

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

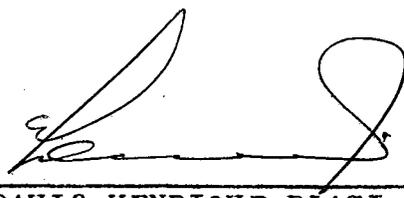
A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA ORDEM SOCIAL

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS
ESPECIALIDADE EM DIREITO

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

Florianópolis, abril de 1984.

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS SOCIAIS - ESPECIALIDADE DIREITO E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.



Prof. PAULO HENRIQUE BLASI



Prof. OSVALDO FERREIRA DE MELLO

Orientador

APRESENTADA PERANTE A BANCA EXAMINADORA COMPOSTA PELOS PROFESSORES:

OSVALDO FERREIRA DE MELO

OSNI DE MEDEIROS RÉGIS

CÉSAR LUIZ PAZOLD

dedicatória

À memória de meu Pai, à minha Mãe

Claudete e a Thiago

agradecimentos:

A apresentação deste trabalho, só nos foi possível em virtude do apoio, estímulos e colaboração, daqueles com quem convivemos durante a realização do curso. A todos, o nosso reconhecimento e imensa gratidão.

"O Estado vem administrando contra o povo, apesar do povo e às custas do sofrimento das maiorias, porque em sua concepção de desenvolvimento o povo é um objeto da ação do capital".

(SEN. TEOTÔNIO VILELA - PROJETO EMERGÊNCIA)

RESUMO

Inicialmente, nos propomos a realizar um estudo que tivesse como pressuposto básico o exame de algum aspecto da realidade nacional, tendo como ponto de partida, uma legislação que especificamente incida sobre esta realidade.

Sendo assim, o núcleo central deste trabalho, gira em torno do Estatuto da Terra e sua incidência sobre a estrutura fundiária brasileira.

Para tanto, buscamos, a partir de uma trajetória histórica, trazer à tona dados ou fatos que de certa forma interferiram ou influenciaram no grau de aplicabilidade da lei.

Surge então, num exercício de política jurídica, uma análise que se preocupa em verificar as questões concernentes à positivação da lei por parte do Estado, não só nos aspectos do formalismo-jurídico e da dogmática, mas indo mais além, ao colocar no domínio da investigação, o fenômeno do poder ao nível de sociedade, como fator delimitador e inibidor da aplicabilidade de certas leis.

O que importa dizer em forma de conclusão é que a política jurídica, antes de ficar presa tão somente às questões de validade e legitimidade, deve se orientar em direção a um campo metodológico, onde, numa postura crítica, questione também a in-

terferência do poder, quer no processo de elaboração, quer no processo de aplicação da lei.

SUMMARY

We first proposed in realizing a study which had as basic purpose an exam of an aspect of the national reality, having as starting-point a legislation that incurs specifically on such reality.

That way, the nucleus of this work moves around the Earth Statute and its incidence on the Brazilian structure.

Therefore, from a historical way on, we searched for getting to the surface data or facts which, in a certain way, had interfered or influenced on the law applicability degree.

Then, in a juridical politics practise, an analysis that worries about verifying questions referring to law positivation on the part of the State shows up, not only on the aspects of juridical formalism and dogmatism but going farther on, in putting on the investigation field a power phenomenon in society level as a limiting and inhibiting factor of the applicability of certain laws.

In the form of a conclusion it is important to say that juridical politics, before getting tied only to validity and legitimacy questions, should be orientated in direction to a methodological field where, in a critical position, it should also discuss power interference, whether in the elaboration process or in the positivation process of the law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ;,.....	01
1. REFERÊNCIAS HISTÓRICAS À EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA .	04
2. REFLEXOS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NA ESTRUTURA FUN- DIÁRIA	16
3. O ESTATUTO DA TERRA	28
3.1. Considerações Gerais	28
3.2. Terras do Poder Público	35
3.2.1. Colonização	36
3.2.2. Usucapião	37
3.2.3. Áreas Indígenas	39
3.3. Terras Privadas	39
3.3.1. Reforma Agrária	39
3.3.2. Módulo Rural	41
3.4. Aquisição de Terras por Estrangeiros	42
4. O ESTATUTO DA TERRA: UMA ANÁLISE À LUZ DA POLÍTICA JURÍ- DICA	46
CONCLUSÃO	58
BIBLIOGRAFIA	65

INTRODUÇÃO

No momento da escolha do tema para a monografia, dois aspectos foram levados em conta: o primeiro diz respeito à finalização de um curso onde o posicionamento crítico é uma tônica. Sendo assim, entendemos que deveríamos refletir em nosso trabalho esse posicionamento crítico; em segundo lugar, que nossa análise se voltasse para a realidade dos fatos sociais, ou seja, buscasse inspiração no "hoje" da realidade brasileira.

Ao escolhermos um tema relacionado com a estrutura fundiária, mais especificamente o Estatuto da Terra e suas implicações nesta estrutura, explicitamente estaremos nos referindo a uma realidade social subjacente ao momento atual do Brasil. Um momento de crise e de graves problemas sociais.

Se nos referimos à estrutura fundiária, portanto não estamos circunscritos a um assunto isolado, mas sim, a uma problemática que se refere ao todo social, com todas as implicações que ela determina.

Nesta monografia, ressaltamos a alta concentração de terras nas mãos de poucos; da grande massa rural que migra para as cidades em busca de melhores condições de vida; referimo-nos ao abandono em que se encontra o pequeno agricultor e à produção agrícola voltada apenas para a exportação ou de certos produtos

privilegiados em detrimento da produção de alimentos para a população. Na verdade, estamos abordando um tema que diz respeito a todo o sistema sócio-político e econômico no qual está assentado o nosso País.

Abordar a questão agrária, implica, outrossim, trazer à tona as graves distorções existentes no meio rural, principalmente em se tratando de distribuição fundiária, onde as disparidades são gritantes, em favor de uma minoria privilegiada.

Neste trabalho, iremos tratar da questão fundiária, no tadamente no referente à aplicação do Estatuto da Terra, uma lei que visava modificar a estrutura fundiária vigente, fosse através da Reforma Agrária, fosse através de uma Política de Desenvolvimento Rural.

Primeiramente faremos uma referência à história da legislação agrária, desde a época das sesmarias até a atual, e procuraremos mostrar as ligações existentes entre a legislação e o processo de desenvolvimento econômico e político do País, verificando suas implicações no tocante ao privilegiamento de uma minoria detentora de grandes extensões de terra.

Agora, se analisarmos a estrutura fundiária, inevitáveis serão as referências ao processo de desenvolvimento acelerado implantado após 64, pelas profundas transformações que esse processo desencadeou no meio rural.

A modernização da agricultura, a oferta de crédito subsidiado, o incremento aos produtos exportáveis, são reflexos de uma política econômica global. A relação entre política econômica adotada e a transformação havida determinou influências decisivas quanto à aplicação do Estatuto da Terra.

É o que iremos constatar quando examinaremos alguns tó

picos do Estatuto, principalmente no tocante à Reforma Agrária e a Política de Desenvolvimento Rural.

Sobre a aplicabilidade ou não do Estatuto, verificaremos, num exercício de Política Jurídica, os problemas concernentes não já quanto às formalidades da lei, mas também quanto à adequação ao legítimo e ao justo.

O Estado leva em conta critérios de justiça social e legitimidade para positivar uma lei, ou sua positivação está na dependência de fatores econômicos e políticos?

Só conseguiremos responder a estas questões, se verificarmos até que ponto o Estado existe para a execução do bem-comum, ou se está voltado para assegurar a continuidade de certos interesses particulares.

Por isso, se levantamos estas questões em torno da estrutura fundiária, foi com o objetivo de fazermos aflorar os problemas sociais a que deram causa e, também, estimular uma discussão mais ampla, visando uma possível e próxima modificação na atual estrutura fundiária, em conformidade com as aspirações de justiça social.

1. REFERÊNCIAS HISTÓRICAS À EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA

Buscar os antecedentes históricos da legislação agrária brasileira é, antes de mais nada, trazer à tona, as ligações existentes entre a propriedade fundiária e o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Começemos pelas sesmarias. Elas marcaram o início do processo de colonização do território brasileiro. Eram grandes extensões de terras, cuja produção estava voltada para a exportação em larga escala, principalmente a de cana-de-açúcar, cultivo este organizado a partir das doações de glebas, àqueles que se aventurassem a vir para o Brasil, com objetivos de se dedicarem a essa atividade.

A ocupação da terra é então feita em função dos interesses mercantis europeus. A produção é realizada por grandes unidades de produção, voltadas para o comércio mundial. Pela imposição dessas condições há necessidade de latifúndios, baseados no trabalho escravo e na monocultura, para os quais, foram cedidas grandes extensões de terra no decorrer do período mercantilista.

"O latifúndio escravista era o eixo de atividade econômica da colônia, definindo as duas classes mais básicas: os senhores e os escravos. Mas em torno deles havia uma massa hetero-

gênea de brancos que não eram senhores, de negros libertos que não eram escravos, de índios e mestiços, que desempenhavam uma série de atividades. Vários eram "técnicos" empregados nos próprios latifúndios, como escreventes, contadores, capatazes, etc; outros se dedicavam ao pequeno comércio, como mascates, vendedores ambulantes, etc. E outros ainda eram agricultores: ocupavam certos pedaços de terra, onde produziam sua subsistência e vendiam parte da produção nas feiras das cidades. Aí está a origem da pequena produção no Brasil e sua estreita ligação com a produção de alimentos" (1).

Os latifúndios também eram produtores de alimentos, basicamente para a subsistência dos que ali trabalhavam, ou eram produzidos por pequenos agricultores, que pagavam uma renda da terra aos proprietários em troca da utilização desta, ou eram produzidos pelos escravos nas raras horas livres.

A produção destes gêneros variava em quantidade conforme a cotação dos produtos exportáveis. Caso aumentassem os preços no mercado externo, deixava-se de lado a produção de subsistência e voltava-se exclusivamente para os produtos de exportação. Essas variações acarretavam fome para a colônia, com o que, então, as autoridades estimulavam os pequenos produtores a produzirem mais, para o abastecimento dos povoados e dos próprios latifúndios.

Em 17 de julho de 1820, é decretado o fim do regime de sesmarias. Como não surgiu de imediato nenhuma nova legislação sobre a posse da terra, a ocupação das áreas devolutas verificou-se simplesmente com base na posse. Ao mesmo tempo, havia uma crise na economia exportadora, propiciando condições para que houvesse uma expansão rápida e espontânea de pequenas unidades de produção.

Já com o declínio do escravagismo e, com o surgimento de um novo ciclo exportador, o do café, há uma redefinição da política de terras. Surge a Lei de Terras, em 1850, lei esta de enorme significação para o desenvolvimento do capital no Brasil.

Com a Lei de Terras é instituído uma nova forma de apropriação da terra: a da mediação pelo mercado. As terras devolutas só poderiam ser apropriadas mediante compra e venda, extinguindo-se o regime de posse. Os valores de compra das terras foram elevados, fixando-se preços mínimos superiores aos vigentes na época; os lotes só poderiam ser adquiridos em hasta pública e à vista, com o que, o acesso às terras restringiu-se somente àqueles que tivessem dinheiro imediatamente disponível para comprá-las. Por outro lado, o produto dessas vendas era destinado a financiar a vinda de colonos da Europa.

"Para entender sua aprovação, é preciso situá-la num contexto mais amplo, onde deve ser considerada uma série de elementos. Em primeiro lugar, em meados do século passado, o café está em pleno desenvolvimento, requisitando uma grande quantidade de trabalhadores. No entanto, nesse momento, a Inglaterra está no auge de sua campanha contra o tráfico de escravos, o que vai resultar na sua proibição definitiva em 1851. A alta de preços dos escravos, decorrentes das restrições inglesas ao seu comércio e, posteriormente à abolição do tráfico, a alta decorrente da escassez desse tipo de trabalhador, gera uma séria situação de carência de mão-de-obra. A contrapartida é uma política de apoio à imigração, que viria prover a lavoura cafeeira dos braços necessários. Tratava-se, pois, de impedir que esses imigrantes se tornassem proprietários de terra e, em consequência, se desviassem do que seria seu papel: força de trabalho para a cultura de café" (2).

É de se registrar ainda que, por detrás da Lei de Ter-

ras, está a pressão política por parte dos grandes proprietários, interessados em fomentar o sistema de "plantation" que constituía a base da economia política brasileira, nem que, para isso, dessem ao governo o poder de controlar a terra e o trabalho, desde que assegurassem o sucesso da economia baseada na "plantation". Resumindo, a Lei de Terras significou a reafirmação da subordinação da economia brasileira ao capital.

Para os grandes proprietários, era importante contar com mão-de-obra barata e abundante. Mesmo que para tal intento, tivessem que dificultar o acesso dos trabalhadores livres à posse da terra. Segundo o sociólogo José Arthur Rios, esta "era uma idéia que estava no ar, anterior à Lei de 1850. Em 1842 era o seguinte o teor de uma consulta do Conselho de Estado a uma proposta de Bernardo de Vasconcellos e José Cesário de Miranda Ribeiro: "Um dos benefícios da providência que a Seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras... Como a profusão em datas de terra tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário" (3).

Desnuda-se assim, o sentido de "colonização" contido na lei. Importar colono não significava colonizar, mas sim, garantir mão-de-obra barata para os grandes proprietários. O que demonstra que o desenvolvimento capitalista estava voltado unicamente para os interesses da oligarquia fundiária, desde o instante em que se dificultou o acesso à terra a um vasto contingente da população, com a função específica de estarem disponíveis pa-

ra as necessidades do capital.

A Lei de Terras foi de vital importância para o processo de transformação capitalista brasileiro, ao privilegiar a grande propriedade territorial, uma constante da estrutura fundiária que persiste até os dias atuais.

Já com a proclamação da República e com o Código Civil de 1916, tentou-se normatizar as situações rurícolas, com o intuito de superar as deficiências do antigo regime sesmeiro, numa tentativa de regularizar as velhas possessões caídas em comisso ou legitimar os terrenos apossados pelos lavradores sem título sesmarial.

Contudo, a máquina burocrática do Estado se mostrou inoperante quanto ao cumprimento dos desígnios da Lei nº 601. Pois o próprio Código Civil mostrou ser um diploma já ultrapassado, sem dinamismo, apenas reafirmando o comprometimento do Estado com a sociedade patriarcal, resultando em detrimento aos pequenos proprietários e à população trabalhadora, reflexo também da própria política do Estado Liberal, uma característica do País até 1930.

Conforme Abdias Vilar de Carvalho, "neste período que vai de 1889 a 1930, a sociedade brasileira tem como fundamento a produção agrícola. Há uma identificação entre o econômico e o político, ou seja, entre o Estado e instituições (governamentais ou não) com os interesses da classe dominante agrária. Neste caso, não se deveria a rigor falar numa política para o setor primário, pois é este setor que orienta o projeto da sociedade. Haveria, sim, políticas para as demais atividades produtivas subordinadas ao capital agrário. O Estado oligárquico, a ideologia do "país essencialmente agrícola", a aliança entre a Igreja Católica e a classe dominante agrária, o controle do setor terciário,

especialmente a burocratização, por grupos ligados à atividade agrária, a orientação educacional, todos estão ligados à reprodução deste modelo societário" (4).

O que caracteriza este período é o domínio econômico e político da classe fundiária.

A partir de 1930, a discussão já começa a se fazer em torno da desapropriação por interesse social, ou seja, já se inicia a tratar do tema "reforma agrária". Com o advento do Estado Novo e, com o paternalismo implantado pelo populismo de Vargas, o Estado se dispôs a realizar certas formas de concessão às camdas populares. Entretanto, dirigida em proveito do proletariado urbano, visando o desenvolvimento industrial, enquanto que, na área rural a dominação oligárquica permaneceu a mesma.

"Este período, que tem início com a Revolução de 30 e vai até 1945, caracteriza-se como uma fase de transição de uma sociedade predominantemente agrário-exportadora para uma sociedade com predominância urbano-industrial. A expansão do capitalismo industrial, a redefinição do setor primário através de medidas de proteção e das de orientação dos lucros e da política cambial para incentivar a industrialização, a institucionalização política das classes sociais, sobretudo dos setores populares, constituíram, sem dúvida, as três grandes diretivas do novo Estado, saído da Revolução de 30. A formação de um novo pacto social entre os setores agrários, o setor industrial emergente e os setores médios urbanos assenta no compromisso de não expropriação privada da terra, da exclusão da massa rural de qualquer participação política, e, de outra parte, na garantia de abertura do sistema político aos setores urbanos" (5).

A atividade industrial passa a ter maior importância no processo de acumulação interna, levando o setor agrário expor

tador a se redefinir, ficando o setor primário subordinado ao projeto de industrialização do país.

Quanto ao poder político, há ainda um certo equilíbrio, porquanto mesmo tendo a classe industrial aumentado seus poderes econômicos e políticos, quem ainda detém o comando político são as oligarquias fundiárias, sustentado através do controle dos principais postos públicos, tanto na área federal, bem como estadual e municipal.

Já após a 2ª Grande Guerra, expande-se o setor industrial e, por conseguinte, o complexo urbano assume uma maior relevância em decorrência principalmente do aumento das categorias profissionais (comercial, bancário, comunicação, educação, saúde, burocracia estatal, etc.) que, aliada ao dinamismo do desenvolvimento econômico e das atividades políticas, faz com que surja uma nova organização da sociedade brasileira.

Só que esta nova sociedade se formará sob a hegemonia industrial, em função, principalmente, do pacto social armado pela política populista, que inclui os setores agrários dominantes, as classes médias e os operários urbanos.

"Com efeito, no seio da classe dominante as divergências de interesses não foram capazes de alterar a aliança da burguesia industrial com os latifúndios. A industrialização far-se-á sem a alteração de estrutura fundiária e muito menos ainda sem excluir do poder político os proprietários de terra, apesar de serem situados em posição diferenciada da que ocupavam no período oligárquico" (6).

Basta ver que, apesar da menção de um Direito Rural (art. 5º, XIX, C) na Constituição de 34, que poderia propiciar certas reformulações, nenhuma providência significativa alcançou a propriedade agrária ineficiente, no que, a Constituição de 46

reafirmou esta situação, ao exprimir um modelo econômico e político de características nitidamente burguesas, o que também assegurou a manutenção da propriedade fundiária, mesmo contendo referências ao princípio da vinculação da propriedade ao interesse social, condicionada a uma prévia e justa indenização em dinheiro.

Alguns entendem que esta justa e prévia indenização, tornou difícil a viabilidade econômica de alterar a estrutura fundiária, mas, creio que essa dificuldade se deu ao fato das oligarquias, deterem um amplo poder econômico e político, com que se empenharam no sentido de que as reformas não passarem de meros princípios contidos no papel.

Entramos assim na fase do populismo, onde se criam partidos políticos de caráter nacional. Como o campo dominava a cidade, as oligarquias não se interessavam pelo sentido político de dominação das massas. A partir da maior importância da cidade, como local privilegiado da política e da economia, tornou-se importante ter o controle sobre a massa urbana, igualmente a dos trabalhadores rurais.

"Esta fase do populismo pode ser identificada como de hegemonia da burguesia industrial, onde a modernização da agricultura, a racionalização administrativa e o distributivismo econômico conseguem um consenso geral das classes dominantes. Esta hegemonia é também conseguida pela apresentação e identificação do projeto de industrialização como projeto de emancipação nacional. O nacionalismo passa a ser assim também um dos componentes da prática populista" (7).

No Governo de Vargas, foram propostas várias providências: Serviço Social Rural (aprovado em 55); Banco Nacional de Crédito Cooperativo em substituição à Caixa de Crédito Rural; Co

missão Nacional de Política Agrária (estudar e propor medidas necessárias para a organização e desenvolvimento de economia agrícola e o bem-estar social); criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização; Companhia Nacional do Seguro Agrícola (seguro agrário); ainda o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais. Ocorrem também outras medidas, entre elas, decretos sobre financiamento da produção, da compra de máquinas agrícolas e de adubos, e estabelecendo preços mínimos de compra para a garantia de produção.

"Quanto à política agrária, ou seja, a que diz respeito à estrutura fundiária, esta vai se orientar para alterar concentração de terra e, especialmente, desenvolver a pequena produção, base de uma classe média rural no campo" (8).

A partir de uma política de crédito agrícola e preços mínimos, procura-se consolidar a pequena propriedade, principalmente como meio de fixação do homem no campo.

Mas o que ocorreu foi o inverso, pois com a valorização da produção, em vez de propiciar uma consolidação da pequena propriedade, determinou, na verdade, que as grandes propriedades, em função da demanda crescente de certos produtos, como o açúcar e o café, ampliassem suas áreas de cultivo, resultando então, na expulsão do trabalhador rural de suas terras, o qual acaba incorporando-se à massa assalariada urbana. Por outro lado, a valorização das terras do centro-oeste, fez com que grandes áreas fossem compradas para especulação, surgindo assim, os mais variados conflitos de terra entre posseiros e grileiros.

Disso tudo resulta que o governo demonstrou algum interesse em estender a legislação ao campo e em dar mostras de ser favorável à reforma agrária. O Deputado Coutinho Cavalcanti apresenta em 1954, um projeto de Reforma Agrária que propunha entre

outras coisas, a justa distribuição da propriedade, incentivando a pequena que seria adequada às técnicas mais modernas, substituir o sistema feudal de exploração e ocupação do solo, evitar a proletarização do trabalhador rural, e ainda, a aplicação da Legislação Trabalhista no campo, através do salário mínimo, descanso semanal remunerado, férias remuneradas, estabilidade, assistência médica e farmacêutica, alojamento e alimentação, e ainda a sindicalização rural.

O fato é que o projeto ficou em discussão no Congresso, recebendo emendas e substitutivos, sem que fosse aprovado, levando a sua arquivação em 1971, relegando-se a segundo plano tão importante passo em favor dos trabalhadores rurais.

Contudo, os debates em torno da reforma agrária continuaram, multiplicando-se os anteprojetos e projetos tratando do tema, destacando-se a criação da Comissão Nacional de Política Agrária em 1956, e o anteprojeto de 1962, encaminhado pelo então Ministro da Agricultura. Ambos, apesar de se direcionarem nesse sentido, pouco ou quase nada resultaram em proveito do camponês, ainda sem acesso à terra.

O homem do campo só foi contemplado com um instituto jurídico específico, no ano de 1963, com o Estatuto do trabalhador Rural, fruto de uma conquista a partir das pressões populares, que exigiram uma lei que beneficiasse os trabalhadores agrários. No entender de Caio Prado Júnior, essa é uma lei na qual o "legislador se limitou em regra, e com poucas excessões, a transpor para o trabalhador rural as disposições legais que já fazem parte de nossa legislação trabalhista e foram traçadas com vistas ao trabalhador urbano" (9).

Neste tempo, o Congresso recebeu alguns projetos de reforma agrária, baseados na Constituição de 1946, a qual continha princípios de justa distribuição da propriedade com igual oportu

nidades para todos, ou ainda, desapropriação por interesse social.

Com a implantação do regime militar, em abril de 64, tais estudos foram aproveitados como fonte de pesquisa, mas obedecendo a critérios impostos pela nova filosofia de poder.

Em 19 de novembro de 1964, a Emenda Constitucional nº 10, acrescentada à Constituição de 46, atribui competência à União para legislar sobre o Direito Agrário. Logo a seguir, no dia 30, foi promulgado o Estatuto da Terra.

Este diploma, que teria como fim um reordenamento agrário, contém dispositivos que, se levados à prática, permitiriam que se desencadeasse um processo de Reforma Agrária, pois contém normas que propiciariam a realização, por interesse social, de desapropriação de minifúndios e latifúndios.

O fato é que a lei não foi aplicada. Em vez de se oferecer oportunidade de acesso a todos, em condições de igualdade, conforme assegurava o Estatuto, o que se viu foi um avanço do capitalismo no meio rural, a concentração de terras nas mãos de poucos e conseqüente expulsão dos pequenos proprietários de seu meio de sobrevivência.

A lógica do capital se sobrepôs à da justiça social. Daqui para frente, tentaremos ver as "razões" que levaram a essa realidade.

NOTAS

- (1) SILVA, José Graziano da. O QUE É QUESTÃO AGRÁRIA, São Paulo, Coleção Primeiros Passos, 3ª edição, 1981, Brasiliense, pg 23.
- (2) SILVA, José Graziano e Outros. ESTRUTURA AGRÁRIA E PRODUÇÃO DE SUBSISTÊNCIA NA AGRICULTURA BRASILEIRA, São Paulo, 1980, Editora HUCITEC, pg
- (3) RIOS, José Arthur. MARCOS DA EVOLUÇÃO AGRÁRIA NO BRASIL. Carta Mensal de Problemas Nacionais, nº 283, out/78. Rio de Janeiro, pgs 10 e 11.
- (4) CARVALHO, Abdias Vilar de. A PROBLEMÁTICA AGRÁRIA NUMA SOCIEDADE INDUSTRIAL, in Revista de Ciências Sociais, nº 1 e 2, 1980, Fortaleza, pg.64.
- (5) IDEM, idem, pg 66
- (6) IDEM, idem, pg 67
- (7) IDEM, idem, pg 69
- (8) IDEM, idem, pg 72
- (9) JUNIOR, Caio Prado. A QUESTÃO AGRÁRIA, São Paulo, 3ª edição, 1979, Editora Brasiliense, pg 144.

2. REFLEXOS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

Qualquer análise que se volte às estruturas fundiárias que compõem o universo agrícola do País, inevitavelmente deve ter referência ao processo de desenvolvimento acelerado instaurado após 64, pelas profundas transformações que este determinou. Transformações estas decorrentes da subordinação crescente da produção agrícola às exigências da reprodução e acumulação do capital.

"O processo de subordinação da agricultura ao capital resulta da crescente importância da agricultura como campo de aplicação do capital urbano-industrial e manifesta-se de duas formas: modificação das relações técnicas de reprodução na agricultura, via intensificação do uso de máquinas, implementos e insumos de origem industrial e aprofundamento das relações de produção capitalistas no campo, via aumento da importância do trabalho assalariado temporário" (1).

Esta intensificação da mecanização e do uso de insumos está ligada tanto à constituição de um setor industrial ao redor da agricultura, bem como ao desenvolvimento de uma estrutura de oferta de crédito rural, inclusive subsidiado, para fins de custeio ou comercialização (exportação). A industrialização do campo daí decorrente, corresponde também, a um processo mais amplo da internacionalização da economia brasileira, o que, no setor a

grário, ocorre principalmente com a indústria de insumos (adubos inseticidas) e de implementos agrários, e ainda, de beneficiamento e exportação de produtos, controlados, em grande parte, por grupos e capitais estrangeiros.

É a partir da estratégia política adotada após 64 que veremos a crescente relação existente entre capital e produção agrícola. Isso não quer dizer que, anteriormente, não houvesse o mesmo processo de concentração mas, dadas as peculiaridades do sistema produtivo até então, ela acontecia de maneira mais complexa e lenta.

Diz-nos Ianni que, "durante os anos de 1964-78, o Estado brasileiro foi levado a realizar uma política econômica razoavelmente agressiva e sistemática de subordinação da agricultura ao capital... As medidas governamentais adotadas propiciaram a aceleração e a generalização do desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo no campo. Nas atividades em que já havia organizado uma agricultura capitalista, como cana-de-açúcar, por exemplo, o poder estatal foi levado a apoiar ou induzir a concentração e a centralização do capital, juntamente com a maquinização e a quimificação do processo produtivo" (2).

Com isso, rompe-se com o anterior processo produtivo, baseado em técnicas mais tradicionais e passa-se a incentivar em empreendimentos de grande porte, a partir de uma política de crédito, que propiciou uma rápida e violenta modernização do sistema de produção agrária. Na região Centro-Sul, favoreceu-se o desenvolvimento intensivo do capitalismo (através de transformações técnicas que aumentam consideravelmente a produtividade). Já nas "terras-do-sem-fim", devolutas, tribais ou ocupadas na Amazônia, incentivou-se o desenvolvimento extensivo do capitalismo (agregação de novas áreas à produção, com instalação de grandes projetos agropecuários).

Ora, essa política de investimentos de capital na agricultura, determinou de imediato que o processo de concentração de terras e capitais também se acelerasse, pois o pequeno agricultor, não podendo acompanhar essa modernização, teve que entregar o seu pedaço de terra e se incorporar à massa assalariada.

"A agricultura no Brasil vem sofrendo um processo de concentração de terras e capitais, em vista das políticas agrícolas de crédito rural subsidiado, de exportação e de abastecimento interno favorecem apenas a uma pequena parcela de empreendedores rurais, representados pelos proprietários fundiários e capitalistas agrícolas de maiores recursos econômicos-financeiros em detrimento da grande parcela de trabalhadores rurais, representados pelos pequenos produtores - minifundiários, parceiros, rendeiros e posseiros - que têm uma importância muito grande na produção de alimentos para a população. A ênfase na promoção das exportações agrícolas e na produção de matérias-primas para as indústrias é um aspecto de uma política mais ampla de internacionalização da economia" (3).

Para entendermos a internacionalização da economia, o desenvolvimento intensivo e extensivo da agricultura, necessário se faz verificarmos antes, as relações existentes entre a política agrícola e a política econômica geral que o Estado brasileiro adotou após 64.

A partir da opção pelo desenvolvimento acelerado, o Estado, em toda sua expressão (quer econômica, política, jurídica e cultural), volta-se para conseguir esse objetivo. Para tanto, não hesita em buscar no Exterior os recursos que julga necessários, formando-se, a partir de então, uma política de economia aberta.

Propiciaram-se condições econômicas e políticas, para

uma intensa e ampla concentração e centralização do capital, sob o controle da empresa estrangeira, nacional e associada. Privilegiou-se principalmente os interesses do capital monopolista (quer nacional ou estrangeiro, notadamente este último, em função das facilidades de acesso ao mercado financeiro internacional), acentuando-se o caráter dependente da economia brasileira, configurando-se o que se denomina de política do "capitalismo dependente".

A estratégia do desenvolvimento baseou-se então, na abertura da economia para o Exterior. As prioridades do desenvolvimento industrial não ficam restritas ao mercado interno, dá-se maior prioridade ao mercado externo, criando-se assim, uma nova situação: em vez de simples fornecedor de matérias-primas, o Brasil passa a ter presença marcante também no mercado mundial de bens industriais.

Esse voltar-se para o mercado mundial, determinou uma nova dinâmica no setor industrial, aumentando consideravelmente a participação das empresas transnacionais, as quais, com facilidade, abocanharam a maior fatia do mercado, tanto interno, como o de exportação.

"Neste sentido, a abertura para fora da economia brasileira, que se caracterizou também, como não podia deixar de ser, por ampla expansão das multinacionais por quase todos os ramos de atividades, acarretou sensível aumento da dependência tanto financeira como tecnológica do exterior. Importantes firmas brasileiras, que haviam dominado a tecnologia de suas áreas de atuação, foram compradas por multinacionais ou se associaram a elas. Apenas nos ramos em que atuam empresas estatais - principalmente de petróleo, transportes e mineração - a penetração das multinacionais foi algo barrada, limitando-se sua participação a joint

ventures, em associação com o capital público e, às vezes, com o capital privado nacional" (4).

No período anterior a 64, o Brasil tinha pouca participação no mercado dos produtos manufaturados, no qual já marcavam presença outros países, pertencentes ao grupo dos menos desenvolvidos. É que sua produção industrial estava direcionada para a substituição de importações no mercado interno. As próprias transnacionais aqui instaladas buscavam conquistar posições neste mercado. Quase toda a produção industrial estava voltada para o mercado interno, em virtude de despontarem medidas da política econômica de cunho nacionalista, o que culminou com a criação da Petrobrás. A legislação de então proibia remessas de lucros ao Exterior, com o que, as multinacionais não manifestavam interesse em exportar, em virtude de retenção do lucro no Brasil.

O movimento de 64 é, na verdade, um marco decisório no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. A partir das diretrizes tomadas pelos novos detentores do poder, com intuito de acelerar o processo de acumulação capitalista, buscou-se uma maior penetração no mercado mundial, quer de produtos primários tradicionais ou de novos incorporados à produção (a soja exemplifica bem), quer de produtos provenientes da indústria manufatureira.

Para tanto, importante era contar com recursos financeiros estrangeiros, e a forma de captação desses recursos posta em prática, contrariando a política nacionalista das décadas anteriores, se fez sob o arranjo com grupos estrangeiros, privilegiando-os de maneira bem acentuada, nessa nova situação econômica e política montada então.

Como bem salienta Paul Singer, "o relacionamento do grande capital internacional com a economia brasileira mudou pro

fundamente depois de 1964. O novo regime mostrou-se interessado em atrair as multinacionais, oferecendo-lhes as mais sólidas garantias econômicas e políticas. As restrições à remessa de lucros foram praticamente abolidas e garantias formais contra expropriação sem indenização "adequada" foram dadas, até mesmo sob forma de tratados internacionais. Ao mesmo tempo iniciou-se uma política de crédito que favoreceu as subsidiárias de capital estrangeiro e uma política de incentivos (no fundo de generoso subsidamento) às exportações de manufaturados, que naturalmente vieram a beneficiar as mesmas subsidiárias" (5).

Observe-se que, para a implantação deste modelo de economia aberta ou capitalismo dependente, o Estado usou de reformas institucionais, moldando as instituições de modo a permitir a implantação da nova estratégia econômica. Estratégia essa que permitiu uma ampla e interna concentração e centralização do capital. Um exemplo claro dessa nova situação é a grande absorção de empresas de capital nacional por grupos estrangeiros, principalmente as pequenas e médias empresas, mas, é de se ressaltar que empresas de grande porte também entraram nesse processo. Inevitável seria (e é o que importa para nossa análise), que o grande capital se voltaria para o setor agropecuário.

"Note-se que o capital estrangeiro está presente tanto na indústria e agricultura, como no setor financeiro e comercial. Às vezes, como no caso de vários produtos agrícolas, tais como o fumo, o soja, o vinho, por exemplo, ele se localiza preferencialmente na esfera da industrialização desses produtos. Em geral, na indústria de transformação, inclusive de produtos de origem agrícola, o capital estrangeiro não só está presente como controla fatias substanciais dos negócios e lucros. Além disso, devido à sua posição estratégica na estrutura de economia dependente do País, o capital monopolista estrangeiro com frequência

extrai da economia os maiores benefícios econômicos" (6).

O que bem demonstra que essa união, capital estrangeiro e política econômica do Estado, determinaria profundas influências no sistema agrário.

Agora, sendo um modelo de "economia aberta", é necessário salientar a ênfase dada às exportações, incluindo-se, não só produtos primários mas também industrializados. O que importa é impulsionar a produção de todo produto exportável, através de incentivos creditícios ou de subsídios, aumentando-se assim, a capacidade de importar tecnologia, insumos industriais e know-how. Galgou-se então, um patamar mais elevado de produção e em consequência, também de exportação.

A partir da necessidade de se importar equipamentos para permitir uma maior expansão industrial, o governo decidiu adotar várias medidas de incentivo à exportação, com o que se beneficiou o setor agropecuário voltado para o mercado externo.

"A inclusão da agricultura, em geral, na política governamental de exportação a qualquer custo, levou o poder estatal a favorecer, sob todas as formas, os negócios das empresas que se criavam ou estavam funcionando no setor. Criaram-se estímulos e favores fiscais e creditícios para a formação, expansão, crescimento, aperfeiçoamento ou modernização da empresa agrícola pecuária, extrativista ou agroindustrial. Tanto a agricultura intensiva como a extensiva receberam favores e estímulos creditícios, econômicos e políticos de bancos, superintendências e fundos pertencentes ao Estado, e postos à disposição da empresa nacional e estrangeira" (7).

Esta política de crédito rural, visando o desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo na área de produção a

grícola, teve reflexos estruturais profundos. Agora, para visualizarmos essas modificações, é mister que entendamos primeiramente a complexa relação existente entre latifúndio (destinado à produção em grande escala) e o minifúndio (fonte supridora de alimentos).

No minifúndio (de exploração familiar), a produção é basicamente de subsistência, portanto, não se presta como instrumento de acumulação, conquanto, ser, importante fonte de suprimento de gêneros alimentícios (feijão, milho, arroz, farinha, etc.). Já o latifúndio, ou a empresa agrícola, é um instrumento de acumulação, daí a sua produção voltada a certos tipos de cultura, como o trigo, cana-de-açúcar, etc....

Devido à vulnerabilidade dos minifundiários, uma política de preços a partir de pressões dos grandes proprietários de terras, torna o mercado desorganizado, fazendo com que haja uma redução de preços nos produtos de consumo geral, a nível de produtor, o que torna inviável a modernização no minifúndio. Essa modernização se dará no latifúndio, tendente a restringir os seus cultivos vinculados à demanda externa, ou de produtos que gozem de situação privilegiada no mercado.

"Modernizar a produção dos gêneros que são em grande parte supridos pelos minifúndios, significa organizar o mercado desses produtos, portanto, elevar os seus preços relativos e, conseqüentemente, aumentar o preço da mão-de-obra. Ora, a estrutura agrária atual existe exatamente para que se obtenha o resultado inverso, ou seja, uma oferta de mão-de-obra ao mais baixo preço possível. A sua lógica força a utilização extensiva de recursos naturais e bloqueia a acumulação no âmbito da exploração familiar, tudo em função de um duplo objetivo: mão-de-obra ao mais baixo preço possível e maximizar o excedente extraído da agricultura" (8).

O custo de mão-de-obra na zona rural é determinante no custo da mesma na zona urbana. A baixa remuneração na zona agrícola faz com que haja um crescente êxodo para as cidades, formando-se uma abundância de mão-de-obra não especializada em oferta na zona urbana e, conseqüentemente, barata, o que transfere o poder de compra a grupos sociais de rendas mais altas, assegurando, assim, a continuidade da expansão do mercado.

"Em síntese, nos diz Celso Furtado, a modernização da agricultura produtora de gênero de primeira necessidade não seria factível sem modificações amplas no padrão de distribuição da renda. A estrutura agrária, no canalizar os investimentos para setores privilegiados e assegurar a reprodução da mão-de-obra ao mais baixo custo possível, cria as condições para que se maximize o excedente a ser utilizado nas zonas urbanas" (9).

Um dos outros aspectos a examinar é, se essa modernização, essa transformação tecnológica, trouxe modificações na estrutura agrária, ou seja, na conservação e distribuição da terra.

Mas antes, façamos um pequeno retrospecto sobre este aspecto. Veremos que, desde a instituição das capitâneas hereditárias e do regime de sesmarias, a tendência sempre foi a de concentração de terras; depois pelos ciclos do açúcar, cacau e café, esta tendência permaneceu constante.

José de Souza Martins, citado por Graziano Neto, informa que "das terras incorporadas à produção entre 1950 e 1960, 84,6% foram ocupadas por estabelecimentos agropecuários que tinham no máximo 100 ha; entre 1960 e 1970, das terras incorporadas apenas 35,3% foram por estabelecimentos menores de 100 ha; entre 1970 e 1975, quase todas as terras incorporadas ao processo produtivo foram ocupadas por estabelecimentos acima de 100ha; sendo que 75% das terras novas foram ocupadas por estabelecimen-

tos com mais de 1000 ha". (10)

Se observarmos dados recentes, obtidos junto ao último Cadastro de Imóveis, realizado pelo INCRA em 1978, nos depararemos com uma situação angustiante. Fazendo-se uma comparação com os dados de 1972, veremos que a área dos latifúndios por dimensão aumentou em 75%, enquanto os minifúndios, que antes ocupavam uma área de 12% do total cadastrado, ocupam agora 9% dessa área.

Tudo isso vem comprovar que a estrutura agrária, mesmo com a modernização recente da agricultura, não se modificou no sentido de melhor distribuição da terra, antes, pelo contrário, os latifúndios se modernizaram, transformando-se em grandes empresas rurais capitalistas, que cada vez mais ampliam suas áreas, empurrando os pequenos agricultores para as periferias das cidades.

Agora, se nós nos voltarmos para as grandes extensões de terras adquiridas por grupos econômicos nacionais e estrangeiros (notadamente na Amazônia e Mato Grosso do Norte), veremos o quanto é triste essa realidade. A finalidade é, na maioria das vezes, a de se apossar das terras, sem incrementar atividades produtivas, à espera de uma valorização futura. Assim, temos grandes extensões de terras apenas para fins especulativos.

A. C. K. Aidar relata-nos a existência de verdadeiros impérios instalados no Mato Grosso do Norte. Um exemplo bem elucidativo, a BORDON S. A. Agropecuária da Amazônia detinha uma área de 2.421.074 ha. Já em relação aos incentivos da SUDAM, duas centenas de empresas, têm em suas mãos, 7.605.098 ha., onde foram aplicados 33,8 bilhões de cruzeiros, provenientes de recursos públicos, sem que nada tenha sido produzido. E o pior: 2,4 milhões apenas para gerar um emprego. (11)

O fato é que a Amazônia vê-se repartida entre grandes

empresas, muitas de capital estrangeiro, cujas áreas perfazem cerca de 20 milhões de ha.. "Apenas nove grandes empresas estrangeiras, das mais conhecidas, detém uma área declarada de 3,5 milhões de ha., equivalente ao total da área ocupada com culturas no Estado de São Paulo. Estas sesmarias dos tempos recentes localizam-se principalmente no Pará, Mato Grosso, Roraima e Amapá, sendo que neste último território, a área apropriada pelas empresas estrangeiras atinge mais de 35% da área total ocupada" (12).

Exemplos como estes bem demonstram como se tem dado ultimamente a concentração da terra no Brasil. Grandes grupos, nacionais ou estrangeiros, ocupam imensas propriedades, ocasionado na maioria das vezes, graves conflitos pela disputa da terra, com índios e posseiros.

Isso é fruto de um modelo econômico global, onde o favorecido é o grande capital, excluindo-se ou marginalizando a participação dos pequenos. Prova disso é verificarmos quem tem maior acesso ao crédito rural e às políticas de comercialização: os grandes proprietários. Por outro lado, as técnicas modernas introduzidas no campo, além de sofisticadas e onerosas, não são adequadas à produção de pequena escala.

Diante de tal situação, que resultados podemos esperar de uma política econômica apartada dos interesses sociais?

Graziano Neto nos responde: "um resultado dessa política agrícola que favorece os grandes capitais é a concentração da terra, provocando o êxodo rural e agravando a crise urbana, com o aumento da marginalidade, da miséria e da violência. O incrível número de subempregados e desempregados existentes nas grandes capitais é o espelho da crueldade do modelo capitalista brasileiro e sua expansão na agricultura. É o "capitalismo selvagem", segundo alguns, se bem que nas selvas a vida é bruta, mas não é discriminatória, nem desonesta" (13).

NOTAS

- (1) BESKOW, Paulo Roberto. AGRICULTURA E CAPITALISMO NO BRASIL, Encontros com a Civilização Brasileira, nº 19. Rio de Janeiro, 1980, p. 144.
- (2) IANNI, Octavio. DITADURA E AGRICULTURA, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1979, p.15 e 16.
- (3) BESKOW, op. cit., p.122.
- (4) SINGER, Paul. O MILAGRE BRASILEIRO, Editora Paz e Terra, 19 p.
- (5) IDEM p.
- (6) IANNI, op. cit. p. 32
- (7) IDEM, idem p.47
- (8) FURTADO, Celso. O BRASIL PÓS-MILAGRE, 5ª edição. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1981, p.27.
- (9) IDEM p.28
- (10) NETO, Francisco Graziano. QUESTÃO AGRÁRIA E ECOLOGIA, Crítica da Moderna Agricultura. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, p.51.
- (11) IDEM p.54
- (12) IDEM, idem p.55
- (13) IDEM, idem p.58

3. O ESTATUTO DA TERRA

3.1. Considerações Gerais

Depois de vermos o processo histórico da legislação agrária; a influência do desenvolvimento acelerado implantado após 64 na estrutura fundiária; e verificarmos uma constante dentro desse processo todo, ou seja, a posição de privilégio que ostenta a grande propriedade, passaremos então à análise da Lei nº 4.504, de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, um instrumento jurídico voltado às aspirações históricas do povo brasileiro, haja vista o sentido de justiça social contido em seus princípios.

No entanto, cabe-nos informar que nossa análise se voltará apenas a alguns tópicos do Estatuto, verificando as suas dificuldades conceituais e, a partir destes, examinarmos as implicações que formam e informam essa lei, preliminarmente como instrumento designado para a promoção e progresso do bem-estar das comunidades rurícolas e, também, como forma de sustento a uma política econômica mais abrangente, com intuito de se alcançar o progresso econômico e uma situação de bem-estar em nosso País.

É o que podemos constatar a partir do enunciado justificativo da lei que nos informa que "não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também a modernização da

política agrícola do País tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso: é uma lei de Desenvolvimento Rural. Além da execução da Reforma Agrária, tem por objetivo promover o desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso. Busca dar organicidade a todo o sistema rural do País, valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva. Daí a denominação do projeto que por constituir um verdadeiro Estatuto da Terra visa regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra tratando-a de forma orgânica e global" (1).

A partir deste enunciado, podemos inicialmente destacar dois itens importantíssimos para nossa análise: a questão da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural (consubstanciados numa Política Agrícola). Dois itens que, num primeiro instante parecem estar próximos, visto que uma reforma agrária normalmente propicia um desenvolvimento na área rural. Agora, desde que se privilegie apenas a política do desenvolvimento rural, deixando de lado a Reforma Agrária, veremos que os rumos tomados serão outros que não o desenvolvimento sócio-econômico voltado para a grande massa rural.

Vamos encontrar o conceito de Reforma Agrária no art. 1º § 1º: "Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade" (2).

Antes de mais nada é um processo de redistribuição da terra, apoiada sobre a concepção da função social da propriedade. Podemos ver a partir da justificção da Lei apresentada ao Congresso, onde inicialmente, se demonstram as contradições da es-

estrutura agrária do Brasil. Enquanto a porcentagem de concentração das maiores propriedades em mãos de poucos é grande (1% dos estabelecimentos, absorvendo a metade da área total), mais de 50% das pequenas imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área, segundo o Censo de 1960.

Além dessa grave anomalia estrutural, a ser corrigida pela Reforma Agrária, outras distorções também seriam sanadas: o baixo nível de tecnologia e mecanização; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; precárias condições de vida referentes à habitação, educação e nível sanitário.

Atender aos princípios de justiça social, é atender essa grande parcela da população rural que vive em precárias (para não dizer desumanas) condições de vida, materiais, sociais, e fazê-la participar do processo de desenvolvimento, dando-lhes condições de ter acesso à terra (art.2º), o que refletiria em aumento de produtividade, resultando para todos, uma melhor perspectiva econômica e social.

Agora, para ocorrer essa participação, necessária se faz a implantação de uma política agrícola que estenda às populações rurais, meios para que saia desse estágio e passe a outro em melhores condições.

Consoante o §2º do art.1º, "entende-se por Política Agrícola" o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agro-pecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País" (3).

A Política Agrícola portanto, deverá estar orientada no sentido de caminhar paralela ao desenvolvimento industrial,

configurando uma interdependência entre o meio rural e o urbano. Isto porque, a grande concentração populacional das cidades exige uma maior demanda de alimentos, havendo necessidade de se organizar sua produção, transporte e distribuição. "Em contraposição o crescimento da população industrial gera a necessidade de alargamento do mercado consumidor, ou seja, a incorporação de novas áreas de população ao consumo de produtos industriais, o que se obterá pela elevação dos padrões econômicos da população rural, facultando-lhe poder aquisitivo para o acesso aos produtos manufaturados" (4).

Essa interdependência entre o campo e o meio urbano, contingencia-se pelo próprio desenvolvimento econômico do País. Por isso, à Política de Desenvolvimento Rural, atribui-se a missão de suprir o mercado interno de alimentos, aumentar o nível de exportação, elevar o nível de vida no meio rural, estabelecer um equilíbrio nas migrações entre o campo e a cidade, e, finalmente, fixar, no vasto território nacional, núcleos de atividade permanente.

Para conseguir este intento, não se pode dissociar o baixo nível da produtividade agrícola existentes em (64) do País, sem o ligar ao sistema de produtividade, posse e uso da terra. Se não há estímulo para o aumento da produtividade, conseqüentemente teremos pouca produção, e a terra então se destinará a outros fins que não esse, "A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo... Mantendo a terra inativa ou mal aproveitada, o proprietário absenteísta ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio de que necessitam para viver e produzir" (5).

Para que houvesse uma inversão neste aspecto, proveu-se

a lei de forças, para assegurar a todos o acesso à propriedade. Diz o art. 2º: "é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei" (6).

Na justificativa consta: "impossibilitado de ter acesso à terra própria, além de produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem possuir terra não pode exigir a concessão de facilidades creditícias da assistência técnica, da mecanização, do aperfeiçoamento, do sistema de escoamento, dos produtos agrícolas" (7).

Deste modo, a propriedade privada começa a ser vista, a partir de uma adequação de sua produção ao cumprimento de uma função social.

"O verdadeiro sentido da expressão "função social da propriedade" é o de produzir a terra todos os bens que possam satisfazer às necessidades presentes e futuras dos homens. Portanto, admitindo que ela tenha essa função e que se lhe dê caráter social, o seu sentido não pode ser outro, senão o de "função econômica" para que atenda aos princípios de justiça social e o aumento da produtividade" (8).

Assim, o Estado, diante da posição de muitos proprietários, que deixam suas terras improdutivas, para fins de especulação, intervem com medidas visando promover uma melhor distribuição da terra, modificando o regime de sua posse e uso, com a finalidade de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Com o que, orientam-se as atividades agropecuárias, no sentido de garantia de pleno emprego ao assalariado rural, bem como, de harmonizá-lo com o processo de indus-

trialização do País.

"Trata-se mais de uma questão econômica e jurídica, isto é, o direito regrado as leis naturais da economia, de modo que a propriedade da terra desempenhe integralmente essa função quando, simultaneamente: a) favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegurar a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (E.T., art. 2º§1º)" (9).

Ora, se tanto a Reforma Agrária, como a Política Agrícola estão voltados para uma melhoria nas relações de trabalho e produção do meio rural brasileiro, o mínimo que poderíamos esperar é que houvesse uma grande transformação na agropecuária brasileira, tanto em termos de produção, bem como no bem-estar social do homem rural.

Na verdade isto não aconteceu. Ao tentar o desenvolvimento econômico, inclusive através de aplicações maciças de capital estrangeiro, o Estado, buscando conseguir esses objetivos, apartou-se do desenvolvimento social, com isso fez "tábula-rasa da Lei de 64 e, com outros artifícios legislativos, teimou em manter a estrutura agrária que preexistia. Com uma diferença somente, pois houve, não há como negar, uma alteração de padrões: a injeção de capitais de fora, cooptados ou não aos da alta burguesia industrial do sul do País, suscitou ou ainda está suscitando uma passagem de padrões oligarquícios colonialistas, para os padrões de capitalistas da grande empresa" (10).

Com isso, as oligarquias latifundiárias que antes constituíam as classes dominantes, com o avanço de novos empresários, cedem terreno a estas sociedades oligopolistas, resultantes

do incentivo do Estado ao fortalecimento da empresa rural, em detrimento dos desígnios maiores do Estatuto da Terra, a reforma agrária e colonização.

O propósito maior inscrito no Estatuto era (ou é) de sua aplicação atendendo à perfeita ordenação do sistema agrário em acordo com os princípios de justiça social, o que resultaria em oportunidades de acesso à terra, àqueles que nela trabalham: empregados fixos ou por tempo determinado (bóia-fria), arrendatários e meeiros ou ainda posseiros. Mas o que ocorreu foi o contrário, pouco se ofereceu aos muitos sem terra, enquanto se consentiu à minoria possuidora já de muita, ainda aumentassem os seus patrimônios, de acordo com a nova ordem econômica.

"Conseqüentemente, o proclamado direito social da oportunidade de acesso à terra, sem discriminações, se esbarrondou; e, se houvesse no País um relativo desenvolvimento econômico com base no campo, o fato está a ocorrer em proveito das entidades agroduglutificadoras, dominantes, capitalizadas aqui ou alhures, e em detrimento das classes populares, dominadas, os posseiros, os índios, os minifundiários, os pequenos parceiros e arrendatários os trabalhadores rurais em geral" (11).

Deixou-se de lado a Reforma Agrária que, além de reordenar a estrutura fundiária, determinaria profundos reflexos no campo social. agregando à população economicamente ativa, um vasto contingente marginalizado e destituído de qualquer poder aquisitivo. Não houve, portanto, por parte do Estado, um projeto pragmático baseado no Estatuto da Terra, que viesse modificar essa situação.

É o que podemos constatar a partir de um estudo sobre o grau de concentração fundiária no País, onde as terras devolutas e as terras de apropriação privada, apresentam no espaço geo

gráfico, as maiores dimensões de área, cujo aproveitamento é recompensado pela própria legislação.

Segundo Raymundo Laranjeira, "a lei genericamente deixou disposto:

- a) em relação às terras públicas, o princípio de sua constante transferibilidade para o domínio privado, tornando ainda impeditivo - e sem razão - o negócio paralelo à iniciativa particular no campo, a não ser em caráter científico (E.T. art. 10). Daí as formas de utilização dessas terras, pelo particular, segundo entende Mendonça Lima, através da alienação, arrendamento (em casos especiais), direito real de uso, direito real de usufruto, legitimação (hoje regularização) de posse, usucapião especial e colonização;
- b) em relação às terras privadas, o princípio de que elas constituem-se num bem de produção, destinadas a desempenhar uma função social. Daí que assistindo a todo agricultor o direito de permanecer na terra que cultive, sendo dever do Estado criar as condições de acesso ao trabalhador rural à propriedade da terra, aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo (E.T., art. 2º, §2º e 3º)" (12).

Com base nestes dois princípios, veremos que o poder público ativou um processo de exploração agrícola, articulado com sua política econômica, relacionando-a primeiramente quanto às terras do Poder Público e, depois, às terras privadas.

3.2. Terras do Poder Público

3.2.1. Colonização

Na política de colonização, após o advento do Estatuto da Terra, houve primazia para o homem nacional, sendo destinatários os que não possuíam imóveis, os que constituíam a grande massa de mão-de-obra ociosa ou sub-empregada nas chamadas áreas de tensão social, os que se exercitavam numa economia de subsistência, sem perspectivas de acesso à terra própria.

Com isso, procurou-se ocupar os espaços vazios, principalmente na Região Amazônica, ensejando principalmente à população rural do nordeste, completamente carente e marginalizada, se deslocasse para elas. Surgiram então as agrovilas, comunidades rurais projetadas, servidas por rodovias, aproveitando-se suas largas faixas marginais para instalações de colonos (conforme as determinações contidas nos Dec. Lei 1.106, de 16 de junho de 70, Dec. Lei 1.164, de 01 de abril de 71 e Dec. 71.615 de 22 de dezembro de 72).

Tudo se encaminhava para dar certo, pois além de ocuparem espaços vazios numa grande região despovoada, se propiciava a muitos, terem seus próprios títulos de terra. Principalmente, levando-se em conta que os núcleos coloniais deveriam se subjuntir a um sistema de propriedade familiar ou cooperativo, permitindo então elevação da renda familiar e, sua maior participação no âmbito econômico.

Mas na verdade houve falhas na execução da colonização, ocasionando um relativo insucesso. O sistema implantado não deu certo, principalmente as agrovilas na Amazônia em virtude de vários problemas, como de distância, isolamento, descontinuidade na assistência (quer em termos de saúde, quer em termos de assistência técnica de produção) e, ainda na maioria dos casos, as terras não eram próprias para certos cultivos introduzidos. Entendemos que o maior motivo foi o Dec. Lei 72.615/72, o qual fi-

xou as normas de revigoração dos projetos de colonização nas terras devolutas, dispondo que nestas, ao mesmo tempo, se desenvolvessem empresas rurais, o que viria determinar mudanças nos rumos anteriormente traçados.

O problema não reside numa possível incompatibilidade entre a empresa rural e o projeto das agrovilas. Mas, desde que o Estado passou a subvencionar as empresas (em grande parte de capital estrangeiro), em detrimento das colônias, estas passaram para segundo plano, colocando-se em risco sua própria sobrevivência.

Mais fácil foi para o Estado incentivar a colonização através das empresas, pois sua participação era somente com o financiamento e favores fiscais, enquanto que, nas agrovilas teria que provê-las de toda infra-estrutura sócio-econômica.

3.2.2. Usucapião

O usucapião no direito brasileiro é uma das formas de se adquirir a propriedade agrária. "O fundamento dessa aquisição é a posse legítima que se caracteriza pelo uso do imóvel sem interrupção nem oposição, como se seu fosse, independentemente de título de boa-fé (que, em tal caso, se presume), desde que tenha decorrido o prazo de 20 ou 10 anos, conforme se trate de área igual ou superior ao módulo rural" (13).

O Código Civil nos seus art. 550 e 551, enumera duas formas de usucapir: a ordinária e a extraordinária.

Quanto às terras públicas, estas inicialmente não eram passíveis de usucapião, instituto que nasceu com a Constituição de 1934, o qual no entender de Raymundo Laranjeira "abriu uma excessão, para ensejar que parcelas de terra do Poder Público, apossadas e valorizadas pelo trabalho do pequeno agricultor, pu-

dessem ser usucapidas (art. 125). Institui, assim, a figura da usucapião pro labore, no que foi seguida pela Carta de 1937 e pela Constituição de 1946, que sofreu a emenda, de nº 10, em 09 de novembro de 64" (14).

O Estatuto da Terra reproduziu em seu texto dispositivos quase idênticos ao contido na Carta Magna, apenas compatibilizou-a de acordo com o módulo rural, uma novidade introduzida na legislação agrária, com o que, alterou-se o cálculo por hectare, fixado anteriormente na Constituição.

A Constituição de 67, trouxe controvérsias a respeito do assunto. Para Opitz (15), conforme o art. 164 da Constituição, não é o Estatuto da Terra, em seu art. 98, que tratará das terras públicas para efeito de aquisição pela ação de usucapião, porquanto haverá necessidade de lei ordinária, para dizer ou dispor sobre legitimidade da posse em área de até 100 hectares.

Já para Raymundo Laranjeira, como a Carta Magna de 67 silenciou a respeito do chamado usucapião constitucional, o art. 98 do Estatuto da Terra, ainda persiste como regulador do mesmo. Diz-nos ele: "este dispositivo não foi revogado, não existindo diploma posterior nenhum que o diga. Persiste cuidando da usucapião pro labore, que é instituto diferente dos demais, incluso pelo tempo de ocupação das terras: 10 anos" (16).

No entanto, novas modificações foram introduzidas pela Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, a qual prevê a redução para cinco anos o prazo para usucapir, instituindo-se o chamado "usucapião especial", que vem em benefício daquele que "possuir como sua, por cinco (5) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedendo de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa fé... (Art. 1º da Lei 6.969 de 10/12/81).

A inovação contida nesta lei, de imediato favorece a um grande número de posseiros, principalmente em função do rito sumaríssimo para o processo, facilitando e tornando ainda mais efetivo esse direito.

3.2.3. Áreas Indígenas

A situação jurídica das terras indígenas envolve dois aspectos importantes; de um lado a proteção do Estado, buscando garantir a manutenção dos territórios tribais, a sua posse, e de outro lado, atos administrativos e decretos que põe em risco a própria segurança dos índios.

O art. 198 da Constituição Federal, em seu caput, além de tornar inalienáveis as terras indígenas, dá aos mesmos, a exclusividade do usufruto das riquezas naturais, que são os bens vegetais, animais e minerais, vedado prontamente o proveito das utilidades por parte de terceiros.

Ora, o Estado, após 1964, voltado para o desenvolvimento extensivo do capitalismo, interessou-se pela incorporação das terras tribais à produção. Para tanto, coube à FUNAI, a delimitação e demarcação dessas terras que, inevitavelmente, resultaram em espaços cada vez mais reduzidos, onde os indígenas são obrigados a viver.

O índio deve ater-se às áreas demarcadas à sua reserva ou parque. O restante de suas terras deve ser utilizada em atividades agrícolas, pecuárias e florestais, por conta de investidores particulares, ou seja, "tudo o mais é propriedade privada, terra ocupada, grilada, latifúndio, fazenda, empresa ou colônia" (17).

3.3. Terras Privadas

3.3.1. Reforma Agrária

O Estatuto da Terra, antes de mais nada, é uma lei que tem por fim a execução da Reforma Agrária, conforme seu art. 1º, cuja destinação é evitar a tensão social e os conflitos de terra (que na época de sua promulgação já em muito se avolumavam), propiciando a milhões de brasileiros a oportunidade de se integrarem ao progresso econômico e social do País.

Consoante o art. 16 "a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio".

Claro está, que a intenção de modificação da estrutura agrária visou a uma distribuição mais equânime da terra e da renda agrícola.

Ora, "para corrigir a disparidade social que opõe a enorme massa dos que trabalham a terra a um pequeno número de grandes proprietários, é necessário que se faça uma opção governamental por uma determinada linha de desenvolvimento econômico" (18). Parece-nos, ou pelo menos é o que transparece no Estatuto, que a intenção governamental, era promover um desenvolvimento sócio-econômico que, retirasse da miséria milhões de brasileiros, atendendo aos reclamos de justiça social.

Para conseguir estes objetivos econômicos e sociais, necessário seria promover a extinção do minifúndio e latifúndio, ou seja, intervir diretamente na alta concentração fundiária, em mãos de poderosas e tradicionais oligarquias, detentoras das maiores e melhores terras. Ao mesmo tempo, propiciar aos milhares de pequenos produtores, melhores condições de produção, através de assistência técnica adequada e de financiamentos a baixo custo, sem esquecer de assistí-los quanto à educação e saúde.

Essa era a perspectiva inicial, porque junto à distribuição de terras às populações necessitadas, seriam implantados núcleos cooperativos, chamados de Cooperativas Integradas de Reforma Agrária (CIRA). Com isso, além da garantia e proliferação da propriedade familiar (E.T. art. 24,I) propiciando o acesso dos menos aquinhoados à posse da terra, existia também a segurança do proveito certo dos frutos agrários, através das associações cooperativas de agricultoras (E.T., art. 24,II), industrialização, beneficiamento, preparo e padronização da produção agrária (E.T., art. 4,III).

Contudo, o Poder relegou a segundo plano os seus propósitos iniciais, deixando intocada a propriedade particular para a colonização, ocupando espaços vazios existentes nos terrenos públicos (o que também redundou em fracasso), com o que afastou-se qualquer proposta de reforma agrária.

Esqueceram-se os planos relativos às glebas familiares, fortalecidas pelos associanismos cooperativistas, de grande repercussão social e buscou-se a fórmula do fortalecimento da empresa rural, que concentra a renda em vez de redistribuí-la.

"O que se faz, na realidade, em nosso País, foi tentar impingir produtividade no latifúndio, alvitando alcançar um sucesso econômico, que não pode ter correspondência com o progresso social, quando há uma imensa população sem terra própria, os marginalizados que tem de se esbarrar, ainda, nos obstáculos da tecnologia capitalista" (19).

3.3.2. Módulo Rural

Módulo é a medida de área que permita ao menos render o suficiente para o sustento de uma família e sua finalidade é a de evitar a existência de propriedade rural, cujo tamanho não

permita uma família subsistir.

Referenciado como parâmetro da propriedade (E.T. art. 4, II e III), deve corresponder a uma área que seja propícia à subsistência de uma família, tomando como base as necessidades de até quatro parentes, calculando-se para cada um o rendimento que equivalha a um salário mínimo regional.

Tomando como base o módulo, o imóvel classifica-se em minifúndio (inferior ao módulo e produção insuficiente para as necessidades básicas de uma família); empresa rural (1 a 600 módulos e apresente satisfatórios coeficientes de produtividade) e por fim o latifúndio (superior a 600 módulos, mantido inexplorado ou inadequadamente cultivado).

"Se o legislador buscou trancar a possibilidade de proliferação dos minifúndios, em estabelecendo a medida modular de controle do mínimo eficaz para um prédio rústico, porque não estipulou, pelo mesmo critério, o máximo que deveria pertencer a cada proprietário rural, ou, quando menos, a área máxima que mereceria estar afeta a cada imóvel de uma determinada pessoa? Isto significaria oferecer melhor repartição dos tratos rurais, dando a pertença das glebas, com um maior equilíbrio das potencialidades da terra e dos rendimentos de todos os rurícolas"(20).

O módulo, como modelo de avaliação econômica, para fins de correção fundiária, somente logrou êxito na medida em que impediu a proliferação do minifúndio, ou seja, em detrimento dos menos afortunados.

3.4. Aquisição de Terras por Estrangeiros

Não é de pouco tempo, o interesse das grandes companhias em explorarem o setor agropecuário no Brasil. Esse interesse vem desde os tempos áureos do açúcar, da borracha e do café.

A partir de 1960, houve um maior aceleramento na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em decorrência, principalmente, da expansão da rede rodoviária em direção à Amazônia, dos favores concedidos aos investidores que estivessem dispostos a abrir fazendas e, ainda da possibilidade de se adquirir grandes quantidades de terra por preços ínfimos.

A CPI formada em agosto de 67, apurou a existência de 12.943.947 ha. de terras em poder de estrangeiros, em apenas 7 unidades da Federação (21).

Dos 2.122 imóveis que constam no Recadastramento realizado pelo INCRA, em 1972, 235 pertencem a pessoas jurídicas estrangeiras e 1887 a pessoas jurídicas nacionais, mas de propriedade estrangeira, detentora, do seu capital (22).

Como a lei brasileira faculta à empresa estrangeira registrar-se "como pessoa jurídica nacional", desde que tenha sede no País e se organize de conformidade com a lei brasileira, as empresas pertencentes aos "holdings" adotam, no geral, essa forma jurídica. Deste modo, ao cadastrarem os imóveis rurais de sua propriedade, declaram ser os mesmos de propriedades de "pessoas jurídicas nacionais" (23).

Após conclusões da CPI acima referida, sobre grande contingente de propriedades em mãos de estrangeiros, foram tomadas providências legais, que culminou com a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 71, regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 74.

Essa legislação contém os requisitos para a aquisição do imóvel rural por estrangeiro, principalmente no que se refere ao tamanho da área do imóvel, à extensão de áreas do município, ocupadas por prédios rústicos de estrangeiros.

Quanto a área do imóvel, a regra geral é a de que não poderá exceder de 50 módulos de exploração indefinida, ficando isenta de autorização ou licença a parcela de até 3 módulos (Lei nº 5.709/71, art. 3º, § 1º e o Decreto nº 74.965/74, art.7, § 1º).

Já em relação do território municipal, também a regra básica é a de a soma das áreas de imóveis de estrangeiros não poderá ultrapassar a 1/4 do município, sendo que as pessoas da mesma nacionalidade não poderão deter mais de 40% desse 1/4 (art.12 da Lei 5.709/71 e 5º do Dec. 74.965/74).

Todavia, os limites impostos são especificamente para as pessoas físicas, conquanto para as pessoas jurídicas, não há nenhuma regra que limite o tamanho da área.

A lei, assim, não conteve as penetrações das sociedades estrangeiras, apenas oficializou a atuação agrária delas, permitindo que outras empresas multinacionais façam companhia aos grupos Swift-Armour King Ranch, Volkswagwn, Liquigás, Stanley Amos Selig e tantas outras, possuidoras de grandes extensões de terras, em consequência de uma lei ineficaz e facilmente burlada.

NOTAS

- (1) ESTATUTO DA TERRA, P. Alegre, Editora Síntese, 1981, p. 17.
- (2) IDEM p. 25.
- (3) IDEM, idem p. 25.
- (4) IDEM, idem p. 25.
- (5) IDEM, idem p. 16.
- (6) IDEM, idem p. 25.
- (7) IDEM, idem p. 16.
- (8) OPITZ, Oswaldo e Silvia. DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO, São Paulo, Editora Saraiva, 1980, p. 172.
- (9) IDEM p. 175.
- (10) LARANJEIRA, Raimundo. O DIREITO AGRÁRIO E O ESTADO DE DIREITO. Encontros com a Civilização Brasileira, nº 22. Rio de Janeiro, 1980, p. 177.
- (11) IDEM, p. 178.
- (12) IDEM, idem p. 183.
- (13) OPITZ, Op. Cit. p. 162.
- (14) LARANJEIRA, Op. Cit. p. 162.
- (15) OPITZ, Op. Cit. p. 164.
- (16) LARANJEIRA, Op. Cit. p. 187.
- (17) IANNI, Octavio. DITADURA E AGRICULTURA. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1979, p. 179.
- (18) VEIGA, José Eli. O QUE É REFORMA AGRÁRIA. Coleção Primeiros Passos, São Paulo. Editora Brasiliense, 1981, ps. 7 e 8.
- (19) LARANJEIRA, Op. Cit. p. 192.
- (20) IDEM ps. 193 e 194.
- (21) SAMPAIO, Plínio. CAPITAL ESTRANGEIRO E AGRICULTURA NO BRASIL. Cadernos CEBRAP, nº 31. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1979, p. 43.
- (22) IDEM, p. 44.
- (23) IDEM, idem p. 45.

4. O ESTATUTO DA TERRA: UMA ANÁLISE À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

Embora façamos a constatação da existência de uma lei que, em princípio, viria modificar a estrutura fundiária brasileira, expressando um amplo interesse social (o de propiciar a uma grande camada da população, melhorias de nível de vida, quer material, quer cultural), verificamos que essa lei não foi aplicada. Podemos ter, então uma problemática que se circunscreva ao campo da Política Jurídica.

Se está circunscrita à Política Jurídica, então o problema não será meramente de técnica jurídica. Aceitar o contrário, implica em admitir a afirmação de Alf Ross, de que Política Jurídica seria apenas técnica jurídica para a solução de problemas sociais (1).

Como isso seria simplificar demais, temos que buscar uma conceituação de Política Jurídica mais ampla, que nos permita tratar com mais profundidade as questões relativas ao problema da estrutura fundiária, tema principal de nossa análise.

Uma concepção mais ampla de Política Jurídica vamos encotrar em Osvaldo F. de Mello, que nos diz: "as preocupações teleológicas da Política Jurídica exigem que a validade de uma lei seja percebida, não apenas por suas características, digo, por seus aspectos formais (vigência e eficácia), mas por suas características intrínsecas de natureza material e valorativa (le-

gitimidade e justiça)" (2).

Temos então uma análise que não fica presa às questões meramente formais da lei, que não fica presa a uma questão de técnica jurídica em si, mas que vai em busca do fim social da lei, sua adequação ao legítimo e ao justo.

"Como decorrência natural, a Política Jurídica se preocupará com as metas sociais, passando a exercer papel censor do produto legislativo, ao oferecer argumentação para a reciclagem permanente das leis, tendo como marco, sempre, os valores, justiça e legitimidade. Ao indicar alternativas válidas ao legislador, o Político do Direito estará assumindo, no processo de desenvolvimento social, um papel extraordinariamente relevante para o bem comum, porque fundamentado não só na ciência, mas também na consciência jurídica" (3).

Após essas colocações, temos a Política Jurídica como instrumento que nos permite verificar, a partir da estrutura fundiária, as questões concernentes ao Estatuto da Terra, quer como lei voltada à transformação dessa estrutura, quer no que se refere à sua aplicabilidade ou não.

A estrutura agrária brasileira, atualmente, reflete uma posição bastante clara: grande concentração da propriedade rural, ocupação de vastas glebas nas regiões menos habitadas por grupos de capital estrangeiro e difícil acesso da população trabalhadora rural às terras aproveitáveis (a área aproveitável total é cerca de 371 milhões de hectares, sendo que destas, 273 milhões estão nas mãos de latifundiários, sobrando 86 milhões inexplorados).

Em decorrência disso, temos: ociosidade de terras agriculturáveis (na maioria das vezes por motivos de especulação);

conflitos de terra entre posseiros, grileiros, índios, atingindo um grau de violência muito elevado (só no ano que passou ocorreram mais de 27 assassinatos de posseiros); pobreza e miséria no meio rural e, por fim, o êxodo rural e subemprego, deslocando o problema social daí decorrente, para as cidades.

A temática está assim colocada: de um lado, uma estrutura em que há necessidades de modificações; de outro, o instrumento legal que pressupõe mecanismos capazes de desencadear esse processo.

O Estatuto da Terra tem como finalidade precípua modificar a estrutura fundiária, seja através de uma Reforma Agrária, seja através da Política de Desenvolvimento Rural, voltadas para beneficiar a massa rural desamparada e inassistida, com o que, atenderia no seu aspecto de validade, conforme visto anteriormente, as "características intrínsecas de natureza material e valorativas (legitimidade e justiça)".

Se a lei tem um fim social e está adequada ao legítimo, ao justo, ao socialmente útil, quais seriam os motivos de sua não aplicabilidade? Seriam problemas formais de vigência e eficácia?

Segundo José Afonso da Silva, as normas jurídicas são criadas para serem aplicadas. "Aplicabilidade exprime uma possibilidade de aplicação. Esta consiste na atuação concreta da norma" (4).

No caso, sua aplicabilidade dependeria, se a lei está em vigor, de ser válida ou legítima, ou ainda, de estar apta a produzir efeitos, isto é, sua eficácia.

A partir do momento em que a norma existe juridicamente e torna sua observância obrigatória, ela passa a vigor, ou se

ja, está dando condições para que se efetive a norma. No caso do Estatuto da Terra, começou a vigência em 30 de novembro de 1964, data de sua publicação no Diário Oficial.

Seguindo esta postura metodológica que privilegia dogmaticamente a validade formal, veríamos que "as normas ordinárias e mesmo as complementares são legítimas, quando se conformam, formal e substancialmente, com os ditames da constituição. Importa dizer: a legitimidade dessas normas decorre de uma situação hierárquica em que as inferiores recebem a sua validade da superior. São legítimas na medida em que sejam constitucionais, segundo um princípio de compatibilidade vertical" (5).

Sendo assim, o Estatuto da Terra em relação à este tipo de legitimidade, em princípio se conformaria tanto formal como substancialmente, com os ditames da Constituição. Basta ver que no art. 160 da Carta, a ordem econômica tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, salientando um princípio que é basilar no Estatuto, o da função social da propriedade. E mais, o art. 164 e parágrafos, cuida da desapropriação da propriedade territorial rural, dando fundamento ao que consta no art. 17 do Estatuto.

Portanto, a legitimidade do Estatuto decorre tanto por ter compatibilidade vertical com a Constituição, bem como por dela receber validade.

Ora, satisfeitos estes requisitos, a lei estaria apta para produzir os seus efeitos, ou seja, tornar-se-ia eficaz. Mas isto, além de limitar o tema, escamoteia a sua complexidade, principalmente no referente a sua eficácia, algo controvertido e de difícil solução.

Caminhemos pois com vagar, para não cairmos em armadilhas espa-

lhadas pelo caminho.

Detendo-nos mais especificamente no termo eficácia, constataremos a existência de dificuldades terminológicas, haja vista a ligação existente entre positividade, vigência e eficácia.

Para alguns autores, como Max Ernst Mayer, "a validade ou vigência equivale a influência social, a eficácia" (6).

Já para Kelsen, "dizer que uma norma vale (vigente) traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, se bem que entre vigência e eficácia possa existir uma certa conexão" (7).

Miguel Reale vê mais do que a existência de uma simples conexão. Para ele, "cumpre acentuar, a correlação dialética entre vigência e eficácia, sem a qual não há positividade jurídica", ou ainda "toda norma vigente destina-se a influir efetivamente no meio social e é porque vige e influi que se torna positiva" (8).

Para nosso entendimento, não pode ser a positividade desligada da vigência e da eficácia e, assim, somos concordatos com José A. Silva, para quem "tais termos têm conotações próprias e não se confundem numa sinonímia jurídica" (9).

Quanto ao sentido de eficácia, segundo o mesmo Autor, podemos tomá-la em dois sentidos: "a eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma, refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, segundo Kelsen, ao "fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos". A eficácia jurídica da norma designa a qualidade de

produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica" (10).

O que importa daí retirar, é a qualidade de produzir e feitos. Uma lei que detenha essa qualidade, detém conjuntamente, a força imperativa, ou seja, a executoriedade da norma.

No que diz respeito ao Estatuto da Terra, verificamos um problema grave, o de sua pouca aplicabilidade, ou seja, apesar de a lei preencher todos os requisitos quanto à forma, ela não foi de toda eficaz, porquanto só foi respeitada no tocante a alguns aspectos, de sentido mais genérico, sem que a norma fosse executada no que diz respeito ao seu fim maior, o de propiciar a igualdade de acesso a todos à posse da terra (reforma agrária).

O questionamento que temos de fazer, é um questionamento que indague acerca do fundamento do direito, ou seja, a regra jurídica voltada à realização do útil e do justo. Esta é uma problemática que se coloca tanto para o filósofo, como para o Político do Direito, e, "é a este, no dizer de Miguel Reale, que compete indagar do fundamento "in concreto", segundo razões de oportunidade e de conveniência, dando primordial importância à existência ou à possibilidade de meios idôneos aos instrumentos de ação prática" (11).

Sendo assim, o papel do Político Jurídico seria o de verificar, na tessitura social, o grau de legitimidade e de eficácia que a norma detém, visando adequá-la às necessidades do desenvolvimento social, evitando-se assim, o privilegiamento de determinados interesses que atuam no momento da positivação do Direito.

Para Miguel Reale, "o Direito positiva-se através de um processo intrincado que apresenta um momento essencialmente político, que é o da interferência do Poder no âmbito das estimativas, traçando o círculo das classes de ações possíveis" (12), o que coloca a positivação de uma norma jurídica na dependência da aceitação desta pelo Estado, segundo um processo de estimativas, que levam em conta as metas de desenvolvimento social.

Ora, se uma lei visa realizar um valor de reconhecida necessidade à coletividade, nada mais correto seria do que positivá-la. Assim, o Estatuto da Terra, de grande valor social, deveria ter eficácia plena, em conformidade com o fundamento de justiça que o embasa. O que na realidade não aconteceu, visto que sua eficácia além de ter sido relativa, ocorreu somente quanto ao privilegiamento de uma pequena parcela de grandes proprietários.

Vimos assim o Estado, em função de interesses econômicos e políticos, relegar a segundo plano o Estatuto, demonstrando total indiferença às questões de justiça social contidas na lei, o que nos leva a perguntar, até que ponto a decisão política do Estado em relação à positivação de uma determinada lei, obedece realmente a critérios que se referem ao legítimo, ao útil socialmente e ao justo?

Teria a Política Jurídica condições de realmente exercer o papel de censor do produto legislativo, purificando sua produção, deixando-a imune ao jogo de interesses particulares, comuns a uma sociedade conflituosa e desigual?

Em relação a estas perguntas, antes de tentarmos respondê-las, julgamos ser importante, primeiramente verificar o entendimento que temos acerca do Estado.

Antes de mais nada, não estamos concordes com a tradi-

cional visão idealista dos juristas, os quais vêem o Estado como um depositário do poder político, baseado em uma ordem legal a serviço do bem-comum. Ou seja, entender as instituições jurídicas como representações de uma ordem social, noções estas estabelecidas pela sociedade, espelhada numa estrutura política, "cuja função primeira será ordenar a desordem, reconciliar aparentemente indivíduos que tudo separa, velar pela salvação pública"(13).

Seria o Estado refletindo uma posição além daquela vista como uma máquina a serviço dos fracos contra os fortes, ou seja, a de representação unitária da sociedade, ou ainda, do homem que vive nesta sociedade sob a figura de cidadão.

Temos assim a figura do Estado moderno uno, indivisível, localizado e visível, com o poder de ocultar a realidade social, a partir do momento em que, como poder estatal, oferece a representação de uma sociedade, que de direito é homogênea, indivisa, idêntica a si mesma e, que, de fato, está dividido. Há na verdade, uma inversão entre o de direito e o de fato. Ou seja, no real, de direito e de fato, a sociedade está internamente dividida, sendo o próprio Estado uma das expressões dessa divisão.

No caso brasileiro, veremos que o Estado assume algumas características marcadamente capitalistas, cuja multiplicidade de instituições é percebida como uma pluralidade conflituosa, onde aparece a divisão da sociedade em classes.

Portanto, se há divisão em classes e, se há conflitos de interesses, isto determina que nossa análise acerca da positividade de uma lei, voltada inicialmente para a superação desses antagonismos, ultrapasse as questões meramente de justiça social e indague sobre as relações políticas e econômicas entre o Estado e a sociedade.

Mais especificamente, em relação à estrutura fundiári-

a, nos deparamos com uma grave crise social e econômica, resultado de disparidades bem acentuadas, em relação aos diferenciados níveis de vida existentes entre as classes sociais.

No dizer de Shepard Forman, "há uma crise agrária de tremendas proporções no Brasil contemporâneo. De um lado, é um problema econômico que diz respeito à posse de terra, ao uso da terra e ao suprimento de produtos alimentícios e de outras mercadorias para a nação brasileira. Por outro lado, é um problema social que envolve as relações interpessoais de homem a homem. Este também é um problema político, não somente porque se trata da alocação de poder e de formulação do dispositivo com relação aos recursos, mas também porque ele clama que se ponha fim a uma condição intolerável na qual vive uma grande massa de pessoas"(14).

Importa ressaltar que essa crise não é recente, ela sempre acompanhou a própria história da formação da sociedade brasileira, mas recentemente ela agravou-se em virtude das grandes mudanças sócio-econômicas havidas no Brasil, principalmente no período imediato à Revolução de 1964.

"Na medida em que a nação brasileira caminha rapidamente ao longo da via da industrialização e que os níveis de crescimento urbano ultrapassam aqueles das áreas rurais, cresce também a demanda sobre o setor agrícola. Estas demandas se refletem na economia nas esferas da produção, distribuição e do consumo, todas elas atingidas por uma comercialização intensificada e mudanças concomitantes no perfil da estrutura agrária" (15).

Evidencia-se que o problema agrário brasileiro reflete a desigualdade nos padrões de distribuição de terra e a posição de privilégio que ostenta o latifúndio na competição pela terra e trabalho dentre os diferentes setores da economia rural.

Assim, o que se nota, é a crescente concentração de do

mínios agrícolas (grandes propriedades) e a proletarização das massas rurais, em decorrência das exigências da economia de mercados nacional e internacional.

Ora, a partir das políticas gerais e econômicas adotadas após 64, o Estado (e em conseqüência, as classes imediatamente ligadas a ele) procurou assegurar a efetiva exclusão política do setor popular, como forma de garantir a continuidade dos parâmetros sócio-econômicos das classes mais favorecidas e garantir os privilégios do capital estrangeiro, bem como facilitar a entrada de novos capitais.

É nítida a opção em favor de determinados estratos sociais (sua repercussão na estrutura fundiária já foi demonstrada em capítulo anterior), o que coloca o Estado numa posição de extrema parcialidade, antes de significar um poder político em favor do bem-comum.

O que demonstra que o Estado, na aplicação de uma lei, nem sempre toma em conta critérios que se refiram ao legítimo, ao justo, ao socialmente útil, características que poderiam ser encontradas no Estatuto da Terra, mas sim, sua decisão política, na maioria das vezes, se referirá aos interesses econômicos e políticos que este Estado representa (no caso, o grande capital nacional e estrangeiro).

Diante dessa perspectiva (onde julgamos já ter sido respondida a primeira pergunta), nos voltamos para a outra questão metodológica, na qual se indaga da Política Jurídica a possibilidade de vir a ser censora da legislação social.

Segundo Osvaldo F. de Mello, "a mais difícil mas não impossível tarefa do político do direito seria assim, numa sociedade de classes, contribuir para que as metas do Estado fossem elementos de harmonização de interesses conflitantes e não o pri-

vilegiamento de determinados interesses e conseqüente alheamento de outros" (16).

Mas aqui, de imediato, se colocam dois problemas fundamentais: o Estado permitiria a interferência no âmbito de seu poder, ao positivar uma lei para alcançar determinadas metas, se esta interferência gerasse mudanças do rumo já traçado? E até que ponto a análise sobre a validade de uma lei em seus aspectos formais (vigência e eficácia) e em suas características intrínsecas de natureza material e valorativas (legitimidade e justiça) mostraria o real inscrito na tessitura social?

Anteriormente já mostramos que o Estado em suas decisões políticas escamoteia as questões de interesse social, o que equivaleria dizer que não existem espaços para interferências no âmbito de seu poder, pois isto redundaria em perda de representatividade da classe que lhe dá sustento, ou seja, iria contra um curso de ação cuja tomada de decisões e execuções já fora previamente determinada, mesmo que represente ir contra interesses ou oposições de outros grupos.

Sendo assim, se o político do direito não colocar, no domínio de sua investigação, o fenômeno do poder ao nível da sociedade, e as relações daí resultantes, diretamente envolvidas na determinação deste poder, incorrerá no erro de, além de ser parcial em sua análise, reduzir o campo de sua investigação aos aspectos formais e materiais da lei.

NOTAS

- (1) ROOS, Alf. SOBRE EL DERECHO Y LA JUSTICIA, Buenos Aires, Eudeba, 19 p.319.
- (2) MELLO, Osvaldo F.. SOBRE POLÍTICA JURÍDICA, Revista Sequência nº1, 1980. Universidade Federal de Santa Catarina, p.15.
- (3) IDEM p. 16.
- (4) SILVA, José Afonso da. APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 19 , p. .
- (5) IDEM p.
- (6) Apud Miguel Reale, in FILOSOFIA DO DIREITO, 6ª edição, São Paulo. Editora Saraiva, 1972, p. 532. (2º vol).
- (7) KELSEN, Hans. TEORIA PURA DO DIREITO, Trad. de João Batista Machado. Coimbra, Armenio Amado, 1976, p.298.
- (8) REALE, Miguel. FILOSOFIA DO DIREITO, 6ª edição, São Paulo. Editora Saraiva, 1972, p.533. (2º vol).
- (9) SILVA, Op. cit. p.
- (10) IDEM p.
- (11) REALE, Op. cit. p.520.
- (12) IDEM, p.520.
- (13) MIALLE, Michel. INTRODUÇÃO CRÍTICA AO ESTUDO DO DIREITO, 1ª edição, Lisboa. Moraes Editores, 1979, p.71.
- (14) FORMAN, Shepard. CAMPONESES: SUA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1979, p.71.
- (15) IDEM p.71.
- (16) MELLO, Osvaldo F.. POSITIVAÇÃO DO DIREITO INFORMAL, UMA QUESTÃO DE POLÍTICA JURÍDICA, Revista Sequência, nº 7, 1983. Universidade Federal de Santa Catarina, p.13.
- (17) ZERO HORA, Jornal. Porto Alegre, 18 de dezembro de 1983.
- (18) IDEM

CONCLUSÃO

Este trabalho em torno de um tema tão controvertido e angustiante como o da estrutura fundiária brasileira, procurou retomar a questão da justiça social, não apenas no aspecto meramente retórico do conceito, mas sim, voltado a uma práxis social que está a exigir uma aplicação imediata de justiça à distribuição fundiária.

Esse questionamento desponta desde o instante em que a bordamos os antecedentes históricos da legislação agrária, onde mostramos que, desde a época das sesmarias, houve uma íntima ligação entre a propriedade fundiária e o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Ficou demonstrado que a ocupação da terra, já então, levou em conta os interesses mercantis europeus e a disponibilidade de capital daqueles que aqui viessem explorar a produção agrícola.

Durante toda a história da legislação agrária, duas ca racterísticas ficaram bastante acentuadas: de um lado o privilégio da grande propriedade territorial em detrimento dos tra balhadores rurais e, de outro, a subordinação da produção agrícola ao mercado externo, em conformidade com as políticas econômicas implantadas desde o início da colonização.

As leis sempre refletiram isso, como se pode comprovar desde a Lei de Terras de 1850 até a legislação atual. O Estatuto da Terra, apesar de destinar-se à implantação da Reforma Agrária, encaminhou-se para outro fim que não esse.

A relativa aplicabilidade do Estatuto da Terra é o tema central de nosso trabalho. Vamos encontrar nos diversos capítulos, análises que demonstram as razões da não aplicabilidade do Estatuto no tocante à Reforma Agrária.

Verificamos que após 64 o Estado adotou uma estratégia política voltada para o desenvolvimento acelerado, e isto determinou profundas modificações na estrutura fundiária, quer na questão distributiva da terra, quer nas relações técnicas de produção através (mecanização).

A modernização da agricultura brasileira está ligada tanto à constituição de um setor industrial ao redor da agricultura, bem como a uma maior oferta de crédito subsidiado, visando dar condições para uma maior participação no mercado externo.

A ênfase dada aos produtos exportáveis (que é um dos aspectos da política de internacionalização de nossa economia) favoreceu amplamente aqueles que se voltassem para tal fim. O pequeno agricultor, além de sua produção ser de subsistência, teve contra si o fato de que as técnicas modernas implantadas no campo, por serem onerosas e sofisticadas, não eram adequadas à pequena dimensão de sua propriedade, resultando, então, na expulsão dos pequenos agricultores de suas terras e a ampliação das grandes propriedades.

Isso é o fruto de um modelo econômico que privilegia o grande capital e exclui ou marginaliza a participação dos pequenos.

Mas, diante de tais fatos, que papel caberia ao Estatuto da Terra, visto estar voltado à Reforma Agrária e a uma política de desenvolvimento rural?

De imediato, a única e possível resposta que poderíamos encontrar, seria a de que o papel que cabe ao Estatuto da Terra é o de promover a justiça social no meio rural. Mas na verdade, isto não aconteceu, em virtude de ter o Estado feito "tábula-rasa" da Lei 4.504, teimando em manter a estrutura agrária já existente.

O Estado, ao ativar um processo de exploração agrícola, em articulação com sua política econômica, deixou de lado princípios do Estatuto no concernente à Reforma Agrária, e só a utilizou naquilo que aprovesse em termos de desenvolvimento agrícola voltado para o mercado externo. Com isso beneficiaram-se as empresas rurais (quer nacionais ou estrangeiras) e os latifúndios, em prejuízo para trabalhadores rurais, para posseiros e índios, que perderam e estão perdendo a maioria de suas terras.

Ora, se uma lei de grande valor social, voltada a propiciar, a uma vasta camada da população, melhorias no nível de vida, a partir de uma melhor distribuição da terra, não foi aplicada, temos, então, um problema que poderá ser analisado à luz da Política Jurídica.

Assim procedendo, vimos que o Estatuto preenche todos os requisitos, quer nos aspectos formais (vigência e eficácia), quer como no de sua legitimidade, pois está voltado para a promoção de um bem social.

Mas também, vimos que o Estado não levou em conta estes requisitos, e o Estatuto teve sua eficácia relativa somente no que se refere aos aspectos em que privilegiou as empresas ru-

rais e os grandes latifúndios.

O primeiro questionamento que surge é se o Estado existe para a promoção do bem-estar público, qual a razão dele não positivar uma lei que visa a realização deste bem? Esta dúvida pode ser completada por outra pergunta. A condicionalidade histórica da ordem social não deve visar a uma ordem social justa, dentro da qual possam os homens se desenvolver em condições de liberdade e igualdade?

Ora, temos que entender que a sociedade, antes de ser homogênea e voltada para a realização de uma meta comum a todos, é uma comunidade dividida e conflituosa, onde os interesses particulares de uma classe sobrepõem ao das outras.

O Estado, apesar dos discursos das instituições jurídicas tentarem dissimular isso, reflete as contradições existentes na sociedade. Portanto, antes de se voltar para a realização de um bem comum a todos, sua atuação vai corresponder aos interesses particulares da classe dominante.

No caso específico do Estatuto da Terra, se buscarmos as razões de sua não aplicação no campo exclusivamente do formalismo-jurídico, estaremos incorrendo no erro de escamotearmos a importância do político e do econômico no problema.

Quanto à problemática agrária, temos que entender que é parte integrante de um determinado sistema econômico e político implantado pelo Estado e pelas classes sociais que o comandam.

Como, historicamente, a grande propriedade teve sempre uma relação de domínio quanto ao econômico e ao político, para que se consiga modificar a estrutura fundiária, é preciso que o Estado tenha interesse ou condições de fazê-lo.

Quando da promulgação do Estatuto da Terra, em meio a uma maciça propaganda governamental, pensava-se que finalmente as graves distorções do meio rural teriam fim. Entretanto, esqueceu-se o poder de pressão por parte dos latifundiários e, também, os novos interesses sócio-econômicos impostos pelo governo revolucionário de 1964.

Tivemos assim um Brasil que nas duas últimas décadas se articulou com o sistema capitalista mundial, determinando que toda a sua política econômica se voltasse para atender esta situação. O campo, como não poderia deixar de ser, redirecionou sua produção para fins de exportação.

A partir dessa internacionalização da economia brasileira, vimos crescer assustadoramente a presença das grandes empresas transnacionais que aqui se instalaram, tanto na cidade como no campo (1).

Essa penetração do capital estrangeiro foi facilitada ao adotar-se uma política econômica de aceleração capitalista no campo, em oposição aos princípios contidos no Estatuto, o que determinou a expansão da grande propriedade, agravando-se, então, a distribuição fundiária (2).

O concentracionismo de terras, como não poderia ser diferente, ocasionou também um agravamento na distribuição de renda, propiciando a poucos uma maior participação no total de renda movimentada pelo setor agrário (3).

O que vem a demonstrar que o desenvolvimento ocorrido nestes últimos 20 anos, privilegiou somente os grandes estabelecimentos, aumentando consideravelmente o poder político e econômico desse estrato social.

Enquanto isso, milhares de pequenos proprietários e ar

rendatários tiveram suas terras incorporadas aos latifúndios. Estes trabalhadores estão nas periferias das cidades, engrossando o contingente de mão-de-obra disponível como reserva.

Portanto, aplicar o Estatuto da Terra é modificar uma estrutura injusta e anti-social. É um enfrentamento político contra uma estrutura de poder que quer manter seu "status quo" a qualquer custo, mesmo que isso signifique condenar milhões de brasileiros ao ostracismo e à miséria.

A aplicação do Estatuto de Terra está condicionada, antes de mais nada, a uma decisão política.

NOTAS

- (1) Segundo, o sociólogo Herbert de Souza, presidente de Ibase, calcula-se que, hoje, cerca de 30 milhões de hectares de terra estão sob o controle de empresas de capital estrangeiro.

- (2) Em 1970, no Brasil, 50% das menores propriedades ocupavam 2,9% da área total; em 1980 passaram a ocupar apenas 2,4%. Enquanto que, em 1970, 5% das maiores propriedades ocupavam 67% da área total apropriada privadamente, e em 1980, passaram a ocupar 69,7%.
(fonte: Jornal Zero Hora, 18/dez/83, Porto Alegre)

- (3) Quanto aos padrões de distribuição de renda, houve um agravamento, haja vista que 1% dos que detinham maior renda no Brasil em 1970, participavam em 10,5% da renda total nas áreas rurais. Em 1980, essa participação triplicou, atingindo a 29,3%. Já em relação a 50% das pessoas que detinham as menores rendas nas áreas rurais, em 1970, participavam em 22,4% da renda. Em 1980 a participação na renda decaiu para 14,9%.
(fonte: Jornal Zero Hora, 18/dez/83, Porto Alegre.)

BIBLIOGRAFIA

- BESKOW, Paulo Roberto. AGRICULTURA E CAPITALISMO NO BRASIL. Encontros com a Civilização Brasileira, nº 19. Rio de Janeiro, 1980.
- CARVALHO, Abdias Vilar de. A PROBLEMÁTICA AGRÁRIA NUMA SOCIEDADE INDUSTRIAL. in Revista de Ciências Sociais, 1 e 2, Fortaleza, 1980.
- ESTATUTO DA TERRA. Porto Alegre, Editora Síntese, 1981.
- FORMAN, Shepard. CAMPONESES: SUA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1979.
- FURTADO, Celso. O BRASIL PÓS-MILAGRE, 5ª edição. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1981.
- IANNI, Octavio. DITADURA E AGRICULTURA. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1979.
- LARANJEIRA, Raymundo. O DIREITO AGRÁRIO E O ESTADO DE DIREITO. Rio de Janeiro, Encontro com a Civilização Brasileira, nº 22, 1980.
- KELSEN, Hans. TEORIA PURA DO DIREITO, 4ª edição. Tradução de Dr. João Batista Machado, Coimbra, Armênio Amado Editor, 1976.
- MELLO, Osvaldo Ferreira de. SOBRE POLÍTICA JURÍDICA, Revista Sequência I, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.
- _____. POSITIVAÇÃO DO DIREITO INFORMAL, UMA QUESTÃO DE POLÍTICA JURÍDICA. Revista Sequência, nº 7, Universidade Federal de Santa Catarina, 1983.
- MIALLE, Michel. INTRODUÇÃO CRÍTICA AO ESTUDO DO DIREITO. Lisboa, Moraes Editores, 1979.

- NETO, Francisco Graziano. QUESTÃO AGRÁRIA E ECOLOGIA, CRÍTICA DA MODERNA AGRICULTURA; São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
- OPITZ, Oswaldo e Silvia. DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO. São Paulo, Editora Saraiva, 1980.
- PRADO JÚNIOR, Caio. A QUESTÃO AGRÁRIA. 3ª edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1979.
- RIOS, José Arthur. MARCOS DA EVOLUÇÃO AGRÁRIA NO BRASIL. Carta Mensal de Problemas Brasileiros, out/78, nº 283, Rio de Janeiro.
- ROOS, Alf. SOBRE EL DERECHO Y LA JUSTICIA. Buenos Aires, Eudeba, 19
- SAMPAIO, Plínio. CAPITALMESTRANGEIRO E AGRICULTURA NO BRASIL. Cadernos CEBRAP, nº 31, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1979.
- SILVA, José Afonso da Silva. APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 19
- SILVA, José Graziano da. O QUE É QUESTÃO AGRÁRIA. Coleção Primeiros Passos, 3ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.
- SILVA, José Graziano da e Outros. ESTRUTURA AGRÁRIA E PRODUÇÃO DE SUBSISTÊNCIA NA AGRICULTURA BRASILEIRA. São Paulo, Editora HUCITEC, 1980.
- SINGER, Paul. O MILAGRE BRASILEIRO. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 19
- VEIGA, José Eli. O QUE É REFORMA AGRÁRIA. Coleção Primeiros Passos, São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.