

## MENSAGEM Nº 33, DE 26 DE OUTUBRO DE 1964 (CN)

---

*Encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra.*

Brasília, 26 de outubro de 1964.

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Na forma do artigo 4º, parágrafo único, do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, tenho a honra de encaminhar a Vossas Excelências o anexo projeto de lei que dispõe sobre o Estado da Terra.

2. No estrito cumprimento do dever que o Ato Institucional lhe conferiu de restaurar a ordem social, econômica e financeira do País, lembra o meu Governo em incluir este Estatuto entre os principais projetos de lei a serem submetidos ao Congresso Nacional.

3. Entre tantas providências a solicitar a atenção do Governo e do Congresso, quer o Poder Executivo destacar a prioridade que dá à solução do problema agrário, regulamentando assim, após quase quatro lustros de vigência da atual Carta Magna o imperativo constitucional de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

4. Honra ainda o Executivo Brasileiro os compromissos internacionais assumidos na Carta de Punta del Este, a qual em seu Título Primeiro, art. 6º, dispõe que as Repúblicas Americanas procurarão, entre outros objetivos a serem atingidos nesta década:

“Impulsionar, respeitando as particularidades de cada País, programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade”.

### O PROBLEMA POLÍTICO E SOCIAL

---

5. São óbvias as razões para essa atribuição de prioridade. A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de regiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer

perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam. A ela se soma, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais criadas, quer pelo inadequado atendimento das exigências normais no meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela proposital inquietação, quer para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do País, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem o substituir por outro mais adequado.

6. Ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões no agravamento das contradições do sistema rural brasileiro, levando a inquietação a toda a parte, tanto ao campo como às áreas urbanas, tão dependentes de abastecimento na interdependência que a industrialização e a concentração urbana estabelecem com relação ao sistema agrícola.

7. As tentativas de solução por encaminhamento do Governo revelaram-se todas irrealistas e inviáveis, já que o de que se cuidava era menos de encontrar a fórmula ou fórmulas de equilíbrio, do que excitar expectativas, acenar com perspectivas de favorecimento de classes em detrimento de outras, sem sinceridade e sem o propósito de resolver o problema com equanimidade e dentro de nossas possibilidades reais. Não é lícito, porém, utilizar-se o desamparo e o desespero do povo como armas políticas. Não é honesto criar perspectivas rissonhas, mas vãs e temerárias. Menos ainda quando se trata de classes desfavorecidas que não devem ser enganadas com ilusórias esperanças.

8. Foi esse o ambiente social político que o atual Governo encontrou implantado no País com relação a problema tão grave e profundo. Não poderia o Governo permitir que o problema da Reforma Agrária continuasse sendo simplesmente verbalizado por políticos inescrupulosos, que num acinte às próprias idéias que pregavam, adquiriam imensos latifúndios. Por isso, tratou de dar prioridade absoluta à questão, estudando e encaminhando soluções econômicas e jurídicas dentro das reais possibilidades do País, conjugando fórmulas tendentes a forçar as atuais estruturas agrárias a uma rápida e efetiva modificação, como se verá no exame que adiante se fará do projeto. Quer, antes, caracterizar esta proposição como uma realística, equilibrada, honesta e correta solução do problema agrário brasileiro.

### FUNDAMENTOS ECONÔMICOS

---

9. A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países. O incremento da demanda de alimentos em face de crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias. A sensível diferen-

ça, outrossim, no ritmo de melhoria entre as condições de vida da população rural e urbana, estavam impondo uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da camada assalariada da classe rural. Representando cerca de 52 % de contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio sócio-econômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos.

**10.** Por isso só se vem agravando as contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil. Dados colhidos no Censo Agrícola de 1960 demonstram que menos de 1 % dos estabelecimentos absorve a metade da área total; ao revés, mais de 50 % dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área. Comparativamente à situação verificada pelo Censo Agrícola de 1950, a posição relativa dos estabelecimentos de menos de 100 hectares permaneceu mais ou menos a mesma, enquanto aumentou o número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias.

Essa distorção fundiária pode ser ainda avaliada pelo aumento da percentagem da área ocupada pelos estabelecimentos rurais que se enquadram nos extremos das classes de área. Dados referentes ao último período intercensitário revelam, na verdade, um inconveniente aumento da ocupação de área tanto no que tange às propriedades com área superior a 10.000ha, como nos estabelecimentos com superfícies inferiores a 10ha.

Particularmente com relação a estes últimos, o aumento verificado – mais de 76 % – identifica uma inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma Reforma Agrária corrigir.

**11.** O quadro se completa pela precariedade das condições existentes no meio agrário: uma elevada percentagem da população dependente da atividade agrícola; níveis de tecnologia e de mecanização bastante reduzidos; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; condições de vida das mais precárias, no que se refere à habitação, educação e nível sanitário. Por isso mesmo é reduzidíssima a produtividade e rentabilidade *per capita* no meio rural brasileiro, bastando que se atente à seguinte relação: no Brasil um indivíduo ativo na agricultura provê alimentos para cinco outros enquanto que na França, Canadá e Estados Unidos a mesma relação é de um para dez, um para vinte e um para trinta, respectivamente.

**12.** O problema agrava-se agudamente com a crescente industrialização do País e com a concentração populacional nos grandes centros urbanos. Toda essa população, absorvida no trabalho urbano, cria exigências cada vez maiores de suprimento de alimentos, demandando uma organização mais sistematizada de sua produção, transporte e distribuição. Em contraposição o crescimento da produção industrial gera a necessidade de alargamento do mercado consumidor, ou seja, a incorporação de novas áreas da população ao consumo

dos produtos industriais, o que se obterá pela elevação dos padrões econômicos da população rural, facultando-lhe poder aquisitivo para acesso aos produtos manufaturados. A interdependência entre campo e meio urbano e industrial é contingência do próprio desenvolvimento econômico do País, e essa interdependência traduz-se nos seguintes aspectos fundamentais do processo de crescimento e integração nacionais, dando à Política de Desenvolvimento Rural várias e insubstituíveis atribuições:

- a) suprir a base alimentar indispensável à intensificação da vida urbana e industrial;
- b) concorrer com produtos de exportação mais diversificados para ajudar o equilíbrio do balanço de pagamentos externo;
- c) criar, pela elevação do nível de vida no meio rural, um alargamento do mercado interno de consumo para absorver o crescimento da produção industrial do País;
- d) concorrer para que se estabeleça um equilíbrio nas migrações entre o campo e a cidade, tanto pela criação nas áreas urbanas de empregos para absorver a mão-de-obra liberada do campo pela introdução da tecnologia, como pela ampliação das fronteiras agrícolas para a colocação de parte da mão-de-obra anualmente acrescida pelo incremento demográfico;
- e) fixar, na vastidão do território nacional, núcleos de atividade permanente, concorrendo para regularidade do trabalho no campo e para a progressiva absorção de técnicas que só a continuidade e a tradição agrária possibilitam.

**13.** Impossível é dissociar-se o baixo nível da produtividade agrícola do País do sistema de propriedade; posse e uso da terra: As relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra o proprietário rural, não raro, contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas a valorização fundiária como decorrência do progresso geral do País, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades, vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso como a eletrificação, os grandes açudes e barragens, nas obras públicas em geral, ou o influxo indireto de outras atividades. Mantendo a terra inativa ou mal aproveitada, o proprietário absentista ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio que necessitam para viver e produzir.

**14.** Impossibilitado de ter acesso à terra própria, além da 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 aperfei-

çoamento, do sistema de escoamento, dos produtos agrícolas. A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas agrárias bem-sucedidas cria condições novas para o trabalho rural e força a modificação dos sistemas creditícios, assistencial e de mecanização.

### A SOLUÇÃO DEMOCRÁTICA

---

**15.** Assentes os males é forçoso examinar-se as soluções. Duas opções desde logo se apresentam para solucionar o problema: a opção socialista e a democrática.

Caracteriza-se a primeira pelo seguinte delineamento:

- a) visa à transferência, imediata ou progressiva, da propriedade da terra para o Estado;
- b) elimina a liberdade de iniciativa, determinando a cada trabalhador do campo a execução de tarefas pré-determinadas de acordo com um plano global do Estado;
- c) transforma os trabalhadores em simples usuários da terra que é de propriedade coletiva ou do Estado, suprimindo o estímulo da vantagem do aumento da produção.

**16.** A opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade, reintegra a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; cria, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, um sistema que permite a formação de propriedade, de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar.

A extrema variação de situações regionais no Brasil impõe, entretanto, que não se criem restrições à manutenção e formação de grandes empresas rurais em áreas onde a pressão demográfica é moderada e onde a natureza do solo ou o tipo de cultivo tornam tecnicamente aconselhável a exploração em grandes unidades, desde que garantidos os princípios de justiça social e o uso adequado da terra com alto índice de produtividade. O projeto anexo não interfere nem se contrapõe às empresas rurais existentes ou a serem criadas; antes as reconhece como legítimas formas de exploração da terra, dando-lhes o merecido relevo dentro da definição do inciso V do art. 4º, e propiciando-lhe ainda as numerosas medidas preconizadas no grande título relativo à Política de Desenvolvimento Rural.

**17.** A simples enunciação de um e outro dos sistemas basta para indicar que o projeto se inclinou para a opção democrática em solução harmônica ao sistema político, à organização econômica do País e as suas tradições sociais e culturais.

## REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL

---

**18.** Não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também à 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-os de forma orgânica e global.

**19.** No projeto foi dada especial atenção à utilização das terras públicas. Distinguem-se os próprios territoriais de imediato aplicáveis aos objetivos do Estatuto das terras devolutas. Possibilita-se, através de convênios, a utilização das terras devolutas pertencentes a Estados e Municípios às quais terão assim ao lado das terras devolutas federais aplicação uniforme, atendendo-se aos altos interesses do desbravamento.

**20.** Dentro das grandes determinantes reformistas que o projeto estabelece, são empregados os mecanismos usuais de todos os processos de Reforma Agrária, democrática e não espolizada. O instrumento fiscal foi utilizado, empregando sobretudo o princípio universal da tributação progressiva, através de um sistema que leva em consideração fatores que fazem variar o imposto em função de características de tamanho, localização e condições de exploração, tanto no que se refere ao caráter social, como aos aspectos econômicos. Na proposta de Emenda Constitucional a nova sistemática do imposto territorial rural reserva para a União a expedição de normas gerais, critérios, limites de incidência e condições de isenção e cobrança. Transferiu porém para os Estados o dever de decretá-lo e coletá-lo, devendo os mesmos baixar as necessárias leis para execução desse encargo, asseguradas as normas gerais e diretrizes da lei federal. Do produto da arrecadação, reservarão os Estados para si 20%, entregando aos Municípios 80% da arrecadação relativa aos imóveis neles situados.

Concentra, assim, o projeto o imposto territorial rural como um instrumento para a implantação da reforma agrária, mas deixa nas mãos do Estado o dever de arrecadá-lo beneficiando-se com parcela da arrecadação e transferindo para os municípios a maior parte desta, numa justa partilha de rendas. Serve assim o tributo a uma dupla função: constituir-se em instrumento de uma política econômica de interesse nacional, solidarizando os Estados com sua execução; e fornecer a estes e aos Municípios recursos de natureza fiscal.

**21.** Permite ainda o projeto que os proprietários de imóveis rurais, parcialmente aproveitados, tenham as oportunidades de adaptar-se às exigências estabelecidas pela tributação progressiva. Através da apresentação de projetos ade-

quados, poderá o proprietário rural utilizar da isenção de 50 % do total do imposto territorial rural, desde que se comprometa a ampliar a área explorada. Além disso, a plena aplicação do tributo, em todos os casos, será feita de forma harmônica e gradativa, devendo atingir a sua total incidência apenas no quinto ano da aplicação desta lei.

**22.** O Congresso Nacional, por certo dará ao Poder Executivo o instrumental legislativo necessário para a efetivação da indispensável Reforma Agrária que o povo brasileiro reclama entre suas aspirações mais legítimas.

**23.** Não são desprezadas as possibilidades oferecidas pela colonização, sobretudo com vistas à necessidade de expansão da nossa fronteira agrícola e à ocupação dos vazios geográficos que a vastidão do nosso território ainda está apresentando.

**24.** Para mostrar a preocupação do Governo em atender igualmente a atual faixa de empresários rurais, ao mesmo tempo que estabelece condições para o acesso à posse da terra, propõe-se também a criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), entidade autárquica subordinada ao Ministério da Agricultura, dotada de flexibilidade administrativa e recursos próprios. Com a criação desse órgão espera o meu Governo estabelecer condições para a modernização do Ministério da Agricultura, habilitando-o a executar a política agrícola que anunciei em meu discurso de Curitiba, especialmente no tocante à colonização das áreas pioneiras, ao cooperativismo rural e à coordenação das atividades de extensão rural.

**25.** A preocupação reformista do projeto pode ainda ser avaliada pela metodologia adotada e pela introdução dos organismos especialmente destinados aos novos parceiros, principalmente à Cooperativa Integral de Reforma Agrária, órgão de defesa econômica destinado à transformação dos produtos agrícolas colhidos nas áreas dos projetos de Reforma Agrária. Representa essa sociedade a base de planificação a ser utilizada, significando para a Reforma Agrária brasileira o ponto de aglutinação ou convergência, tal como nos países de clima semi-árido representaram os canais de irrigação.

**26.** O zoneamento e o cadastro serão usados como valiosos elementos de regionalização, considerando as características locais, regionais ou zonais, essenciais a condicionar os projetos à extensa gama de aspectos e fatores que compõem o nosso meio rural. Levantado por um órgão federal a ser criado, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o cadastro será o mais valioso elemento de que disporá o Governo para implantação da Reforma Agrária; seus dados servirão de base para a tributação estadual sobre a terra, e para desapropriação pelo Governo Federal se e quando necessária.

### ÓRGÃO EXECUTOR

---

**27.** Dentro da dinâmica própria da Reforma Agrária e da necessidade do aproveitamento de experiências interiores, impõe-se iniciar uma Reforma Agrária

pela modificação do organismo que dentro da nossa atual realidade rural comprometeu, por virtudes demagógicas e ineficazes, a própria seriedade da causa de modernização de nossa estrutura agrária.

**28.** Assim sendo, propõe-se a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), diretamente subordinado ao Presidente da República. Esta vinculação, além de representar a opinião dos meus assessores e o da classe rural brasileira, parece-me fundamentalmente para realçar a importância e urgência do problema, localizando na própria Chefia da Nação a responsabilidade pela eficiente execução do processo de modernização de nossa estrutura agrária, ao mesmo tempo que dá ao Senado Federal a oportunidade de participar na decisão de escolha do seu dirigente imediato, o Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e na dos membros do Colegiado que orientará a atuação deste órgão.

**29.** Para atender à transferência prevista no projeto, de certas atividades da Supra ao Ministério da Agricultura, foi proposta a criação de um órgão de natureza autárquica, com a adequada estruturação para essas finalidades, integrando-se nas suas atribuições as de outros órgãos já existentes naquele Ministério.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

**30.** Respeitando as peculiaridades regionais para a realização da Reforma Agrária brasileira, descentralizando a sua execução, enquadrando-a na nossa realidade rural e implementando-a convenientemente para levá-la a bom termo, espera o Poder Executivo receber do Congresso Nacional o indispensável aval para esta decisão histórica, destinada a evitar a tensão social por abrir a milhões de brasileiros a oportunidade de integração ao progresso econômico e social do País.

**31.** Levamos em conta, na profunda meditação que antecedeu a nossa decisão, os estudos e recomendações de técnicos e entidades especializadas que, direta ou indiretamente, vinham se preocupando com o problema dos ensinamentos da Igreja, sensível também ao progresso social que afeta todo o mundo contemporâneo, e seus corajosos pronunciamentos a respeito do tipo de relações jurídicas que devem regular a posse e o uso dos bens que Deus criou, através dos conceitos das suas encíclicas mais famosas e da palavra autorizada dos seus ilustres prelados, foram também levados na devida conta.

**32.** Subsídios valiosos foram recolhidos em reuniões de que o Brasil participou em congressos promovidos por associações especializadas ou por órgãos da imprensa que, patrioticamente, colocaram o problema perante a opinião pública, convocando para o esclarecimento do povo os maiores técnicos no assunto.

**33.** A vasta contribuição legislativa representada por numerosos projetos de lei em andamento nas duas Casas do Congresso foi também examinada, princi-



palmente aquela de iniciativa dos governos anteriores e o projeto recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados.

**34.** Não esquecemos tampouco os trabalhos que têm sido publicados por especialistas, casas de ciência e institutos cívicos, oficiais e particulares, a respeito da realidade rural brasileira e de sua estrutura agrária como ponto de estrangulamento do seu desenvolvimento econômico, do seu progresso social, e da mais racional e eqüitativa distribuição de suas riquezas.

**35.** Os representantes de partidos políticos, Secretários de Agricultura dos Estados e entidades de classe dos proprietários e trabalhadores, rurais, convocados a opinar, trouxeram também a sua contribuição para o aperfeiçoamento do projeto, numa demonstração de sadia compreensão, em relação aos propósitos do Governo.

**36.** Mais recentemente teve ainda o Governo o cuidado de fazer divulgar amplamente o projeto e submeter o seu texto ao debate da opinião pública e dos partidos políticos. Desse sadio diálogo com o povo e os seus representantes no Congresso pôde ainda o Governo efetuar alguns ajustamentos necessários para dar-lhe maior flexibilidade e caracterização regional sem renunciar à filosofia básica e à decisão política que superiormente presidiram a sua elaboração, bem como não privou a União de instrumentos de ação para garantir a efetiva realização da Reforma Agrária e da Política de Desenvolvimento Rural.

**37.** Os documentos, que ora transmito à esclarecida consideração do Congresso Nacional, relativos ao Estatuto da Terra, sua justificação e notas explicativas, subordinam-se às alterações, por via de emenda do texto constitucional já sugerida ao Congresso, em mensagem própria.

Brasília, 26 de outubro de 1964.