

REFORMA AGRÁRIA E OU COLONIZAÇÃO: AÇÃO INSTITUCIONAL* ¹

Antônio da Silva Câmara
Prof. Adjunto do Dep. de
Ciências Humanas e Filosofia

RESUMO — Este artigo visa discutir a questão da Reforma Agrária, privilegiando o contraste entre a resposta institucional com a criação de leis e instituições voltadas para a questão agrária e a efetiva transformação da estrutura fundiária que permanece extremamente concentrada ao longo dos últimos trinta anos.

ABSTRACT — This article aims at discussing Agrarian Reform, favouring the institutional response with creation of laws and institutions involved in the agrarian problem, and the effective transformation of the landed structure extremely concentrated in the latter thirty years.

INTRODUÇÃO

A estrutura agrária no Brasil não sofreu nenhuma alteração significativa entre 1930 - 1980. A extrema concentração fundiária e as relações de produção de caráter não capitalista foram sempre pedra angular da discussão científica e política acerca da necessidade ou não de uma reforma agrária no Brasil. Por outro lado, durante aquele período, verificam-se alterações de caráter supra-estrutural no país, em termos de criação de uma legislação específica sobre os trabalhadores rurais, sobre uma hipotética reforma agrária e a criação de instituições com fins declarados de promover a reforma agrária e a colonização. A resposta oficial aos embates pela transformação da estrutura fundiária se deram, portanto, ao nível de diretivas jurídicas e institucionais que aparentemente resolveriam as questões suscitadas pelo movimento social.

Essa discussão é bastante oportuna no momento em que o governo da Nova República, que promoveu o Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985, acaba de extinguir o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e se encontra em vias de dar o mesmo destino ao Ministério da Reforma Agrária e

(*) Este trabalho (apresentado durante o seminário organizado pelo PIPSA - CRH — Programa Interdisciplinar de Pesquisas Agrárias — e realizado na UFBA, em 8 e 9 de setembro de 1988) é parte da nossa Tese de Doutorado que está sendo elaborada para ser apresentada a L'Université de Paris VII, no próximo ano letivo de 1989 - 90. Para a realização do curso, contamos com o apoio do CNPq, através de bolsa de estudo, durante o período de 1984 - 1986.

Desenvolvimento (MIRAD) que, com razão, é percebido por muitos como o "MIRAGEM". Mais uma vez o poder executivo responde de modo conjuntural ao secular problema da concentração fundiária no país. A ação do governo da Nova República limita-se apenas a reeditar atos semelhantes adotados nos governos anteriores que sempre deram respostas circunstanciais à mobilização pela Reforma Agrária.

Partindo dessa constatação, este texto pretende analisar:

1. A legislação criada no Brasil para realizar a Reforma Agrária;
2. As instituições criadas para executar a Reforma Agrária;
3. O resultado da ação institucional: desapropriação e colonização.

1 A LEGISLAÇÃO SOBRE A REFORMA AGRÁRIA

Em termos de legislação agrária no Brasil, verifica-se uma grande escassez no período anterior a 1930. Seria possível remontar-se ao período colonial, para demonstrar a ausência de legislação específica sobre a propriedade da terra e as relações sociais que esta comporta². No entanto, isso não alteraria a compreensão da questão e ampliaria excessivamente o nosso ensaio.

No período anterior a 1930, constata-se, em termos de regulamentação sobre o direito de propriedade, o artigo 179, da Constituição de 1824, título VII, item 22 onde se encontra:

É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá esta única exceção e dará as regras para determinar a indenização³.

Encontra-se neste parágrafo um elemento que permanecerá em praticamente todas as legislações, até 1964, qual seja: o respeito ao direito de propriedade, a limitação à desapropriação realizada pelo poder público que só poderia fazê-la mediante indenização prévia e em dinheiro.

Em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, é regulamentada a apropriação da terra, pois a mesma definia que só seria possível adquirir-se a terra através da compra. Dessa forma eliminava o regime de concessões estabelecido no período colonial. Muitos autores consideram esta lei como marco capitalista que estabelece a terra como uma mercadoria como outra qualquer.⁴

Retomando a questão da desapropriação, verifica-se que no decreto n. 510, de 22/07/1890, no capítulo da Declaração dos Direitos, artigos 72, reafirma-se a "inviolabilidade dos direitos concernentes à propriedade" e, no parágrafo 28, a seguinte explicitação:

o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação, por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.⁵

A primeira limitação ao direito de propriedade se encontra no projeto de Constituição do Governo Provisório à Assembléia Constituinte, em 1933, onde se afirmava que:

(...) a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo.⁶

Prevvia-se a possibilidade de expropriação, contanto que:

(...) por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei e aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembléia.⁷

Pela primeira vez na história do país, o direito de propriedade sofria limitações, em consequência da força do movimento que havia levado Vargas ao poder em 1930, no entanto, verifica-se que o próprio projeto recua quanto à possibilidade de ampliação da norma de desapropriação, ao submeter qualquer outra forma de desapropriação à maioria absoluta dos membros da Assembléia. Mesmo essa proposta foi sensivelmente modificada no texto definitivo da Constituição de 1934, como pode ser visto no Item 17, art. 113, parágrafo 17, onde a indenização é prevista como prévia em caso de desapropriação por interesse social, sendo que esta só poderia ocorrer:

Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestinal, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvando o direito à indenização.⁸

Ao especificar apenas os casos de comoção pública como guerra, na prática, a Constituição reduz completamente o alcance da desapropriação por interesse social.

Na Constituição de 1937, encontra-se de modo ainda mais diluído a desapropriação por interesse social. No projeto de Constituição de 1946, previa-se que:

(...) a lei poderá promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.⁹

Esse avanço foi esquecido quando da elaboração da Constituição definitiva, em 1946, onde se ressalta o capítulo II, artigo 141, parágrafo 16, que recupera a necessidade da indenização da propriedade expropriada ser prévia e em dinheiro ¹⁰ o artigo 147 preserva a posição de princípios de distribuição da terra de "modo

justo e com igual oportunidade para todos" e, enfim, o artigo 156 legisla sobre a colonização:

*A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento das 'terras públicas'. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.*¹¹

Nota-se a nítida preocupação de não alterar a estrutura fundiária, ao se limitar a colonização às terras do governo e às regiões pobres, que pode ser sub-entendido como regiões de conflitos agrários. Como o cadastramento das terras públicas era extremamente precário em 1946, a colonização tornava-se ainda mais restrita.

Mesmo essa vaga legislação sobre desapropriação não foi acompanhada de regulamentação que permitisse uma efetiva aplicação aos casos previstos por lei. A Constituição de 1946 permaneceu em vigência até 1969, quando o Congresso Nacional, pressionado pela crise política e pela intervenção militar, elaborou uma nova constituição. Durante a década de 50, não ocorreram alterações significativas na legislação agrária. Somente a partir de 1960, sob a pressão das lutas sociais no campo, inicia-se uma regulamentação da Constituição.

Durante o agitado período de 1963/64, o presidente João Goulart, diante de progressivo movimento pela Reforma Agrária, propôs a eliminação do item da Constituição que estipulava a indenização, em dinheiro, das propriedades expropriadas. O presidente propôs uma emenda constitucional onde constasse a indenização por títulos da dívida pública e a limitação ao uso da propriedade privada:

*O uso da propriedade é condicionado ao bem estar social, a União promoverá a justa distribuição da propriedade e o seu melhor aproveitamento, mediante desapropriação por interesse social segundo os critérios que a lei estabelecer.*¹²

No Congresso, após longas discussões e apresentação de várias propostas de emendas à Constituição, a Carta Magna foi mantida com o texto anterior.¹³

Registra-se, no período do governo Goulart, a criação da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), que substituiu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e o Serviço Social Rural (SSR), organismos que se ocupavam da colonização anteriormente.

Observa-se, também neste período, a regulamentação das atividades rurais através da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, regularizando, pela primeira vez na história do país, as relações de trabalho no campo.¹⁴

O decreto que criou a SUPRA foi anulado logo após o golpe militar de 1964 e, aparentemente, os grupos que auxiliaram na realização do golpe esperavam uma retroação quanto à divulgação de medidas que visassem a regulamentação da Reforma Agrária. No entanto, o primeiro governo militar, o Marechal Humberto

de Alencar Castelo Branco, propôs, em mensagem presidencial de 21/10/64, a alteração dos dispositivos constitucionais que impediam a desapropriação dos latifúndios com indenização feita por títulos de dívida pública, conseguindo a aprovação do Congresso Nacional que aprovou a emenda Constitucional nº 10, alterando o parágrafo 16 do artigo 141, tornando possível o pagamento por títulos.

Artº 5. Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos dos Parágrafos seguintes: 1º Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.¹⁵

Esse parágrafo, ao mesmo tempo em que suprime uma barreira efetiva à realização da Reforma Agrária, qual seja o pagamento prévio e em dinheiro, abrindo as possibilidades de reestruturação da propriedade rural no país, premia o latifundiário, ao permitir que os títulos de dívida agrária poderiam ser utilizados para a aquisição de novas terras, quando estas fossem do Estado.

Por outro lado, nos parágrafos 4 e 5 dessa emenda, a desapropriação era limitada aos latifúndios definidos por lei como latifúndios por dimensão (excedendo limite de módulos definidos por lei) ou inexplorados. Mesmo nesses casos, a desapropriação estaria subordinada ao poder executivo e a um órgão colegiado,

(...) constituído por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.¹⁶

O novo regime retoma as bandeiras políticas defendidas pelos grupos sociais no período anterior a 64 e, aparentemente, vai mais adiante do que o próprio regime burguês democrático que o antecedeu. Esta maquiagem é limitada no interior da própria lei, com a inclusão de uma definição modular para a caracterização do latifúndio e uma subjetiva adjetivação de terras não produtivas. Ao lado dessa dificuldade inicial de enquadramento das grandes propriedades, a lei subordina o ato de desapropriação ao executivo (leia-se ao presidente da República), após consulta a um órgão colegiado constituído por uma comissão de notáveis de confiança do próprio presidente da República, o que, no período em questão, implicava em ser de confiança das forças armadas no país.

Esta emenda permitiu a regulamentação do Estatuto da Terra, Lei n. 4 504 de 30 de novembro de 1964¹⁷. Essa lei define um conceito oficial de Política e Reforma Agrária, compreendendo a primeira como medidas visando a regulamen-

tação das atividades agropecuárias e, a segunda, como medidas visando a redistribuição das terras. Os tipos de propriedade são caracterizados tipologicamente como latifúndios, propriedade familiar, minifúndio e empresa rural; sendo preconizado o desaparecimento do latifúndio e do minifúndio, considerados como anti-produtivos. Por outro lado, é nessa mesma lei que se encontra desenvolvida toda uma legislação específica sobre a Colonização pública e privada e, as diretrizes para a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), o último tendo como objetivo promover a colonização.¹⁸

É patente a contradição do Estatuto da Terra que incorpora medidas opostas entre si como a colonização e a reforma agrária, na medida em que, no Brasil, a defesa da colonização sempre foi uma arma extremamente forte utilizada contra a possibilidade de redistribuição da propriedade da terra. O Estatuto tem, portanto, o cuidado de limitar ao máximo as possibilidades de execução da Reforma Agrária, ou seja, ele cria barreiras à sua própria execução.

Essa lei, considerada como extremamente avançada, sofreu durante o período 1964-80 um total de 195 alterações, como demonstrou Ramalhoda Rocha.¹⁹

*Neste clima, sobre a lei do Estatuto da Terra, incidiram desde a sua promulgação e diretamente sobre os seus 128 artigos, 195 regulamentações e/ou alterações de forma direta.*²⁰

A autora conclui que pouco resta do Estatuto original, ou seja, a quantidade de decretos, atos institucionais, portarias e normas oriundas dos órgãos executores a níveis nacional, estadual e municipal, teria desfigurado completamente o Estatuto da Terra. É possível concluir-se que, após todas estas 'contribuições', a legislação agrária tenha retornado a uma fase anterior de desordenação jurídica.

Dentre as contribuições ao Estatuto da Terra, encontra-se a própria Constituição de 1967 que, mantendo a garantia da propriedade privada e a indenização da propriedade "mediante justa e prévia indenização em dinheiro", introduz uma ressalva que permitiria a execução do E.T., pois condiciona este artigo²¹ ao 157 que prevê no parágrafo 1:

— Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula da exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% cento do imposto territorial e como paga do preço de terras públicas²².

Por outro lado, preservar-se todas as determinações da emenda nº 10, de 09/11/64, inclusive a limitação da Reforma Agrária aos latifúndios definidos por lei e através de planos aprovados pelo executivo²³.

Em 1969, com um novo Ato Institucional, o nº 9 de 25/04/69, altera-se o artigo 141 da Constituição, introduzindo uma frase após o "mediante pagamento de justa indenização (...), com a seguinte redação, "fixada segundo critérios que a lei estabelecer", essa frase ocupa o espaço que antes cabia à palavra "prévia" estabelecida na Constituição de 67. A nível jurídico, se ampliam as possibilidades de implantação de planos de Reforma Agrária, pois o governo não se vê obrigado a indenizar os latifundiários logo após a desapropriação de suas terras, podendo mesmo estudar e estabelecer o preço da terra desapropriada pelo executivo.

Esse artigo introduz, também, uma relativa descentralização na Implantação de planos de Reforma Agrária ao determinar que:

Par. 5º – o presidente poderá delegar as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias .²⁴

Tais alterações que facilitariam o andamento burocrático dos processos de desapropriação sofrem novas alterações na Emenda Constitucional n. 1, 17/10/69 e nas Emendas 2/72, 3/72, 4/75, 7/77, 8/77, 9/77, 10/77, 11/78 e 12/78.²⁵ Segundo os especialistas em Direito Agrário, estas emendas teriam, no entanto, modificado o conteúdo básico da Constituição de 1967, quanto ao pagamento por títulos e à desapropriação dos latifúndios.²⁶ A desfiguração do Estatuto da Terra, que se pretendia a lei reguladora, traz grandes dificuldades à aplicação da Constituição no que se refere à questão agrária.

Pode-se acrescentar a este conjunto de leis, o decreto nº 91.766 de 10 de outubro de 1985, que prevê para um prazo de quatro anos o assentamento de 1 400 000 famílias. O PNRA tomou como base o Estatuto da Terra e a previsão de instalação de planos de Reforma Agrária, para a realização dos seus objetivos. Fruto de discussão do governo com setores representativos (sindicatos, igrejas e associações civis como a ABRA) este plano reduziu as expectativas de assentamento de 10 milhões de famílias para os modestos hum milhão e quatrocentos mil assinados no decreto. Ocioso seria afirmar-se que mesmo estes números modestos não estão se concretizando, sobretudo após a perda da centralização da execução do PNRA, com a criação dos Planos a nível regionais. Logo, do ponto de vista da legislação para a Reforma Agrária, esta é a realidade do país: leis que substituem leis, sem que isso implique em efetiva alteração no quadro de concentração fundiária.

2 AS INSTITUIÇÕES CRIADAS PARA EXECUTAR A REFORMA AGRÁRIA E/OU COLONIZAÇÃO

O curioso título deste item corresponde à evolução institucional da questão agrária. Vários foram os organismos criados para implementar a legislação, quase todos duplamente preocupados com a colonização e com a Reforma Agrária. Mesmo quando criados devido ao impulso da mobilização pela Reforma Agrária,

eles buscaram aliar a medida de redistribuição da terra com a aquisição de novas terras de fronteiras, como forma de reduzir as tensões sociais existentes em áreas tradicionais de conflito rural.

No período que antecedeu à criação da SUPRA foram criados os seguintes organismos:

- A Repartição de Terras, em 1854;
- A Inspetoria Geral de Terras Públicas;
- O Serviço de Povoamento, em 1909;
- O Departamento Nacional de Povoamento, em 1931;
- O Departamento de Terras e Colonização, em 1938;
- O Instituto Nacional de Imigração e Colonização, em 1954.

Todos esses organismos dedicaram-se prioritariamente à colonização e à imigração, nenhum deles previa a execução de planos de Reforma Agrária no país. Em 1962, o governo Goulart criou a SUPRA, que teve vigência apenas entre 1962 e 1964, quando foi extinta pelo governo militar.

A partir de 1964, uma sofisticada legislação cria uma série de organismos que deveriam executar a Reforma Agrária, como o IBRA e INDA,²⁷ em 1970, o INCRA substitui os dois organismos anteriores, além dele, foi criada uma série de organismos paralelos, como, o Grupo Especial de Racionalização da Agro-Indústria Canavieira do Nordeste (GERAN), em 1969, o Programa de Redistribuição de Terras do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Grupo Executivo de Terras do Alto Tocantins (GETAT), acrescente-se ao mesmo a criação de dois Ministérios: o Ministério Especial Para Assuntos Fundiários (MEAF), no governo Figueiredo e o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD).²⁸

Dentre os organismos citados, merece destaque o IBRA-INDA e o INCRA. O IBRA constava do Estatuto da Terra e tinha definida como sua atribuição a elaboração e execução de planos de Reforma Agrária, além de administrar um Fundo Nacional de Reforma Agrária, criar Delegacias Regionais, Comissões Agrárias e supervisionar todas as atividades "compatíveis com as finalidades de lei".²⁹

A legislação dotou o IBRA de uma sofisticada estrutura administrativa, composta de diretoria nomeada pelo Presidente da República, Conselho Técnico, Secretaria Executiva e Delegacias Regionais, ocupadas por delegados regionais indicados pelo presidente do órgão, estes delegados comporiam um conselho de "colaboração de classe", denominado Comissão Agrária, que teria a participação de:

*(...) um representante do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária que a presidirá, de três representantes dos trabalhadores rurais, eleitos ou indicados pelos órgãos de classe respectivos, um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura e um representante de estabelecimentos de ensino agrícola.*³⁰

Esse organismo instituído entre o governo e as classes sociais interessadas na Reforma Agrária teria a função consultiva. Cabe salientar que a Confederação

do Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) participou desse conselho, de modo que o governo militar mantinha a antiga fórmula de aliança de classes, utilizada pelos governos anteriores no que tange à gestão da agricultura, ao menos a nível da manutenção de alianças institucionais.

Além disto, o IBRA tinha como atribuição o zoneamento, (organizar as propriedades em regiões homogêneas, a partir de características sócio-econômicas), e o cadastramento (registro de propriedades rurais).

Com a determinação de executar os planos de desenvolvimento rural de colonização, foi criado o INDA. A esse organismo cabia um papel secundário de desenvolvimento rural das "áreas de colonização, extensão rural e do cooperativismo"³¹. Destaca-se entre as atribuições do INDA:

*i) atuar em colaboração com órgãos do Ministério do Trabalho incumbidos da sindicalização rural visando a harmonizar as atribuições legais com os propósitos sociais, econômicos e técnicos da agricultura*³².

Portanto o INDA complementaria o trabalho do IBRA, mas, atuando especificamente em áreas de colonização onde 'ampararia' o trabalhador rural e o enquadraria sindicalmente ajudando o trabalho do Ministério do Trabalho (MT), atuando de modo semelhante à SUPRA do período Goulart.

O INDA teria um presidente nomeado pelo Presidente da República e um Conselho Diretor nomeado. Ambos os organismos (IBRA/INDA) foram definitivamente regulamentados em março de 1965, quando se estabeleceram as estruturas burocráticas definitivas, com extrema complexidade organizativa³³.

Os resultados concretos da atuação de toda essa estrutura burocrática criada para executar a Reforma Agrária foram extremamente modestos, dando, inclusive, origem a uma CPI em 1967.³⁴ O governo do General Médici resolveu extinguir esses dois órgãos e criar o INCRA que incorporaria as atribuições dos anteriores. O INCRA altera, na prática, as normas do Estatuto da Terra, na medida em que a colonização torna-se prioritária; é bom lembrar que ao mesmo tempo o governo criou o Plano Integração Nacional (PIN) em 16/06/70, Decreto - Lei n. 1 106. Em documento de avaliação, o próprio INCRA atesta esta mudança de prioridade:

*O final da década dos sessenta e início da década de setenta marcaram um esforço pela incorporação de novas áreas ao processo de ocupação. Com o estabelecimento do Plano Nacional de Integração Nacional, enfatizou-se a abertura de grandes rodovias de penetração, como a Transamazônica, a Cuiabá - Santarém e a Cuiabá - Porto Velho, ganham prioridade os estabelecimentos de núcleos de colonização ao longo dessas novas rodovias.*³⁵

Data desse mesmo período, a criação do Ministério Extraordinário para As-

suntos Fundiários (MEAF) que teria como função estabelecer a política fundiária e o INCRA seria o executor da mesma. Note-se que tal Ministério era diretamente subordinado ao Presidente da República.

Em termos de estrutura, praticamente o INCRA incorpora a composição dos órgãos anteriores, passando a ter a Presidência, o Conselho Diretor, os Órgãos Centrais de Normatização e Controle, Órgãos Regionais, Órgãos Estaduais e Órgãos Zonais e Locais.³⁶

Por fim, cabe ressaltar a criação do Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) que tem a peculiaridade de ser criado fora do INCRA, possuindo fundo financeiro próprio e plano de redistribuição de terras. O PROTERRA é contrário à Constituição, tanto no que diz respeito à duplicidade de organismos executores da Reforma Agrária, como por restabelecer o pagamento prévio e em dinheiro para terras desapropriadas pelo poder público. Após o PROTERRA, outros organismos foram criados com características semelhantes, como, o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETA), subordinado ao Ministério do Interior e com objetivo de intervir nos conflitos agrários na Amazônia. Na prática, o governo rompia com o Estatuto da Terra e esvaziava o INCRA, criado pelo próprio governo militar.

A partir da transição da ditadura para o governo civil ao longo do ano de 1985, o novo governo criou um novo Ministério específico para realizar a Reforma Agrária, o MIRAD, e produziu o Plano Nacional de Reforma Agrária. O INCRA tornou-se o órgão executor, enquanto ao MIRAD caberia elaborar as diretrizes da Reforma Agrária. Apesar de ter o objetivo de produzir planos de intervenção, o MIRAD não tem nenhuma possibilidade de decidir, na medida em que as desapropriações dependem do ato do Presidente da República. O deslocamento progressivo do governo federal para a ala conservadora do Congresso, que lhe dá sustentação, refletiram-se no MIRAD e no INCRA, com o progressivo esvaziamento do Ministério e o enfraquecimento do INCRA. O resultado, até o momento, foi a extinção do INCRA e a provável incorporação do MIRAD pelo Ministério da Agricultura. Provavelmente está bem próximo o fim da política 'reformista' do governo no atinente à agricultura, e teremos voltado à fase anterior a 1964, sem Reforma Agrária e sem prioridade para a reestruturação fundiária.

3 O RESULTADO DA AÇÃO INSTITUCIONAL: DESAPROPRIAÇÃO E COLONIZAÇÃO

Realizar uma avaliação global da atuação dos órgãos analisados, no que se refere às medidas concretas que envolveram uma redistribuição de terras no país é extremamente penoso, devido à escassez de informações estatísticas e de avaliações eficientes realizadas pelos próprios organismos.³⁷

O IBRA fixou como objetivos de Reforma Agrária para o período 1966-1971 o assentamento de 91 000 famílias, distribuídas da seguinte forma:

1967 – 1 800
 1968 – 10 000
 1969 – 20 000
 1970 – 28 000
 1971 – 32 000

No entanto, no biênio 1966/67, o IBRA assentou apenas 377 famílias, tendo alcançado para o período 1966/69 a cifra de 1 458 famílias.³⁸

A CPI do Sistema Fundiário, em 1971, analisou os dados do INCRA (e das Instituições anteriores, INDA e IBRA) e concluiu que até 1976 a distribuição de títulos fornecida pelo INCRA teria a seguinte discriminação:

ANO	N. de Títulos
1965/70	4 497
1972	2 896
1973	6 102
1974	28 823
1975	37 639
1976	33 025

Total 121 719

Fonte: CPI do Sistema Fundiário. 1971.

Estes dados, no entanto, não refletem nenhum programa de redistribuição de terras, pois nele estão incluídas todas as regularizações fundiárias de terras já ocupadas por posseiros ou mesmo por proprietários que ainda não dispunham de titulação efetiva. Nessa mesma CPI, Gomes da Silva, avaliando a atuação do INCRA, afirma que, segundo dados desse organismo, 184.901 famílias teriam recebido terras durante o período compreendido entre 1966-76. Segundo Gomes:

*É preciso dizer o que está contido no bojo desta curiosa unidade fundiária que o IBRA chama documentação. Documentação é todo título ou papel que foi expedido em qualquer grau de formalização, posse, uso ou grau da propriedade fundiária. Colocando, então, dentro deste saco sem fundo, licença de ocupação, licitação de terras públicas, títulos de projetos de colonização e títulos resultantes de áreas distribuídas.*³⁹

Diante dessas estimativas acima, verifica-se a impossibilidade de medir concretamente a ação dos órgãos burocráticos encarregados de executar a Reforma Agrária. A princípio, observa-se que há uma diferença entre a documentação e a titulação de terras; a primeira, podendo implicar em graus diferentes de regularização fundiária, mesmo a título precário, enquanto que a segunda implicaria em um título de propriedade que não pode ser definitivo. Além disso, acrescenta-se que a maioria destes títulos foram expedidos, visando a colonização ou regulariza-

ção de propriedades já ocupadas (por moradores a diversos títulos: posseiros, proprietários efetivos etc.), o balanço da redistribuição de terras se apresenta modestamente, ainda que devido às dificuldades assinaladas acima, seja impossível estimar o seu total.

Em documento mais recente, o próprio INCRA analisa as desapropriações que se deram neste período e esboça um balanço parcial. O INCRA utilizou como fonte de consulta os decretos de desapropriação por interesse social, entre 1963-1983. Esses decretos, em número de 163⁴⁰ só 158 teriam sido aplicados efetivamente. O INCRA destaca que os principais motivos das desapropriações seriam:

necessidade de regularização de situações e tensão social estão diretamente relacionados ao elevado número de posseiros existentes na área de desapropriação.

*O número de proprietários é expressivo na região sul onde a regularização de domínio é feita predominantemente através de retificação.*⁴¹

A partir da organização de tabelas, o INCRA nos dá informações sobre quantas famílias foram beneficiadas pela titulação e a proporção das mesmas, por região do país. O total de famílias beneficiadas seria de 103 236; esse total, no entanto, implica tanto na colonização (48 803) como na regularização fundiária (58 856). Quando se observa a distribuição das propriedades regularizadas, verifica-se que, do total de 42 856 famílias, apenas 24 078 seria de posseiros. Por outro lado, a maior quantidade de beneficiários se encontrava na região Sul, região de menor concentração fundiária, onde uma parcela significativa de posseiros ocupa a terra, mesmo antes de 1963. Logo, as modificações na estrutura agrária não decorrem da aplicação do Estatuto da Terra.⁴²

Essas informações, quando comparadas com as anteriores extraídas da CPI, parecem contraditórias. No entanto, é possível que o expurgo de outros tipos de titulação que não estariam relacionados com a desapropriação por interesse social, feita pelos técnicos do INCRA em 1984, apresente dados mais próximos da realidade acerca da não efetivação da Reforma Agrária no país.

Do ponto de vista da redistribuição de terras, o governo teria desapropriado para fins de colonização 18.783.576⁴³, enquanto que, por interesse social, seriam 13,3 milhões.⁴⁴ Se fosse adotado o método do expurgo das terras retituladas ou regularizadas apenas legalmente, provavelmente essa cifra seria bem menor.⁴⁵

A partir de dados arrolados pelo INCRA,⁴⁶ é possível verificar-se, também, que a colonização acelerou-se a partir de 1979, pois, de 1938 a 1978, apenas 62 projetos foram implantados, enquanto que, entre 79/83, outros 62 projetos foram implantados.

A distribuição estatística dos dados do INCRA mostra que a colonização se acelera com o governo Medici e retoma ritmo com o governo do General Figueire-

do. Por outro lado, há também uma mudança significativa no modo de colonizar, enquanto no governo de Medici os grandes projetos são estimulados, com o resultado negativo dos mesmos, a colonização passa a ser estimulada a partir de pequenos planos que levam o governo Figueiredo a bater o recorde em quantidade de projetos sem, no entanto, ter utilizado muito mais do que o seu predecessor, Medici.

O estímulo à colonização particular é outra característica importante na atuação do governo, a partir de 1970; o governo concedeu estímulos, como, concessão de terras com financiamento a longo prazo, obras de infra-estrutura, seleção de agricultores, apoio financeiro etc..⁴⁷ A essas concessões acrescentou a autorização para a iniciativa privada colonizar as áreas prioritárias para a Reforma Agrária, nas áreas compreendidas na faixa de até 10 Km das novas rodovias e nas terras pertencentes à União.⁴⁸

Quanto ao PROTERRA, adquiriu, entre 1971 e 1983, 435 imóveis, com o objetivo de redistribuir com as famílias trabalhando à margem da lei. O Programa, pagando em dinheiro as desapropriações, conseguiu, em 13 anos, assentar 11 200 famílias em cinco estados do Nordeste.⁴⁹

Verifica-se que, mesmo o previsto pelo IBRA, 96 000 assentamentos, somente foi cumprido 16 anos depois. Não se caracteriza, portanto, a aplicação de um plano de Reforma Agrária e, sim, soluções específicas para áreas determinadas, motivadas pela tensão social ou até mesmo por interesses políticos, como é o caso do PROTERRA, no Nordeste.

É impossível, dado à proximidade histórica, analisar o resultado do PNRA da Nova República; por outro lado, a ausência de dados disponíveis dificulta o acompanhamento da implantação desse plano.⁵⁰

A proposta original do Plano Nacional de Reforma Agrária previa o assentamento de 7 milhões de famílias, escalonado em 15 anos, considerando que havia 10,6 milhões de trabalhadores sem terra, mas que uma parte destes seriam assalariados efetivamente. Posteriormente a proposta ganhou os contornos atuais que a reduziram para 1 400 mil famílias, entre 1985 e 1989. De 1985 até 1988, várias foram as mudanças que fizeram retroagir o governo, abandonando as metas do PNRA, transformando-o em planos regionais e não acompanhando os assentamentos previstos. Durante o ano de 1985, apenas 5 mil famílias foram assentadas e, segundo a jornalista Rosane Garcia, da Folha de S. Paulo, o governo teria gasto até abril de 1988 8,7 bilhões de cruzados e cumprido apenas 21% da meta prevista. A previsão de assentar 450 mil famílias até 1986 teria resultado no assentamento de 30 mil famílias, apenas 2,9 milhões de ha haviam sido desapropriados e, apenas 45% das terras desapropriadas teriam sido liberadas pela justiça (op. cit., nota 50).

Tudo indica que, com a descentralização da Reforma Agrária e a desativação do INCRA, a esperança de modificação da estrutura agrária recolhe-se mais uma vez, o certo é que não será no governo Sarney que o PNRA será cumprido, como o demonstra o desempenho dos órgãos estatais.

CONCLUSÃO

No decorrer deste texto, analisou-se a evolução institucional da questão da Reforma Agrária, a incorporação pela lei das reivindicações populares e a criação de organismos para executar os planos de Reforma Agrária. A conclusão imediata, fruto desta reflexão, é de que há uma manipulação eficiente das reivindicações camponesas, tanto por parte do executivo que propõe medidas aparentemente enérgicas para o campo, e logo após recua até patamares de indiferença em relação à problemática, o que se aplica não apenas ao governo atual, mas aos que o antecederam também, como por parte do legislativo, majoritariamente composto por membros das classes dominantes e, em certa medida, de verdadeiros oligarcas rurais que dificultam a aprovação de leis para o campo ou, quando estas já existem, lutam pela sua desfiguração (caso do E.T), de modo a torná-la inócua. Os dois poderes (executivo e legislativo) antecipam-se à ação de apropriação por parte dos camponeses e direcionam a questão da R.A., de modo que esta retorne ao leito de onde saiu. Esse parece ser o percurso que a mesma tem feito ao longo dos últimos 30 anos. Por fim, a única novidade que temos é a existência de um aparato institucional, desfigurado bem verdade, como pálida conquista das lutas pelo redimensionamento da posse e uso da terra.

NOTAS

1. Na tese de Doutorado citada no início do nosso trabalho, trabalharemos com o período 1950-80, incluindo 1930, como antecedentes históricos fundamentais para o estudo da evolução da questão agrária.
2. O que faz com bastante seriedade José Gomes da Silva, que mostra a escassez da legislação sobre a questão agrária até 1850. José Gomes DA SILVA. *A Reforma Agrária no Brasil*.
3. Constituição do Brasil. Cit. id., ibid., p.133.
4. Dentre outros, José MARTINS DE SOUZA. *Capitalismo e Tradicionalismo* p.51-7. Sérgio SILVA. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*.
5. Op. cit., nota 2, p.134.
6. Id., ibid., p.135.
7. Id., ibid., p.136.
8. Reforma Agrária. Senado Federal. p.VII.
9. Note-se que esta Constituição é a primeira após a ditadura Vargas e, ao contrário do esperado, promove um retrocesso quanto à questão da desapropriação por interesse social.
10. Op. cit., nota 8, p. VII.
11. Id., ibid., p. VII.
12. Id., ibid., p. VII.
13. Op. cit., nota 7, p.142.
14. Note-se que neste período os principais partidos legais, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN) eram partidos burgueses com composição social e ideologia indefinidas. Apenas em linhas gerais,

é possível compreender-se estes partidos; o PTB, com ideário trabalhista herdado de Vargas, o PSD, como representante dos proprietários rurais também herdado de Vargas e, a UDN, com um ideário mais explícito defendem a industrialização e o capital estrangeiro. A nível nacional, a aliança PTB: PSD manteve-se durante toda a era pós - 46. No entanto as alianças, a nível regional, obedeciam os mais variados interesses, de modo a descaracterizar completamente estes agrupamentos. Acerca ver: Maria Victoria BENEVIDES, *O Governo Kubitschek, Desenvolvimento e Estabilidade Política*. Esta indefinição se verifica, também, no que consta à questão agrária com os mais diversos agrupamentos interpartidários, posicionando-se contra as medidas mínimas propostas pelo Executivo no período Goulart.

15. Op. cit., nota 13, p.142.
16. Op. cit., nota 12, p.XII.
17. Id., ibid., p.40-118.
18. Id., ibid., p.359-380.
19. Clara RAMALHO DA ROCHA. *O Estatuto da Terra*.
20. Id., ibid., p.94.
21. Op. cit., nota 18, p. XV.
22. Id., ibid., p. XV.
23. Art. 157, parágrafos 3, 4 e 5, id., ibid., p. XVI.
24. Id., ibid., p. XVII.
25. Cf. RAMALHO ROCHA op. cit., nota 19, p. 96-100.
26. João Bosco MEDEIROS DE SOUZA. *Breves Apontamentos Históricos e Jurídicos sobre o Problema Fundiário Brasileiro*, p.11.
27. O próprio Estatuto da Terra criou os dois organismos, restando a regulamentação que foi feita através de lei comum.
28. Seria penoso e improdutivo relacionar todos os organismos que foram criados e guardam relação com o problema da terra. No entanto, é possível acrescentar aos já citados as Superintendências Regionais, das quais apenas a SUDENE é anterior a 1964. As Superintendências foram criadas com objetivo de incentivar a industrialização e previam a execução de planos de desenvolvimento agrário, a criação de sistema de crédito governamental, através da Associação Brasileira de Crédito Rural (ABCAR), da Coordenação de Crédito Rural (CNRC), do Fundo Geral da Agricultura e Indústria (FUNAGRI), etc. Ao lado do crédito desenvolveu-se o sistema de assistência técnica e extensão rural, com a criação da EMATER. Por fim, cabe destacar a criação dos Pólos de Desenvolvimento no fim da década de 70 com o apoio de recursos do Banco Mundial, com o objetivo de promover a modernização.
29. Estatuto da Terra. In: *Reforma Agrária*, p.54.
30. Id., ibid., p.54
31. Id., ibid., p.71.
32. Id., ibid., p.71.
33. Id., ibid., p.316.
34. CPI criada através de resolução de nº 12-1967. Congresso Nacional.
35. INCRA. Simpósio Interno de Experiência Fundiária.
36. Id., ibid., p.2.
37. É significativa a avaliação de técnicos do próprio INCRA, que consideram as informações dispersas, devido aos processos serem instruídos insatisfatoriamente. Id., ibid., p.4.

38. Op. cit., nota 15, p.253.
39. CPI. SISTEMA FUNDIÁRIO, p.114.
40. O INCRA arrola um total de 201 decretos de desapropriação, no entanto, 12 referem-se a alterações de área, 17 decretos sem validade e 9 não ajuizados. Restando 163 decretos. INCRA op. cit., nota 37, p.18.
41. Id., ibid., p.3.
42. Id., ibid., p.8.
43. INCRA. Colonização Oficial no Brasil primeira contribuição à avaliação de projetos de colonização, p.19.
44. INCRA. Simpósio. INCRA - Sua Criação, sua Ação, Principais Resultados, Recursos e Organização. p.11.
45. Op. cit., nota 43, p.18.
46. CF. Otavio IANNI. *Colonização e Reforma Agrária*.
47. Em 1971 com o decreto 1 164 o governo federal declarou como "indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas numa faixa de cem quilômetros de largura de cada lado do eixo das rodovias da Amazonia legal" CPI - op. cit., nota 39, p.3.
48. Simpósio (...). INCRA. Aquisições do PROTERRA/FUNTERRA. p.1 a 3.
49. A estas dificuldades acrescenta-se que a nossa tese tem como período prioritário 1950-1980.
50. Rosane GARCIA. *Por razões opostas, UDR e Contag criticam Reforma Agrária*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEVIDES, Maria Victoria. *O governo Kubitschek; desenvolvimento e estabilidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GARCIA, Rosane. *Por razões UDR e CONTAG criticam a reforma agrária*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 abr. 1988.
- LEAL, Laurindo. *Reforma agrária da Nova República*. São Paulo, Cortez, 1985.
- MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, Pioneira, 1975.
- ROCHA, Clara Ramalho. *O Estatuto da Terra*. Mito e realidade na reforma agrária brasileira. Brasília, UNB, 1971.
- SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- SOUZA, João Bosco Medeiros. Breves apontamentos históricos e jurídicos sobre o problema fundiário brasileiro. *Revista de Direito Agrário*. Brasília, INCRA, nº 10, 1983.

DOCUMENTOS

- BRASIL. Congresso Nacional. *CPI do sistema fundiário*, 1969.
- _____. Senado Federal. *Reforma agrária*. Brasília. 1969. 3v.
- SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIA FUNDIÁRIA. INCRA, Salvador, 1984. *Colonização oficial no Brasil*. 1985.
- _____. INCRA, Salvador, 1984. *Sua criação, sua ação; principais resultados, recursos e organização*. 1985.
- _____. INCRA, Salvador, 1984. *Aquisição do PROTERRA FUNTERRA*. 1985.