

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 154

abril/junho – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

O reformismo agrário nos países democráticos

Élcio Cruz de Almeida e Crysthian Drummond Sardagna

Sumário

1. Introdução. 2. Estado democrático. 3. A reforma agrária. 4. Reforma agrária na França. 5. Reforma agrária na Espanha. 6. Reforma agrária nos Estados Unidos. 7. Reforma agrária no México. 8. Reforma agrária no Brasil – previsão constitucional. 9. Conclusão.

1. Introdução

O contexto social, político e econômico que envolve o processo de Reforma Agrária nos países democráticos mostra-se bastante diversificado, devido mesmo às peculiares e variadas condições que vigoram na realidade de cada um dos países, quer política, quer social, quer culturalmente.

Os países do Velho Continente vieram a enfrentar a questão mais cedo que o Brasil. Nosso país não teve os movimentos sociais que no século XVIII democratizaram o acesso à propriedade da terra e mudaram a face da Europa. A França, por exemplo, passou pela grande revolução de 1789, a partir da qual se estruturou uma política reformista no campo.

No Brasil de hoje, discute-se com grande ênfase a questão agrária, tendo em vista o contexto político e social em que estamos inseridos, dando ênfase a movimentos organizados, dentro dos quais se destaca o “Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra”, que atualmente ocupam, além das terras, a mídia, buscando chamar a atenção para o problema da distribuição de terras.

Élcio Cruz de Almeida é Mestre em Ciências Biológicas, Bacharel de Direito, Pós Graduado em Direito Público, Professor de Direito Agrário da UFV – Universidade Federal de Viçosa.

Crysthian Drummond Sardagna é Bacharel em Direito pela UFV – Universidade Federal de Viçosa.

Para que tal problemática seja sanada, poderão ser percorridos dois caminhos. O primeiro deles parte de uma mudança política radical, como a ocorrida na Europa, enquanto o segundo, consoante a opinião popular, via Congresso nacional, tal como já ocorre no Brasil; sendo que aquele se caracteriza por métodos violentos e agressivos e esta por meios legais e democráticos.

É conveniente buscarmos conhecimentos a partir da observação dos erros e acertos ocorridos nos diferentes países, para que possamos desenhar e construir um modelo próprio para reformar nosso imenso mundo agrário. Não que venhamos a importar idéias de outros países a serem aplicadas ao nosso, onde a diversidade e os contrastes não permitiriam tal procedimento. Mas, conhecendo os erros e os acertos cometidos alhures, poderemos minimizar nossas falhas e avançar dentro do processo de reforma agrária, de acordo com os interesses e as concepções da sociedade brasileira.

2. Estado democrático

Nos dias atuais, a conceituação de Estado Democrático, no sentido da afirmação do governo democrático, equivalendo ao governo de todo o povo (incluindo uma parcela muito mais ampla dos habitantes do Estado), ao lado das influências gregas, nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo por meio da afirmação dos direitos sociais da pessoa humana. E foi por meio de três grandes movimentos político-sociais, que transpuseram do plano teórico para o plano prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático como o conhecemos hoje. Observa-se como o primeiro desses movimentos o que muitos denominam *Revolução Inglesa*, fortemente influenciada por Locke e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights de 1689. O segundo movimento foi a *Revolução Americana*, cujos princípios norteadores foram expressos na Declaração de Independência das Treze Colônias Americanas, datada de 1776. Por fim, o ter-

ceiro movimento foi a tão exaltada *Revolução Francesa*, a qual teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos princípios, os quais foram expressos em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, sendo evidente nesta a influência de Rousseau.

A moderna conceituação do Estado Democrático vem permeada de princípios e diretrizes, devendo sempre estarem presentes para que possamos dizer que determinado Estado regula-se pelos ditames da democracia. Podemos destacar alguns desses princípios que permeiam o Estado democrático, quais sejam:

1) *A supremacia da vontade popular*, trazendo a questão da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no que se refere à representatividade quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários;

2) *A preservação da liberdade*, vista sobretudo como o poder de livre atuação, desde que não venha a ferir ou turbar os direitos do próximo, como também o poder de disposição sobre sua pessoa e seus bens, sem qualquer interferência direta do Estado;

3) *A igualdade de direitos*, entendida como a proibição de distinções no gozo dos direitos, sobretudo por motivos econômicos, bem como a não discriminação entre classes sociais.

3. A reforma agrária

A Reforma Agrária é tema de enorme controvérsia, constantemente debatido, desejada por muitos e odiada por outros tantos, sendo atualmente objeto de previsão em nível constitucional. Em nosso país, convivente com uma patente desigualdade social, ela surge como uma necessidade, um meio de se minorar as injustiças, gerando maiores possibilidades de trabalho, aumentando a produtividade e integrando o indivíduo ao tecido social.

O Direito, instrumento gestor, garantidor e mantenedor das relações sociais, que tem

como finalidade precípua o bem-estar da sociedade, não poderia deixar de tratar do tema, mesmo porque este foi elevado à categoria de instituto constitucional, estando presente na base de nosso sistema legal.

É fato que no Brasil são várias as normas que tratam da Reforma Agrária, ou mesmo, mais amplamente, de questões relativas às atividades campesinas. Contudo, deve ser dito que ela não interessa só ao campo, pois seus efeitos atingirão todo o complexo sócio-econômico do país, tendo influência sobre a vida de todos.

Há muito vem-se falando em Reforma Agrária, como meio de desapropriação de terras tidas como improdutivas, mediante pagamento de indenização ao antigo proprietário, com a finalidade de promover o assentamento de famílias. Mas é preciso aprofundar-se no estudo do tema para entender qual o verdadeiro conceito dessa reforma agrária, do que realmente se trata.

Em uma primeira análise, de cunho doutrinário, deve-se diferenciá-la da Colonização. Embora ambos se relacionem com questões do campo, tal relação se dá de forma diferenciada. A Colonização é um processo que visa ocupar espaços desabitados, fazendo com que neles sejam assentadas famílias, incorporando tais terras ao patrimônio produtivo. Em outras palavras, visa a Colonização a implantação de uma estrutura agrária, ainda não existente, em espaços vazios ou pouco povoados, sejam terras públicas ou particulares, objetivando o aumento da produção por meio do acesso à propriedade da terra.

A Reforma Agrária, por seu turno, como o próprio nome já está a indicar, visa reformar, modificar, uma estrutura preexistente, que não esteja funcionando adequadamente aos fins programados. Assim, partindo-se de tal estrutura, busca-se a sua reforma, para atender aos fins objetivados e que são, geralmente, de interesse da nação. Busca corrigir as relações jurídicas do proprietário da terra em face da sociedade e do Estado, para que a exploração da terra atenda aos inte-

resses sociais. Tem por finalidade adequar o direito de propriedade sobre o imóvel rural aos princípios da Política Agrária e do Direito Agrário.

No Brasil, a questão da Reforma Agrária está intimamente ligada à organização fundiária e à função social da terra. A questão fundiária consubstancia-se na maneira como são estruturadas as propriedades rurais no país. Vê-se que há dois males nessa forma de estruturação: de um lado, grandes latifúndios improdutivos e, de outro, minifúndios (glebas de terra com dimensão inferior ao Módulo da região), que não são capazes de sustentar seus proprietários, sendo ambas as formas prejudiciais e contrárias aos preceitos sociais.

A Função Social da Terra, conceito consagrado em nossa Constituição, visa basicamente a produção de bens de consumo, a partir de atividades econômicas sustentáveis, que permitam ao homem que lavra a terra evoluir econômica e socialmente, sempre respeitando o meio ambiente. No Brasil, não se observa o respeito a essa função social, uma vez que a organização fundiária carece da falta de uma Política Agrária conveniente, juntamente com a ausência de incentivos por parte do Governo. Com isso, não se vê a terra produzir o suficiente para a satisfação do trabalhador rural e/ou da sociedade, impedindo que se obtenha o almejado progresso econômico e social.

Do exposto, pode-se concluir que a Reforma Agrária no Brasil depende de duas medidas básicas, quais sejam, a reestruturação das propriedades rurais, dentro de uma política agrária permanente e bem definida, e o direcionamento de apoio ao campo, cobrando eficiência, com a reorganização da estrutura agrária vigente.

Em nosso ordenamento jurídico, está presente um número significativo de normas que versam sobre a estruturação fundiária, tais como a prioridade das terras devolutas para fins de reforma agrária, a criação de padrões ideais de propriedade, variando para cada uma das regiões (o denomina-

do Módulo Rural), entre outras. Contudo, apesar de essas diversas normas e até mesmo de a Constituição Federal tratar do assunto, para reformar o campo não basta simplesmente redividi-lo. Deve-se pautar por uma política de apoio ao produtor rural, garantindo-lhe estabilidade e maiores incentivos, criando uma estrutura adequada para a evolução do mundo agrário brasileiro.

Entretanto, em razão de nossa grande extensão territorial e das peculiaridades regionais, a inspiração para nosso processo de reforma agrária deve ser buscada em países que já viveram tal momento em sua história, procurando tirar lições dos erros e acertos obtidos, não para copiar, mas para se criar um modelo próprio, segundo nossas características e diversidades.

Para vislumbrar como o processo de reforma agrária se desenvolveu nos diversos países democráticos, passaremos a uma breve análise desse processo em alguns dos países onde a questão da Reforma Agrária foi discutida, vislumbrando formas para que as soluções lá adotadas possam servir de base para a formação do modelo brasileiro, respeitadas as peculiaridades e características inerentes ao Brasil.

4. Reforma agrária na França

O processo de reforma agrária da França teve como marco inicial a Revolução Francesa de 1789. Antes de tal data, as terras do território francês estavam concentradas nas mãos de uma oligarquia dominante. A revolução teve como um de seus fins a questão agrária, ressaltando a idéia de ser o latifúndio um vício social, prejudicial aos interesses da maioria. Após os atos revolucionários principados em 1789, as propriedades foram confiscadas do clero e da nobreza, sendo posteriormente vendidas, aumentando, assim, consideravelmente o número de novos proprietários rurais.

Terminada a Primeira Guerra Mundial (1918), um sem-número de leis foram promulgadas na França, com vistas a manter a

igualdade na distribuição das terras. Tais leis autorizavam as Comunas e os Departamentos a adquirir terras, vendendo-as, posteriormente, aos trabalhadores menos providos de recursos, constituindo pequenas propriedades rurais.

Nos últimos anos, tem aumentado muito a importância do Direito Agrário na França, com avanços consideráveis em seu estudo e sua doutrina. Tal se deve ao grande número de leis e regulamentos existentes, ainda um tanto obscuros, de aspecto supranacional, visando preparar e facilitar as modificações pelas quais vem passando o mundo agrário, mostrando os direitos e deveres dos indivíduos frente às novas instituições jurídicas vigentes na França, as quais vêm evoluindo dia após dia, sobretudo no aspecto atinente à questão agrária.

5. Reforma agrária na Espanha

Quanto ao processo de reforma agrária na Espanha, corretas são as palavras do Prof. Rafael Augusto de Mendonça Lima, segundo o qual “a Espanha sofreu, também, o mal do latifúndio”.

Esse mal originou-se das doações levadas a cabo pelos reis espanhóis, entre as terras conquistadas aos mouros, nobres e às cidades, que exerciam uma posse comunitária. No entanto, por circunstâncias diversas, as terras iam sendo alienadas, passando, destarte, com o correr do tempo, tal como na França, às mãos de uma oligarquia dominante.

Após diversas tentativas frustradas de sistematizar o Direito Agrário, com as conseqüências advindas da Segunda Guerra Mundial, a Espanha sofreu mudanças significativas nas leis que tratavam do assunto, vindo, finalmente, a atingir a sistematização almejada por meio da organização das empresas agrícolas, da limitação da posse e da propriedade, da citação dos direitos reais, da estipulação dos contratos agrários, entre outras medidas que contribuíram para o desejado regramento.

6. Reforma agrária nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o processo de reforma agrária ocorreu desde a sua fundação. Objetivou, naquela época, a organização do país sobre a pequena propriedade. Quando esse objetivo inicial foi alcançado, passou-se ao desenvolvimento dos latifúndios.

Daí se vislumbrar que, após a guerra separatista, todo o território estava repartido equitativamente, inicialmente no norte do país, e logo depois no sul.

7. Reforma agrária no México

A reforma agrária no México teve como elemento preponderante o fato de que uma grande parte dos imóveis rurais estavam concentrados nas mãos de um número ínfimo de pessoas, componentes da população rural do país. Em outras palavras, o processo de reforma agrária mexicano visou desconstituir a supremacia das grandes propriedades, por meio de uma nova divisão do campo.

O critério utilizado pelos mexicanos foi baseado no “ejido”, que é uma espécie de terreno comunitário e sem domínio definido, situado na entrada dos povoados, sendo destinado ao uso comum de todos os habitantes daquela localidade.

Dessa forma, as terras distribuídas no processo de reforma agrária foram doadas para as comunidades, pois o ejido era passado à coletividade e não a uma ou algumas pessoas. Esse esquema de distribuição de terras estava consignado no artigo 27 da Constituição Mexicana de 1917. Apesar de tal artigo constar do capítulo referente às garantias individuais, a garantia era mais para a sociedade do que para o indivíduo.

Também no México a propriedade das terras e águas é originalmente da nação, a qual tem o direito de transmitir o domínio das mesmas aos particulares, constituindo propriedades privadas. Nesse caso, longe de constituir uma garantia da propriedade, parece mais haver uma radical ruptura com

a existência da propriedade privada no sentido clássico, pois se atribui o domínio das terras e águas exclusivamente à nação, a qual só transmite aos particulares o mero domínio direto, constituindo, assim, a propriedade privada um modo de propriedade *sui generis*, que consiste no domínio da coisa possuída, não tendo o seu titular os três atributos do Direito Romano, com os quais passou ao nosso Direito.

A bem da verdade, dizem os críticos, as terras atribuídas ficaram nas mãos dos detentores do poder, disfarçados atrás dos pequenos proprietários. Houve tão-somente a ilusão da pequena propriedade. As grandes empresas apenas deixaram para os ejidos as terras pobres, pouco produtivas e as de culturas pobres, como o milho, monopolizando as terras mais férteis, de culturas ricas, como a de cana-de-açúcar, algodão, e a propriedade privada, ambas garantidas pela legislação agrária mexicana.

8. Reforma agrária no Brasil – previsão constitucional

A Constituição Federal de 1988 manifestou-se a respeito da Reforma Agrária no Brasil, sendo que seu artigo 84 estabelece a competência da União para a desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária. Porém, tal competência outorgada à esfera federal de governo não é de toda ilimitada. É competência privativa da União a legiferância no que tange à desapropriação, mas, conforme prescreve o artigo 22, inciso II, da Lei Maior, essa competência privativa poderá ser delegada a outros entes jurídicos de Direito Público Interno (Estados-Membros e Municípios).

Concomitantemente, o processo de reforma agrária deverá obedecer aos interesses sociais, nos termos precisos do *caput* do artigo 184 do texto constitucional, incidindo sobre o imóvel rural que não estiver cumprindo a sua função social. Tal função dita social relaciona-se ao atendimento, por parte da propriedade, dos anseios da coletividade.

de, enquanto setor primário, organizando fatores e produtos, nos moldes do artigo 186 da Constituição Federal, quando consegue um aproveitamento racional e adequado da terra, utilizando os recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente, respeitando os direitos dos trabalhadores e buscando o bem-estar e o desenvolvimento sócio-econômico de todos.

A desapropriação para fins de reforma agrária far-se-á mediante prévia e justa indenização ao proprietário do imóvel rural, mediante a emissão de títulos da dívida agrária. Num primeiro estágio, procede-se a uma avaliação do imóvel para que se atribua um justo valor. Por outro lado, a União fixará, anualmente, o volume total dos títulos da dívida agrária a serem emitidos. Deses títulos constará uma cláusula a respeito da preservação do valor real (de mercado) dos mesmos, que poderão ser resgatados num prazo de até 20 (vinte) anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Ao mesmo tempo será regulamentado por lei todo o processo de reforma agrária, incluindo o modo de emissão e resgate dos referidos títulos.

O interesse social de um imóvel rural será assim declarado por Decreto, que autorizará a União a propor ação de desapropriação perante o proprietário do bem. À Lei Complementar caberá dispor sobre o procedimento contraditório especial a ser observado, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Não é qualquer imóvel que está sujeito ao procedimento desapropriatório para fins de reforma agrária, como, por exemplo, a pequena e média propriedade rural, a empresa agrária e a propriedade produtiva, desde que o proprietário não possua outra propriedade, os quais estão fora da relação de imóveis passíveis de serem desapropriados.

Ante o exposto, temos que a reforma agrária encontra-se pautada em lei específica, a qual tratará, entre outros temas, da política de desapropriação de terras improdutivas. Fixar-se-ão normas para que sejam

cumpridos os requisitos necessários de atendimento à função social da propriedade.

Esse texto legal funcionará como o pano de fundo do reformismo agrário no Brasil, imbuído, como se vê, de relevante importância. Como reza a Constituição, não traçará somente a política de desapropriação e distribuição de terras, tendo também um fundamento de extremo valor, representado pela política agrícola. Logo, deverá haver consonância entre as *ações de reforma agrária* e as *ações de política agrária*.

A lei que vier a regular os aspectos atinentes à reforma agrária deverá versar a respeito do planejamento e da execução da política agrária, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, como também os setores de comercialização, armazenamento e de transportes, levando-se em conta instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia da comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e a extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural; o devido saneamento para o produtor rural. Agasalha, ainda, tal planejamento as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. Essa lei básica de que dispomos é a Lei nº 4.504/64, conhecida como “Estatuto da Terra”.

Uma vez percorrida a política agrária, dá-se mais um passo em direção à política reformista, vindo à tona a distribuição das terras desapropriadas. Estas, além da destinação das terras públicas devolutas, serão compatibilizadas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

A alienação ou concessão para o uso das terras públicas, independentemente de sua dimensão, poderá ser feita sem a aprovação do Congresso Nacional, para fins de reforma agrária. Os beneficiários dessa contribuição receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos. Se, durante esse lapso temporal, o assentado vier a negociar a terra, tal

negócio será nulo, em virtude da impossibilidade de a terra (objeto) figurar no contrato, sendo necessário que, nesse interregno de tempo, aquele que recebeu o imóvel o torne produtivo, zelando pela sua conservação.

9. Conclusão

Todos os povos, já há bem tempo, formaram uma consciência no tocante à necessidade de mudanças em suas estruturas agrárias, visando sempre uma maior e melhor produção e distribuição de gêneros alimentícios e a correta divisão das propriedades rurais. Esse processo, chamado de *Reforma Agrária*, daria, então, trabalho ao homem do campo, aumentaria a produção de alimentos, reduziria as desigualdades, combateria o êxodo rural e melhoraria a distribuição da renda, enfim, traria desenvolvimento para o país, juntamente com paz social.

Mas vemos com tristeza que até hoje a única certeza que existe é a de que a reforma agrária deve ser realizada de forma urgente. Contudo, não se sabe ao certo como fazê-la; ou seguindo as revoluções sangrentas, operadas pela rebeldia das massas (vide MST), ou seguindo a forma legalista, dos Estados Democráticos de Direito, em que se resguardam os métodos parlamentares democráticos.

De uma forma ou de outra, a reforma agrária permeia-se de ônus e seus bônus para o país. Tal fato, aliado às particularidades de cada Estado, tornou cada um dos processos de reforma agrária realizados pelo mundo um processo peculiar e próprio. Daí a dificuldade de se buscar a confecção de um modelo a ser aplicado em países que

carecem de reforma em sua estrutura agrária, como o caso do Brasil.

Na Itália, a qual passou por uma reforma agrária pacífica, detectou-se o equívoco do apoio no minifúndio, combatido até pelos reformistas socialistas. Além disso, assim como ocorreu no México, o processo foi permeado de grandes fraudes envolvendo empresas e grupos poderosos, que se ocultaram por detrás dos pequenos proprietários. Na China, país de cunho socialista, o reformismo foi popular e teve um caráter liberal e progressista, segundo o entendimento do professor Pinto Ferreira. Mas esse modelo, que usou taticamente as massas camponesas, fazendo a revolução partir do campo, de acordo com o economista Roberto Campos, foi adotado em outras sociedades pré-industriais e pré-capitalistas e resultou em fomes periódicas (Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 30.06.96, BRASIL, pág. L-4).

Sendo assim, são inegáveis os perigos que permeiam a reforma agrária nos países democráticos, conforme dito anteriormente, principalmente pela impossibilidade de haver um modelo que se diga possa servir de exemplo. Ainda mais para um país como o Brasil, de democracia recém consolidada e que ainda faz constar de sua história recente episódios como o de Eldorado dos Carajás e do Pontal do Paranapanema.

Mas, como leciona o ilustre professor Pinto Ferreira, “a Reforma Agrária é indispensável, devendo ser medida de acordo com os critérios científicos, e não com o sentimentalismo”. E complementa, dizendo: “Ela é inevitável, sobretudo porque nossa estrutura agrária permanece obsoleta e antiquada. *E o direito deve antecipar-se à rebeldia das massas*”.