — ITR com a imposição da progressividade por área e pelo critério acumulativo de cálculo para a área total de um mesmo declarante, qualquer que fosse a localização de suas diver-

sas glebas? E se se pensar na tributação com base no valor real (e não simplesmente declarado) da terra, como sustentam os proprietários nos casos de desapropriação?

É fácil perceber, portanto, que, na via fiscal, é perfeitamente possível a montagem de mecanismos eficazes para a transferência de grandes áreas de terras para o Estado, num prazo possivelmente menos dilargado que pela via da expropriação. Os protestos seriam, no entanto, menores?

Do ponto de vista da Reforma Agrária, contudo, ocorre uma limitação excludente. Se é verdade que a tributação progressiva, com alíquotas pesadas, poderia eliminar a utilização da terra como simples reserva de valor, jamais poderia encaminhá-la (ordenada e pacificamente, como se quer na Reforma Agrária) para os agricultores sem terra, que não disporiam de recurso para sua aquisição e para, conseqüentemente, dar-lhe a destinação social que a Constituição exige. Particularmente em situação inflacionária, como a atual, a valorização da terra, a posição excepcional de alguns produtores (como é o caso da laranja), a existência de programas subsidiados (como foi o Proálcool) e a distribuição de incentivos fiscais etc., possibilitariam o pagamento do Imposto Territorial Rural — ITR mesmo em altos níveis, sem propiciar a redistribuição da terra. Ou, numa síntese, já formulada: mesmo que os latifúndios se subdividissem, o Imposto Territorial Rural — ITR jamais substituiria os assentamentos, pela simples razão de que os trabalhadores rurais continuariam sem dispor de recursos para adquirir a terra no mercado.

Alguns críticos defendem, também, a alteração das prioridades dentre os instrumentos utilizados para a Reforma Agrária, sustentando que a desapropriação tomou o lugar que caberia à tributação e à colonização. Sem falar-se no fracasso notório desses dois instrumentos, é importante esclarecer que, no nível político, houve uma clara opção, nas praças, durante a pregação de TANCREDO NEVES e depois, nas inequívocas afirmações do Presidente SARNEY, pela implantação da Reforma Agrária, na forma preconizada pelo Estatuto da Terra. Ora, no Título II do Estatuto aparece, claramente, a desapropriação como primeira medida capaz de ensejar “o acesso à propriedade rural”. E tanto é a desapropriação o instituto fundamental da Reforma Agrária que a promulgação do Estatuto foi precedida de alterações constitucionais para permitir a plena utilização desse instrumento.

De resto, a pressão tributária, em nenhum país, até hoje, levou à melhor distribuição da terra, quando já estabelecido um sistema de propriedade. O Estatuto da Terra não a desdenhou, adotando-a, no entanto, como instrumento auxiliar, inserido na área da Polí-

tica Agrícola (Título III) e não como instrumento típico de Reforma Agrária. E a expectativa era de que o peso do Imposto Territorial Rural (ITR) dificultasse, nas áreas ainda não ocupadas, a formação de enormes latifúndios. Ocorre que o Imposto Territorial Rural (ITR) nunca foi cobrado seriamente, a tal ponto que, em 1976, foram pagos apenas 7,7% do tributo devido pelos latifúndios por dimensão. Pode ser creditada, portanto, à omissão do próprio Governo na cobrança do seu tributo e à distribuição de incentivos fiscais, a formação dos enormes latifúndios hoje existentes nas áreas ocupadas nos últimos vinte anos.

Enfim: o Imposto Territorial Rural — ITR, mesmo cobrado nos limites previstos no Estatuto da Terra, constitui pequeno estímulo ao cumprimento da função social da terra. A pressão exagerada na sua configuração e na sua cobrança poderia ter, reversamente, efeito concentrador, ao obrigar pequenos e médios proprietários a vender suas terras, já que, nessa hipótese, apenas as grandes empresas, particularmente multinacionais, teriam condições de adquiri-las, capazes, como são, de suportar até mesmo a pressão fiscal excessiva.

Finalmente, o imposto deve variar com as condições de produção, apenas o suficiente para estimular o melhor aproveitamento nas propriedades pequenas e médias. Somente nas enormes propriedades inexploradas, ou exploradas em pequena proporção de suas áreas, deve ele tornar-se realmente pesado.

15. *Area prioritária e imóvel rural desapropriado: o caso de Londrina*

O episódio que chegou a ser rotulado como “a batalha de Londrina” (declaração do município como área prioritária para fins de Reforma Agrária) serve para demonstrar como é possível engendrar um mal-entendido de repercussão nacional, a partir de uma providência puramente rotineira no desdobramento da atuação do órgão administrativo federal incumbido da implementação do processo de Reforma Agrária, ainda que distanciada do elenco de medidas que estão consignadas na proposta para elaboração do 1.º PNRA da Nova República.

O problema de Londrina tem suas raízes mais distantes no tempo. É que no município de São Jerônimo da Serra houve uma disputa judicial de terras, envolvendo a reserva indígena, que fora ocupada por mais de uma centena de famílias. Após a decisão da Justiça Federal, favorável aos indígenas, ocorreu o aprisionamento, no local, de funcionários do INCRA, da FUNAI e do Instituto de Terras e Cartografia (ITC) do Governo do Paraná. Cuidou o órgão

fundiário, com a indispensável rapidez, de localizar os agricultores em outra área, sendo escolhida, mercê de entendimentos prévios com o proprietário do imóvel, a "Fazenda Apucarantina", situada no município de Londrina. A desapropriação do imóvel, segundo os mesmos entendimentos, seria levada a efeito amigavelmente.

Editaram-se, então, como consequência do acordo e segundo o rito legal, dois decretos distintos, mas evidentemente conexos: o primeiro, que declarava o município de Londrina como área prioritária (n.º 91.390) e o segundo, que declarava de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado "Apucarantina", tudo de acordo com a sistemática prevista em lei e em conformidade com os pareceres dos órgãos internos do INCRA. É evidente que não se tencionava desapropriar o município de Londrina em toda a sua extensão geográfica, nem isso teria o menor sentido num instante em que a proposta para a elaboração do PNRA ainda se encontrava aberta ao debate nacional. O que se tinha em mira era resolver um problema emergencial, de interesse social, segundo os procedimentos normais da autarquia.

Passada a tempestade que se formara artificialmente, verificou-se que não havia ocorrido qualquer erro. A retificação que se levou a efeito teve o sentido de dissipar, de imediato, qualquer tentativa de exploração política do episódio. Alguns articulistas que, como tantos, haviam sido induzidos ao engano de supor, no incidente, uma tentativa de atingir os produtores rurais da região de Londrina, terminaram, honestamente, por retratar-se. Outros, pondo à calva seus verdadeiros propósitos, seguiram falando e ainda falam num erro, que, simplesmente, não houve.

Dispõe a Constituição Federal (art. 161, § 2.º) que a desapropriação por interesse social de imóveis rurais limitar-se-á às áreas incluídas nas chamadas zonas prioritárias, assim declaradas por decreto do Presidente da República, observados os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra (arts. 43 e 44). A declaração de área prioritária não é senão um requisito prévio ou um ato preexecutório da desapropriação que incide sobre regiões ou áreas de dimensão previamente conhecida e geograficamente delimitada (como o Estado ou o Município) e não simplesmente imóveis, até porque a providência de que se cuida abrange, no mais das vezes, mais de um imóvel. Por isso mesmo, sobrevém novo ato administrativo identificando, caracterizando e delimitando o imóvel rural que está sendo desapropriado.

No caso de Londrina, bastaria ler-se os dois decretos para que restasse dissipada a possibilidade de qualquer mal-entendido, que jamais ocorrera até mesmo quando os Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul foram declarados áreas prioritárias em toda a

sua extensão geográfica (Decretos n.ºs 60.465/67 e 58.162/66, respectivamente). Ou quando foram declaradas áreas prioritárias, também, extensas regiões dos Estados de Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, bem como inúmeros municípios, situados até mesmo na zona que envolve o Distrito Federal.

O episódio se insere, sem nenhuma dúvida, no contexto de emocionalidade com que alguns setores buscam opor-se à proposta de um plano racional e equilibrado de Reforma Agrária, com base na Constituição e no Estatuto da Terra.

Hoje, superadas as explorações e o emocionalismo, a “síndrome de Londrina” está sendo explicada até por populares que na sua sabedoria têm feito comparações extremamente inteligentes. Um leitor de Pirajuí, SP, por exemplo, escrevendo à *Folha de São Paulo*, edição de 26 de julho de 1985, explicava que “quando o médico vai fazer uma operação em uma área de um centímetro quadrado, geralmente passa mercúrio cromo em cerca de dez centímetros quadrados ao redor da mesma área e só ali se verifica a intervenção”. “Passaram mercúrio cromo em toda a área de Londrina, para intervir em Apucarantina, e foi um barulho dos diabos.”