

A REFORMA AGRÁRIA PERANTE A NOVA CONSTITUIÇÃO*

Vera Mariza H. de Miranda Costa**

O título "A Reforma Agrária perante a Nova Constituição" conduz, de imediato, à abordagem dos novos preceitos constitucionais, da perspectiva do Direito Agrário, podendo ainda sugerir a análise das questões presentes (ou ausentes) na Constituição de 1988, referentes à problemática em questão, em confronto com os preceitos constitucionais anteriores, ou com a legislação agrária pré-existente, reguladora da matéria. Este tipo de estudo permitiria a apreensão, - ao "nível legal" - dos possíveis "retrocessos" e/ou "avanços" em relação aos preceitos legais anteriores, inclusive avaliando o que foi revogado pela Nova Carta e o que permanece em vigor da legislação anteriormente existente. Possibilitaria, ainda captar obstáculos, "aberturas" e "brechas" à ação concreta, no momento atual, a partir, entre outros pontos, da localização e indicação dos limites e possibilidades legais para a implementação, no país, de um Plano Nacional de Reforma Agrária, inclusive em seus desdobramentos regionais. Enfim, levantaria questões e forneceria informações importantes e úteis no sentido de subsidiar a ação política de segmentos da sociedade envolvidos pela problemática em questão.

*Painel apresentado no IX ENGA (Encontro Nacional de Geografia Agrária), realizado na UFSC em dezembro de 1988.

**Professora do Departamento de Economia do ILCSE/UNESP - Campus de Araraquara.

Apesar da importância conferida a este tipo de abordagem e do reconhecimento de que as questões mencionadas não podem de forma alguma ser deixadas de lado, qualquer que seja o "corte" realizado no tratamento da Reforma Agrária presentemente, no entanto, em razão principalmente do despreparo no trato dos problemas legais apesar do reconhecimento de relevância desse tipo de questão na execução de qualquer tipo de política - e do interesse nas questões de ordem política e social e mesmo teóricas subjacentes ao problema, a opção de análise foi feita nesta última direção. Assim, se os aspectos legais em diversos momentos serão considerados, no entanto não se pretende que o eixo da análise seja montado a partir deles, não se constituindo, pois, a abordagem aqui levada a efeito, reflexão no campo do Direito Agrário.

A intenção, avaliada procedente para o momento é de, a partir de algumas constatações, formular questões dinamizando o debate no sentido de: a) situar o(s) significado(s) da Reforma Agrária no atual contexto brasileiro em confronto com momentos anteriores; b) questionar os posicionamentos que, a partir da Nova Carta concluem pela total impossibilidade de execução de uma Política de Reforma Agrária, na tentativa de localizar novos campos tanto de luta quanto de investigação.

Sem retornar aos aspectos legais, de antemão deixados de lado pelas razões já expostas, convém lembrar que, efetivamente, se a Nova Constituição abre um capítulo especial¹ para tratar das questões inerentes à Reforma Agrária, praticamente criando um novo espaço, no texto legal, inexistente nas constituições anteriores, no entanto manteve-se aquém das propostas presentes de forma vaga e pouco precisa no que se refere, por exemplo, a **função social** da terra, à **propriedade produtiva**, às razões e critérios para a **desapropriação**.

Mesmo considerando-se o perfil conservador da Assembléia Nacional Constituinte, alguns dos estudiosos da questão agrária brasileira manifestaram-se surpresos com o "teor e grau de retrocesso" significativamente desproporcionais, se comparados com alguns avanços de outros temas inseridos na Constituição.²

Para a consecução da análise, na direção proposta, faz-se necessária a formulação de questões e a explicitação de parâmetros norteadores do posicionamento assumido.

A primeira questão a ser colocada seria: quais os parâmetros para a caracterização de avanços e retrocessos?

Nesse sentido é conveniente que sejam explicitados alguns pontos, norteadores da análise ora levada a efeito:

a) qualquer balizamento da Reforma Agrária frente à Nova Constituição Brasileira deve partir do suposto de que não se trata de uma opção capitalismo/socialismo mas pelo "caráter mais aberto ou mais fechado do regime capitalista brasileiro. (...) É nesse contexto que se situa hoje a questão da Reforma Agrária. Trata-se de uma medida de caráter redistributivista e de objetivos nitidamente sociais (o grifo é nosso). A Reforma Agrária constitui a alternativa tecnicamente mais rápida, mais barata e mais eficaz de eliminar um lastro de pobreza absoluta que atinge 48% das famílias rurais, ou seja, aproximadamente três milhões e meio de famílias (cerca de 18 milhões de pessoas)";³

b) como primeiro corolário do ponto anteriormente exposto, fica presente a posição de que a defesa da Reforma Agrária não se faz em termos econômicos. Ao mesmo tempo que se admite que a economia brasileira e, portanto, a agricultura formou-se desde o início, sob a égida do capital, são negadas as "visões" que, em seus diversos matizes, visualizam possibilidades de "lubrificação" da economia brasileira através da Reforma Agrária, via, por exemplo dinamização do fornecimento de alimentos sobretudo à população urbana, através do estímulo à "pequena produção", tomada como "locus" privilegiado para o abastecimento alimentar da população. Da mesma forma fica excluída, do campo de possibilidades, a intenção de recriação ou fortalecimento da pequena produção familiar independente, através da Reforma Agrária;

c) como segundo corolário do exposto no primeiro ponto fica explicitado o reconhecimento de que a partir da modernização por que passou a agricultura, nos anos 60, dita "dolorosa" alterou-se o significado econômico e político da Reforma Agrá-

ria. Do ponto de vista econômico sem que se tivessem processado alterações na posse e no uso da terra - avaliadas, no decorrer dos anos 50, como essenciais para o desenvolvimento do campo - procedeu-se à alteração do padrão de produção agrícola com evidentes reflexos sobre o volume da produção e o nível de produtividade. Sendo a Reforma Agrária apontada como a via capaz de solucionar crise agrícola e crise agrária,⁴ mesmo sem ela a primeira foi em parte resolvida, apesar de agravada a segunda.

Admitido o posicionamento assumido, manifestado através dos diversos pontos explicitados, parte das críticas realizadas ao texto constitucional e que apontam para seu recuo em relação à legislação anterior tornam-se improcedentes.

Sobretudo mostram-se frágeis as críticas que se apoiam no não cumprimento do explicitado através do Estatuto da Terra para apontar os "recuos" da Nova Carta. Em nosso entender o próprio conceito de latifúndio por extensão deve ser revisto, a partir das transformações por que passou a agricultura brasileira no período recente. Insistir, nos anos 80, em manter "palavras de ordem" obsoletas, enfraquece qualquer tipo de movimento podendo ainda reverter-se em efeito negativo a ele.

Ignácio Rangel, comentando⁵ as demandas - muitas das quais não concretizadas - e discussões surgidas no processo de formulação de propostas à Assembléia Nacional Constituinte, referentes à Questão Agrária, não apenas denuncia o caráter anacrônico do debate como ainda aponta para seus efeitos politicamente negativos. "Hoje, por exemplo, os nossos constituintes estiveram muito ocupados em fazer a reforma agrária. Mas que reforma eles pretendiam fazer? Eles queriam a reforma agrária que nós, os revolucionários dos anos 30, não fizemos nos anos 30. (...) Nós achávamos, em 30, que a reforma agrária era necessária. E estávamos errados. Nós imaginávamos que sem ela seria impossível industrializar o País e a realidade era outra. Nos anos 30 havia o problema da propriedade que era grande mas a exploração agrícola era pequena. Mesmo quando o camponês trabalhava em terra alheia a produtividade era muito baixa, os instrumentos rudimentares. Com a reforma o que aconteceria? Se fosse dada terra ao camponês ele iria trabalhar com os mesmos métodos e a mesma produtividade da produção latifundiária, com

a vantagem de que não teria de dividir sua produção com o proprietário da terra e podia té ser um começo para melhorar a qualidade de sua tecnologia. Mas hoje é muito diferente. O novo latifúndio é explorado com máquinas, com tecnologia moderna, com agrônomos. Nessa nova realidade, o que aconteceria se fosse empregada a reforma, tal como pensada em 1930? O camponês iria receber seu pedaço de terra e competir com o latifúndio moderno. Ele não teria a menor chance".⁶

Para o referido autor, insistir hoje na realização de uma Reforma Agrária em termos do proposto nos anos 30 ou 50 não apenas é tentar resolver problemas já solucionados pela História. Do ponto de vista político significa, para ele, catalizar a oposição não apenas do "antigo" mas também do "moderno" latifúndio contra "inimigo comum". E para ele essa união representa: o fortalecimento de forças contrárias à melhoria das condições de vida do trabalhador do campo e a criação de obstáculos intransponíveis à elucidação dos problemas agrários, fatores estes que, em nosso entender, atuam como obstáculo a maior abertura do regime capitalista no Brasil.

Por outro lado, pode-se afirmar que, se a "bandeira" da Reforma Agrária - nos termos em que a questão foi posta nos anos 50/60 e que se consubstanciaram no Estatuto da Terra - mobilizou para a causa "os urbanos" e parte dos "rurais", "hasteadada" hoje nos mesmos termos, não constitui elemento aglutinador nem mesmo dos trabalhadores rurais e urbanos.

Articulada, nos anos 50, às questões referentes às formas e rumos da industrialização, às funções esperadas da agricultura no processo de desenvolvimento, à visão da estrutura agrária como obstáculo à industrialização brasileira; enfim, colocada a Reforma Agrária como solução tanto para a crise agrária como para a crise agrícola as propostas tinham eco no campo e na cidade.

Mantidos os mesmos argumentos, através, por exemplo, da solicitação da implantação do Estatuto da Terra, em sua totalidade, não mais se consegue agregar campo e cidade.

Assim, a conclusão sobre o "retrocesso" ou o possível "avanço" da legislação, tendo por parâmetro o Estatuto da Ter-

ra, em seu conjunto, torna-se extremamente frágil e perigosa.

Cabe portanto avaliar quais as propostas presentes no Estatuto da Terra que se tornaram obsoletas, no decorrer do último quarto de século, quais devem ser reformuladas e em que direção, e quais ainda mantêm-se historicamente procedentes - antes de se utilizar a referida legislação como elemento de comparação, para avaliação crítica dos "avanços" e "recuos" da Nova Carta.

Não se pode, evidentemente, negar que existe um debate nacional em torno da Reforma Agrária. Não resta dúvida que é preciso dar terra aos camponeses. Mas que terras e de que forma? A política de assentamentos de trabalhadores rurais levada a efeito no Estatuto de São Paulo, pela Secretaria de Assuntos Fundiários, em terras públicas, apesar dos limites observados e das dificuldades enfrentadas merece ser objeto de estudo e investigação.

Mais uma vez recorrendo a Ignácio Rangel encontramos uma proposta que vem sendo objeto de acirrada discussão. Afirma ele: "É preciso dar terra aos camponeses. Isso é ponto pacífico. Mas que terras e por quê? A razão é simples. Antes só havia um tipo de agricultura e em torno dela se ocupou e se organizaram as relações no campo. Hoje não, é uma agricultura moderna, que se faz com máquinas, tecnologia e mão-de-obra assalariada. O problema é que essa mão-de-obra é usada de maneira muito inadequada. Quer dizer, ela é usada alguns meses do ano, não ocupa todos os membros da família e se faz por mobilizações e desmobilizações cíclicas. (...) Qual é então o problema que está em pauta e deveria ter norteado os trabalhos na Constituinte? É o seguinte: onde e como o bóia-fria vai deixar sua família enquanto ele estiver trabalhando na fazenda? E mais. O que ele vai fazer nos meses em que não estiver trabalhando no latifúndio? Se forem dadas a este homem algumas centenas de metros quadrados e se criar um quintal grande para ele, estará se ocupando ele e a sua família, mantendo-a integrada. Mais ainda: ele se sentirá menos pressionado a mandar homens trabalhar na lavoura de terceiros e, portanto, vai ser preciso um número maior de famílias para atender à mesma demanda do setor capitalista do campo. Com isso, haverá uma oportunidade de reabsor-

ção dessa mão-de-obra que se exilou na cidade.⁷ E mais adiante, esclarecendo sobre o significado atual da Reforma Agrária: "O problema agora é outro. Não é mais dar um pedaço de terra ao camponês para ele concorrer com o empresário capitalista. Ele não vai concorrer. Isso não quer dizer que não exista função para a pequena propriedade. Não a tradicional, e, sim, um quintal grande. Para esse tipo de reforma agrária, o fundamental é a reforma urbana, ponto de partida para uma verdadeira mudança nas relações rurais, que não estava no Estatuto da Terra, mas está na Constituinte. (...) A reforma urbana cria condições para a criação de núcleos suburbanos. E entre esses núcleos e uma aldeia de bóias-frias não há grande diferença. Para se viabilizar a aldeia serão precisos investimentos pesados, criar uma malha de transportes, especialmente o ferroviário, que permita aos núcleos urbanos, como Rio e São Paulo, formarem um rosário de núcleos suburbanos. Assim estaria-se viabilizando o trabalho rural do chefe da família com atividades ou estudos de seus filhos, na cidade".⁸

Portanto, quer sob a forma do "quintal grande" sugerido por Rangel, quer através da concessão de lotes para o assentamento de trabalhadores rurais - ou, como preferem outros, de "camponeses" - deve ser dado um novo significado à pequena propriedade. No último caso, inclusive, deve ser discutida sua forma de inserção no conjunto das atividades agrícolas e agro-industriais. Julgamos que as possibilidades de interação-marginalização, "sucesso"/"fracasso" dos núcleos de assentamento, estruturados em decorrência de planos de Reforma Agrária estão na dependência direta das providências levadas a efeito nessa direção.

É conveniente ainda destacar a importância de se conduzir a discussão da Questão Agrária paralelamente ao debate relativo à Ordem Econômica e Social em seu conjunto. Finalmente, após as transformações por que passou, nas duas últimas décadas, a agricultura brasileira, fica muito difícil tratar de forma isolada o campo e a cidade; as questões agrícolas, agrárias, urbanas e industriais.

Deve-se também estar atento ao sentido de perceber peculiaridades regionais a partir das quais justificou-se medidas

e políticas de caráter específico e localizado.

Diante do exposto pode-se sugerir a seguinte questão: considerando o significado atribuído à Reforma Agrária, dado o novo contexto em que ela poderá ser concretizada, não seria importante, em se tratando de proposta para a Questão Agrária, ativarem-se outras políticas direcionadas para o setor?

Nesse sentido, a política de taxaço e de zoneamento agrícola, por exemplo, poderiam agora ser alçadas a uma posição equivalente à ocupada, em período anterior, pela Reforma Agrária, na ordem das prioridades. Em nosso entender, a primeira está diretamente, voltada ao latifúndio improdutivo; nesse sentido aproximar-se-ia da política urbana desenvolvida contra a concentração da propriedade de lotes "ociosos". Através da segunda, por sua vez, poderiam ser viabilizadas as propostas de abastecimento alimentar. Estas políticas, de significado eminentemente econômico, desde que implementadas, ampliariam as possibilidades de concretização da Reforma Agrária tomada esta como política pública de caráter social. Evidentemente que a execução de políticas que objetivem contribuir para a solução da Questão Agrária deverão ser efetivadas simultaneamente à reestruturação do mercado financeiro e ao desenvolvimento de outras políticas de suporte a ela.

Uma vez admitido o caráter social da Reforma Agrária cumpre direcionar o debate e a ação no sentido de pressionar o Estado a colocá-la dentre suas prioridades, articulada às demais políticas com características semelhantes (Habilitação, Saúde, Educação, Transporte, etc).

Finalmente avaliamos que, se procedem os temores diante dos impedimentos efetivamente presentes na Nova Carta, não se deve valorizar em excesso o estabelecido pelos preceitos legais no que eles apresentam de vago ou impreciso. Sem termos estar cometendo um "pecado jurídico", tomando por base o comportamento da sociedade brasileira perante a legislação ousaríamos afirmar que os "avanços" e "recuos" estarão diretamente na dependência da mobilização e ação políticas daqueles que se preocupam em dar um caráter mais "aberto" ao regime capitalista brasileiro: Finalmente há quase um quarto de século foi aprovado o Estatuto da Terra que nunca foi implementado.

Assim sendo cumpre agora cada vez mais levantar informações, avaliar resultados e atuar nas "brechas" da legislação, precisando o que está vago e impreciso através da prática política.

Notas

1. República Federativa do Brasil - Constituição Brasileira (05/10/88 - Capítulo III - "Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária" do Título VII - Da Origem Econômica e Financeira, art. 184 a 191.
2. MORAES, Sônia - A Reforma Agrária no 1º Turno de votação da Assembléia Nacional Constituinte. in: MARCHESE, O.O. (org.) **ANÁLISE DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO TÉRMINO DO PRIMEIRO TURNO DE VOTAÇÃO**. UNICAMP - julho de 1988, p.45.
3. SAMPAIO, Plínio de Arruda - "Reforma Agrária e Constituinte" pp.96. In: ABREU, Maria Rosa (ed.) Constituinte e Constituição. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1987.
4. Através do termo agrícola pretende-se caracterizar aspectos ligados à produção propriamente dita; assim sendo, "a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz. No equacionamento da questão agrícola as variáveis importantes são as quantidades e os preços dos bens produzidos. Os principais indicadores da questão agrária são outros: a maneira como se organiza o trabalho e a produção; o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais; a produtividade das pessoas ocupadas no campo etc". (Graziano da Silva, José - O que é Questão Agrária. Editora Brasiliense, 1980, p.11). Considerando o caráter operacional e didático do uso dos termos deve-se estar atento para os perigos da possível "autonomização" conferida a aspectos particulares do processo, via utilização dos conceitos. Este procedimento poderia conduzir, entre outros,

ao mascaramento ou mesmo eliminação das contradições advindas de transformações em ritmo diferente, impedindo que seja detectadas a articulação existente entre eles, apesar de os objetivos das políticas levadas a efeito serem formulados a partir de alvos definidos de perspectiva unilateral e particularizada, visando a aspectos específicos.

5. Em conferências proferidas e Artigos publicados em periódicos no período 1986/1988.
6. RANGEL, Ignácio - "A autocrítica do nacionalismo" - entrevista. Revista SENHOR, 30/05/88, p.5.
7. RANGEL, Ignácio - "A autocrítica do nacionalismo" - entrevista. Revista SENHOR, 30/05/88, p.5/6.
8. RANGEL, Ignácio - "A autocrítica do nacionalismo" - entrevista. Revista SENHOR, 30/05/88, p.6.