

338.981
E63
TRA
AG
Ref Ag

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa
Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada
Setor de Agricultura e Abastecimento

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SÔBRE A REFORMA AGRÁRIA
(Decreto nº 62 250 de 18 de setembro de 1968)

Trabalho elaborado por
Maurício Rangel Reis
Coordenador do Setor de
Agricultura

Documento para discussão interna

Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1968.

102A
084

Doação 2,00

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 3179
Data 11 / 2 / 69

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE A REFORMA AGRÁRIA (Decreto nº 62 250 de 18 de setembro de 1968)

Documento - Síntese

- I - Introdução
- II - Composição e Funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial da Reforma Agrária
- III - Principais obstáculos que se antepõem à realização da Reforma Agrária
- IV - Recomendações básicas - Instrumentos de Execução

SECRETARIA
DE AGRICULTURA
E REFORMA AGRÁRIA

I - Introdução

A criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, com a participação, ainda, de representantes de associações de classe -empresários e trabalhadores rurais - a fim de estudar e propor medidas concretas destinadas a acelerar a Reforma Agrária no País constituiu inequívoca demonstração do Governo Federal, expressa em determinação do Senhor Presidente da República, de que considera essencial a revisão na estrutura agrária do País com vistas à própria execução do Programa Estratégico do Governo.

2 - Os termos do Decreto nº 62 250, de 18 de setembro de 1968, que fixou a composição e definiu a competência do Grupo de Trabalho Interministerial, estabelecendo, ainda, prazo para apresentação de suas conclusões foram bastante explícitos e definiram uma tarefa concreta e objetiva a realizar. Não se tratava de reabrir questões teóricas, da validade ou vantagem da execução da Reforma Agrária, mas sim de apontar, de maneira clara, os obstáculos que ainda se antepõem à sua realização. Teve-se, pois, sempre em mira evitar a tendência para a discussão teórica, de certa forma justificável em assunto de tal relevância e magnitude, mas prejudicial quando o objetivo é caracterizar fatos concretos diante de um programa que constitui expressa determinação legal e que o Governo insere como prioritário no Programa Estratégico de Desenvolvimento.

3 - Foram extremamente valiosos os trabalhos elaborados pelos próprios técnicos do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, inclusive os que tiveram em mira fornecer elementos de estudo à missão da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO, que, por solicitação do IBRA, realizou recentemente uma avaliação crítica da Reforma Agrária brasileira.

4 - Para maior rendimento de suas atividades e tendo em vista as diferentes ordens de problemas que constituem o complexo da Reforma Agrária, adotou-se a seguinte sistemática de trabalho:

foram organizados quatro sub-grupos, cada um incumbido de estudar um setor de problemas, conforme o temário constante do próprio Decreto Presidencial de criação do Grupo de Trabalho. Os temas foram assim distribuídos: 1) Aspectos Políticos - Institucionais; 2) Aspectos técnicos; 3) Aspectos legais; 4) Aspectos Administrativos e Financeiros. Essa subdivisão prevalece em princípio na apresentação do presente relatório, figurando, em relação a cada um dos tópicos acima, os trabalhos aprovados, em reunião plenária do Grupo, as recomendações básicas em cada caso e os respectivos instrumentos de execução.

5 - Constituiu sempre preocupação do Grupo de Trabalho apresentar, juntamente com as conclusões ou recomendações, os instrumentos concretos de execução: anteprojetos de leis ou de decretos, minutas de portarias ou de resoluções. Na maioria dos casos, porém, tais instrumentos, por incluírem matéria complexa, demandarão exame mais acurado em seqüência ao presente relatório, sugerindo-se que, nos casos apontados, sejam submetidos à exame de consultores jurídicos especializados para dar forma final aos documentos..

II - Composição e Funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial da Reforma Agrária

O Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto nº 62 250, de 18 de setembro de 1968, tinha a seguinte composição: Presidente, Ministro da Agricultura: Ivo Arzua Pereira, Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária: General Luiz Carlos Pereira Tourinho; Representantes ministeriais: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral: Maurício Rangel Reis; Ministério do Interior: Nelson Coutinho; Ministério da Fazenda: Afonso Celso Pastore; Representantes de entidades de classe: Confederação dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG - José Francisco da Silva; Confederação Nacional da Agricultura: Flávio Brito.

Em reunião preliminar levada a efeito no Ministério da Agricultura e tendo em vista os termos do Decreto nº 62 250 de que poderiam integrar, ainda, o Grupo, técnicos de reconhecida competência em assuntos relacionados com a Reforma Agrária, foi decidido que cada um dos membros designados poderia indicar um especialista para participar do Grupo de Trabalho, no mesmo nível dos elementos indicados no Decreto Presidencial. Assim, foram convidados para participar do Grupo de Trabalho: Pompeu Accioly Borges e Pedro Merçon Vieira. O Presidente da Confederação Nacional da Agricultura, Senhor Flávio de Brito não podendo participar do Grupo de Trabalho designou para substituí-lo, Júlio Ferreira Brandão.

Ainda nos termos do Decreto nº 62 250 foram convidados a assessorar o Grupo, proferindo palestras ou assistindo a diversas reuniões, técnicos do IBRA, dos Ministérios com representação no Grupo e de outras entidades. Foi convidado especialmente para apresentar um relato sobre a Reforma Agrária na América Latina, o Professor José Emílio Gonçalves de Araujo, do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas.

A fim de incorporar ao trabalho do Grupo as proposições dos Governos Estaduais foi solicitado aos respectivos Gover-

nadores que constituíssem em seus Estados, Grupos Especiais com a finalidade de apresentar sugestões sobre a Reforma Agrária. Um resumo das proposições apresentadas figura, em anexo, ao presente relatório.

Cabe destacar, ainda, a efetiva cooperação de elementos técnicos do IBRA, ou de técnicos indicados pela presidência do IBRA, colocados a disposição do Grupo de Trabalho para assessorá-lo, participando de todas as reuniões e colaborando nas diversas fases de trabalho, especialmente o Dr. Edgard Teixeira Leite, que na última fase dos trabalhos representou a Direção do IBRA, e o Dr. Levon Lebelian que responde, no momento, pelo serviço de planejamento.

III - Principais obstáculos que se antepõem à realização da Reforma Agrária

Em face da estreita interdependência entre os diversos fatores relacionados com a Reforma Agrária brasileira que se têm constituído obstáculos à sua plena execução, os principais aspectos que se assinalam, a seguir, dando cumprimento aos dispositivos do Decreto nº 62 250, devem ser vistos como partes de um conjunto de medidas e providências que *carecem* de implementação a fim de proporcionar novos rumos à Reforma Agrária brasileira. Procurou-se, também, atender, na enumeração dos principais obstáculos, a seqüência de itens indicados no próprio Decreto Governamental que foram: a) Exame e revisão da legislação vigente; b) Obstáculos de caráter administrativo e financeiro; c) reexame das áreas prioritárias para fins de Reforma Agrária; d) Medidas específicas para maior amparo dos trabalhadores rurais; e) Aspectos relacionados com a tributação para fins de Reforma Agrária, destinação e aplicação dos recursos arrecadados; f) Revisão dos projetos de Reforma Agrária em execução ou em estudo; g) Providências no sentido da elaboração no mais curto prazo possível do Plano Nacional de Reforma Agrária, previsto na legislação em vigor.

Após as diversas reuniões realizadas pelo Grupo de Trabalho, foram selecionados os principais obstáculos cuja eliminação se considera imperiosa a fim de acelerar o programa de Reforma Agrária:

- 1 - Falta de uma clara definição dos objetivos básicos da Reforma Agrária;
- 2 - Delimitação de áreas prioritárias sem estudos prévios adequados que as justificassem;
- 3 - Elaboração de projetos de elevado custo sem maior preocupação com a implantação maciça de novas unidades - Localização inadequada dos projetos. Preparo de projetos por firmas consultoras sem participação adequada dos próprios técnicos do IBRA;

- 4 - Falta de clara indicação de metas a alcançar no tocante à implantação maciça de novas unidades;
- 5 - Inexistência de participação dos beneficiários de Reforma Agrária na elaboração dos projetos;
- 6 - Defeituosa organização do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, resultando extrema complexidade do órgão, paralelismo de atuação com outras entidades do Governo; desperdício de esforços e recursos. Falta de coordenação entre as próprias unidades do IBRA;
- 7 - Ausência de articulação do IBRA com outros órgãos do Governo Federal, com organismos estaduais e entidades privadas, não se tendo alcançado a integral solidariedade dos órgãos governamentais no programa de Reforma Agrária;
- 8 - Falta de recursos financeiros adequados com progressiva redução de dotações orçamentárias; deslocamento para a órbita dos municípios do Imposto Territorial Rural, em decorrência de dispositivo constitucional e do próprio Estatuto da Terra, retirando do IBRA importante fonte de recursos para a Reforma Agrária. Inexistência de outros recursos para a Reforma Agrária desde que as fontes principais de recursos constantes do Fundo Nacional de Reforma Agrária, previstas no artigo 27 do Estatuto da Terra, não foram confirmadas, tais como:
a) 3% da Receita Tributária da União, tornadas indisponíveis pela Constituição Federal de 1967 que impediu a vinculação de receitas; b) 20% das dotações globais dos organismos regionais para aplicação em projetos de Reforma Agrária nas respectivas áreas, o que não foi possível mobilizar, até o momento; c) contribuição de melhoria para cuja execução falta adequada regulamentação;
- 9 - Deficiente legislação sobre desapropriação de terras, provocando extrema morosidade no andamento dos processos em virtude, inclusive, da falta de critérios apropriados para o andamento mais acelerado dos processos,

notadamente de critérios para fixar a justa indenização.

- 10.- Limite estabelecido no Estatuto da Terra, quanto à emissão dos Títulos de Dívida Agrária (artigo 105), no montante máximo de circulação de NCr\$ 300 milhões, o que exige regulamentação que faculte a correção monetária dos referidos títulos para pagamento da terra;
- 11 - Pouca ênfase do IBRA desde 1964, em projetos de desapropriação, com assentamentos maciços em áreas selecionadas, concentrando-se as ações do IBRA em trabalhos auxiliares de Reforma Agrária, tais como cadastramento e implementação de um sistema de tributação, limitando-se os projetos específicos de Reforma Agrária a algumas áreas de antigos Núcleos de colonização, tais como Papucaia e Alexandre de Gusmão, ou a projetos de emergência tais como Caxangá e Quatis. Dificuldades de natureza política impediram a concretização do projeto que apresenta maior objetividade em matéria de Reforma Agrária, que é o projeto do Banhado do Colégio, no Rio Grande do Sul;
- 12 - Instabilidade administrativa do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, verificando-se falta de orientação uniforme na execução dos programas de trabalhos, inadequada coordenação e articulação entre os diversos Departamentos. A situação apontada se caracterizou especialmente até a época da recente intervenção no IBRA não se fazendo referência à situação atual desde que se trata de transição até a próxima instalação da nova direção do órgão, segundo decisão já adotada pelo Senhor Presidente da República. O Grupo de Trabalho Interministerial assinala, no entanto, como um dos mais sérios obstáculos para a realização da Reforma Agrária a situação instável do IBRA, o não funcionamento da Diretoria plena e do Conselho Técnico e a reduzida participação do pessoal técnico nos trabalhos de planejamento e execução;

- 13 - Excessiva despesa com pessoal notadamente de caráter administrativo, verificando-se, também, ausência de um adequado programa de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal técnico, inclusive de treinamento pré-serviço que deve constituir-se em requisito essencial para os trabalhos de Reforma Agrária;
- 14 - Adoção de critérios e métodos complexos de discutível fundamentação teórica tais como os adotados para a fixação do módulo e dos selecionados para estabelecer o sistema de progressividade e regressividade do Imposto Territorial Rural;
- 15 - Inexistência de medidas concretas e objetivas de amparo aos trabalhadores rurais.

IV - Recomendações básicas - Instrumentos de Execução

1 - Identificação de sub-áreas prioritárias de Reforma Agrária

Instrumentos de Execução

- a) Documento de trabalho para identificação prévia de sub-áreas;
- b) Documento de trabalho sobre a realização de estudos prévios nas sub-áreas prioritárias;
- c) Ante-Projeto de Decreto dispondo sobre a ação do IBRA nas sub-áreas prioritárias para fins de Reforma Agrária.

2 - Revisão no preparo de projetos de Reforma Agrária, procurando-se alcançar maior objetividade e economia de custos

Instrumentos de Execução

- a) Ante-Projeto de Decreto-Lei regulamentando o disposto no inciso III, do artigo 24, da Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964, possibilitando a utilização do sistema de agricultura de grupo por Associação de Reforma Agrária;
- b) Documento de trabalho sobre identificação e preparação de projetos;
- c) Documento de trabalho sobre tipos de estudos indispensáveis para o preparo dos projetos;
- d) Documento de trabalho sobre Equipamentos e Infra-Estrutura mínimos necessários - Estimativa referente ao custo dos projetos de implantação de novas unidades de exploração;
- e) Documento de trabalho sobre avaliação de projetos;
- f) Documento de trabalho sobre implementação e consolidação dos projetos de assentamento;
- g) Documentos de trabalho sobre co-participação e identificação dos beneficiários de Reforma Agrária;

h) Documento de trabalho sôbre adequação dos projetos e existentes à nova metodologia.

3 - Indicação de metas mínimas a atingir no tocante às novas unidades a serem implantadas

a) Documento de trabalho sôbre as metas mínimas a atingir e indicação de critérios básicos para cumprimento das metas estabelecidas;

b) Documento de trabalho referente a um modelo financeiro para a Reforma Agrária para cumprimento das metas propostas;

4 - Nova Organização para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

Instrumentos de Execução

a) Decreto-Lei fixando nova organização do IBRA - Criação de um Conselho Nacional de Reforma Agrária, assegurando representação interministerial e de entidades sindicais;

b) Documento de trabalho indicando as atribuições básicas dos Órgãos do IBRA;

c) Documento de trabalho analisando as atribuições do INDA, o paralelismo existente com outros órgãos e propondo a extinção do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrária, indicando-se os órgãos que absorverão suas funções e aquelas que serão atribuídas aos Estados e à iniciativa privada;

d) Documento de trabalho analisando a atual situação das Companhias de Produção de Insumos e de Prestação de Serviços, e propondo sua extinção.

5 - Regularização da situação financeira do IBRA e definição de recursos para a Reforma Agrária

Instrumentos de Execução

a) Documento analisando a situação financeira do IBRA - Recursos orçamentários e Recursos próprios - Imposto Territorial Rural;

- b) Decreto-Lei abrindo crédito especial de NCr\$ 32 milhões para despesas do IBRA em 1969 em face do deficit existente;
- c) Transferência dos recursos próprios do INDA para o IBRA;
- d) Decreto-Lei alterando o Decreto-Lei nº 58, de 21 de novembro de 1966, elevando para 50% o valor da taxa de serviço a que se refere o parágrafo 2º, artigo 3º dessa lei, destinando-se o recurso ao IBRA;
- e) Decreto-Lei criando uma taxa de 3% sobre o Imposto de Renda a fim de compensar o IBRA pela perda de 3% sobre a Receita Tributária tornada indisponível pela Constituição Federal de 1967;
- f) Decreto-Lei regulamentando o artigo 105, da Lei nº. 4504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra de forma a assegurar a correção monetária do limite máximo de títulos;
- g) Criação de um Fundo de Modernização da Agricultura para atender ao programa de Reforma Agrária no tocante ao crédito rural.

6 - Simplificação do processo de desapropriação de terras
Instrumentos de Execução

- a) Ante-Projeto de decreto-Lei estabelecendo nova legislação sobre desapropriação de terras.

7 - Medidas de amparo aos trabalhadores rurais
Instrumentos de Execução

- a) Participação de representantes sindicais no planejamento e execução da Reforma Agrária;
- b) Ante-Projeto de Decreto vinculando a obtenção de crédito pelos proprietários rurais, em órgãos oficiais de financiamento, ao cumprimento de obrigações salariais no meio rural;

- c) Documento de trabalho sôbre o aparelhamento da justiça, com o desmembramento dos Tribunais Regionais de Trabalho, aumento das Juntas de Conciliação e Julgamento e aumento do número de comarcas e juizados, em áreas de concentração de trabalhadores rurais;
- d) Documento de trabalho propondo medida regulando a doação de parcelas equivalentes ao módulo aos posseiros que venham ocupando por mais de três anos consecutivos terras públicas e nelas exercendo direta e pessoalmente atividades agrícolas;
- e) Documento solicitando aos Ministros de Trabalho e da Justiça que enviem comunicação às autoridades federais, estaduais e municipais ligadas à segurança nacional e à manutenção da ordem pública contendo esclarecimentos sôbre a importância do papel dos sindicatos dos trabalhadores rurais;
- f) Documento solicitando participação da CONTAG no Grupo de Trabalho do Ministério do Trabalho nº 5/67;
- g) Sugestão ao Ministro do Trabalho no sentido de que, confirmada a intervenção em sindicatos rurais, os elementos da Junta Governativa sejam escolhidos pelo órgão competente, preferentemente a partir de uma lista de nove encaminhada pela entidade sindical de grau imediatamente superior;
- h) Sugestão ao Ministério do Trabalho no sentido de que não se proceda à cassação de cartas sindicais rurais, sem prévia intervenção;
- i) Aparelhamento da justiça, com desmembramento dos Tribunais Regionais de Trabalho, aumento das juntas de Conciliação e julgamento, multiplicação de comarcas e juizados em áreas de concentração de trabalhadores rurais;
- j) Sugestão no sentido da inclusão de sindicalismo e cooperativismo nos currículos escolares, nos níveis apropriados, de maneira especial nas escolas rurais;
- l) Adoção de medidas capazes de assegurar o cumprimento do Estatuto do Trabalhador Rural. No tocante a não

obediência dos dispositivos legais relativos à remuneração dos assalariados, às quotas partes dos parceiros e dos preços de arrendamento, o Grupo de Trabalho Interministerial examinou e aprovou Ante-Projeto de Decreto-Lei, a ser submetido à consideração prévia de órgãos competentes antes de seu encaminhamento à sanção presidencial, pelo qual as instituições financeiras oficiais não realizariam operações de crédito rural com proprietários que, comprovadamente, consoante representação devidamente fundamentada de entidades sindicais de trabalhadores rurais, não estiveram cumprindo os dispositivos legais relativos à remuneração dos assalariados, às quotas-partes dos parceiros e contratos de arrendamento.

A medida é idêntica a que resultou de recente Decreto - Lei que pune empresas em débitos salariais com empregados. No Art 2º desse Decreto-Lei figura:

"A empresa em mora contumaz relativamente a salários não poderá além do disposto no Artigo 1º ser favorecida com qualquer benefício de natureza fiscal, tributária ou financeira, por parte de órgãos da União, dos Estados ou municípios ou de que estes participem".