



# A EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

## Seus interesses básicos. A desapropriação por interesse social

Pedro Montenegro Barbosa

---

*Se o ritmo de migração rural-urbana não for significativamente reduzido, mesmo com uma taxa de 5% ao ano, o Brasil poderá contar, em 1990, com um contingente de 11 milhões de desempregados.*

*Essa afirmação consta da introdução do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que estabelece o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ela dimensiona, de modo impressionante, a Questão Agrária e alerta sobre a necessidade urgente de sua solução.*

*Este artigo, transcrito da revista "Cultura e Fé", edição julho-setembro, do Instituto de Desenvolvimento Cultural (RS) examina o PNRA, destacando seus princípios básicos e a desapropriação por interesse social.*

*É possível que, ao ser expedida a presente edição da nossa revista, em função do trato da questão pela Constituinte, o PNRA esteja ultrapassado, o que não invalida as considerações expostas neste artigo.*

---

O Decreto nº 91.766, de 10.10.1985, estabelece e delinea o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), dentro das disposições expressas do Estatuto da Terra, no

que se refere às linhas gerais de sua sistemática.

Esse documento foi organizado em duas partes: a primeira contém a *fundamentação* da reforma que se pretende concreti-

zar; a segunda trata da *formulação estratégica do PNRA*.

E nessa fundamentação se fala da necessidade e oportunidade da Reforma Agrária. E aí se diz que essa reforma "é por si mesma evidente, ante os anseios de reforma reclamada por legiões de trabalhadores rurais sem qualquer perspectiva de acesso à terra". Tanto mais imperativa — aí se frisa — quando se revela "o êxodo rural de mais de um milhão de pessoas por ano, para confirmar o agravamento do problema".

"Para que tão grande excedente populacional pudesse ser absorvido, economicamente, sem agravar a já dramática situação urbana, deveriam ser gerados anualmente quase quatrocentos mil empregos, além dos necessários ao atendimento das populações domiciliadas nos centros urbanos." Se esse ritmo de migração rural-urbana não for significativamente reduzido, mesmo com uma taxa de crescimento de 5% ao ano, o Brasil poderá contar, em 1990, com um contingente de 11 milhões de desempregados" (Introdução do Dec. nº 91.766).

Essa constatação, — destacada na justificação do Decreto nº 91.766 — é realmente impressionante. E não menos chocante é o fato que o documento consigna a seguir: — "O Brasil, entretanto, dispõe de um potencial de 500 milhões de hectares de terras agricultáveis, segundo o levantamento do Projeto Radam-Brasil. Mas as lavouras ocupam, hoje, apenas cerca de

80 milhões de hectares. Incluindo-se aí grandes áreas em descanso num sistema de rotação perdulário. E imóveis classificados como latifúndios, segundo critérios do Estatuto da Terra, mantêm cerca de 170 milhões de hectares como 'área aproveitável não explorada', de acordo com os próprios declarantes."

Bastariam esses dados, aqui revelados, para demonstrar a inegável urgência de uma reformulação profunda do sistema agrário brasileiro. Mas não é só isso. O problema se mostra ainda mais dramático, conforme reconhece o próprio Governo. Verifica-se que grande parte das terras aptas à agricultura permanecem apropriadas com intuítos meramente especulativos. Muitos proprietários as mantêm inexploradas, visando apenas a valorização fundiária. E dessa forma, cometem dois graves atentados contra o interesse social: vedam aos trabalhadores da terra o acesso ao meio de que necessitam para viver e produzir e impedem o progresso da nação (vd. Introdução do Dec. nº 91.766).

Mas essa não é, infelizmente, toda a realidade. O nosso panorama agrário ainda é mais sombrio, conforme pudemos ver no levantamento cadastral do INCRA, retratado nos segmentos anteriores deste trabalho. Dentro desses 500 milhões de hectares de terras agricultáveis do país não são apenas os 170 milhões de hectares, declarados pelos proprietários, que permanecem inexplorados, embora já

signifiquem um número alarmante. Dentro da área de mais de 400 milhões de hectares, classificados como latifúndios, é de se supor que muito maior é o território incultivado, já que, de regra, os "declarantes" buscam sempre minimizar a dimensão de suas áreas negligenciadas. E tem mais — se às terras ociosas se somarem as que são deficientemente exploradas (o INCRA registra mais de um milhão de latifúndios por exploração, como vimos) dá para se ter uma idéia do imenso potencial de solo agrícola que no Brasil está à espera de um processo de desenvolvimento agrícola, efetivamente abrangente, racional e produtivo. Se esses 500 milhões de hectares fossem devidamente explorados, com uma agricultura moderna, poderia ser o Brasil não apenas um portentoso celeiro para seus filhos mas para o mundo inteiro!

Por isso é de se endossar, sem restrições, o que afirma a respeito a explanação introdutória do Decreto Presidencial que vem deflagrar a transformação do sistema agrário brasileiro: "A Reforma Agrária emerge dessa análise sob múltiplas dimensões, no momento atual da vida brasileira. Ela se destaca, em primeiro lugar, por seu impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana e, sobretudo, deve ser medida pelos custos sociais resultantes de seu adiamento ou não realização."

"Ela desponta, igualmente, como uma exigência de justiça social, enquanto resposta adequada à compensação da enorme dívida social da "Nação para com a maioria da população rural, estigmatizada pela pobreza e no cumprimento do preceito constitucional da observância da função social da propriedade" (Introdução do Decreto nº 91.766).

## OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DO PNRA

O primeiro princípio adotado pelo Plano, como não podia deixar de ser, é o de reafirmar a *função social* da terra, já consagrada nas últimas Constituições do Brasil dentro do contexto geral que marca a função social da propriedade.

Como se sabe aí não há nada de novo. Desde que foi abandonado na evolução do Direito o antigo conceito de propriedade, herdado do Direito Romano, de um direito absoluto de domínio sobre os bens, e passou esse direito a ser condicionado pelo interesse coletivo e pelo bem-comum, destacou-se no texto das Constituições modernas a função social da propriedade.

E aqui se coloca a pedra de toque da questão. Reforma Agrária implica em intervenção do Estado no regime de propriedade, posse e uso da terra, visando objetivos econômicos e sociais. E daí surgem algumas indagações inevitáveis: sob que

fundamento se impõe essa intervenção? Até onde ela é legítima, necessária e conveniente?

A resposta à primeira interrogação nos leva à necessidade de explicação dos princípios em que se funda a intervenção do Poder Público no setor agrário. E, nomeadamente, na normatização do direito de propriedade da terra e no reordenamento de sua posse e uso, mesmo que tal intervenção represente determinados sacrifícios de interesses privados de alguns poucos ou até de muitos.

A Constituição brasileira em vigor (e, certamente, a que está sendo elaborada seguirá na mesma direção), ao mesmo tempo em que assegura o direito de propriedade da terra, condiciona o seu uso ao *interesse social*. Esse resguardo da função social da propriedade, expressamente consignado no item III do art. 160, foi conduzido para o art. 2º do Estatuto da Terra, onde se reafirma que "a propriedade da terra é condicionada pela sua *função social*, na forma prevista nesta lei".

E, ao marcar essa dimensão social desse bem vital que é a terra, o Estatuto não deixou pairando no ar, abstratamente, esse conceito de sua *função social*. No mesmo artigo 2º explicita em seu § 1º as condições em que a terra está cumprindo essa função quando:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

As terras que se mostram enquadradas nessas condições acima explicitadas, portanto cumprindo com sua função social, não serão atingidas pela Reforma, segundo dispõe o PNRA. E nisso está certo o processo reformista governamental. Seria um contra-senso intervir em terras economicamente produtivas e socialmente ajustadas às necessidades sociais. Tal disposição vem tranquilizar e garantir a propriedade e posse da terra a todos aqueles que, responsabilmente, exploram seu prédio agrícola, buscando não apenas uma legítima lucratividade, mas, ao mesmo tempo preocupando-se com o bem-estar dos trabalhadores que participam da operação produtiva, cumprem com as obrigações legais que regem as relações de trabalho e preservam a conservação dos recursos naturais.

A respeito desse imperativo essencial que deve qualificar a terra agrícola — e sobre o qual gravita e se ordena todo o texto normativo do Estatuto da Terra —, a Lei 4.504 inscreve dois outros artigos importantíssimos que marcam dois preceitos fundamentais que são o fulcro de sua razão de ser. São eles os seguintes:

Art. 12 — À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13 — O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social.

Se a terra está agredindo o bem-estar coletivo e contrariando a sua função social, é dever do Estado interferir com uma cirurgia reparadora. E para tanto, — conforme sublinha o plano reformista — terá de usar o remédio, embora amargo, da *desapropriação por interesse social*, estabelecida no art. 161 da Constituição.

O processo desapropriatório, como um dos instrumentos dominantes da Reforma Agrária, pela controvérsia que tem despertado e litígios que tem desencadeado nos Tribunais nessas primeiras tentativas de efetivação do PNRA, merece um destaque e algumas colocações pertinentes neste trabalho. Vamos ao assunto.

### A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NA REFORMA AGRÁRIA

A ação de desapropriação, ou ação expropriatória como a chamam alguns, tem sido vista por muitos como uma espécie de "bicho-papão", como uma medida violenta do Poder Públi-

co que decide "confiscar" injustamente a propriedade particular. Especialmente àqueles que estão impregnados por mais de um século da filosofia do liberalismo econômico e do preconceito de que o direito de propriedade deva ser absoluto e intangível, a ação desapropriatória parece um acinte, uma espécie de "escândalo jurídico" que vem ameaçar a ordem econômica e a estabilidade de antigos interesses estabelecidos.

Não é nada disso. O processo desapropriatório é tão velho quanto a história humana. Segundo JOSÉ CAIEIRO DA MATA, em sua obra *O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública*, Edição de 1906, págs. 71 a 74 (citado por M. SEABRA FAGUNDES, em *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, pág. 18, Ed. de 1948): "De princípio, a desapropriação não passava de um confisco de terras sumariamente feito sem limites pré-traçados, podendo dar lugar a uma indenização duvidosa e insegura. Assim era na antiguidade remota (China, Egito, Pérsia, Índia etc.)."

Em Roma já aparece com feição mais nítida, mais definida, dando lugar à indenização, conforme registra GIUNIO SABBATINI (cit. por M. Seabra Fagundes, ob. cit., pág. 18). E com a Revolução Francesa de 1789 veio no bojo das novas leis (a partir da Constituição de setembro de 1791) o delineamento do instituto da desapropriação com a feição mais ampla e formal

com que foi, gradativamente, incorporando-se à legislação dos diversos povos. Já então se estabelecia a exigência de motivo de *necessidade pública* (e mais tarde, também, o de *utilidade pública*) e de *indenização prévia* como formalidades essenciais do instituto de desapropriação.

A primeira referência à desapropriação apareceu no direito brasileiro — segundo assinala M. SEABRA FAGUNDES em sua obra magistral sobre o assunto — na Constituição de 1824. Ao tratar da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, estabelecia-se a possibilidade de expropriar a propriedade do cidadão quando “o bem público, legalmente verificado, exigir” (item 22 do art. 179).

A Lei 422, de 9 de setembro de 1826, que veio após, marcou os casos em que teria lugar a desapropriação da propriedade particular por necessidade e utilidade pública e os requisitos a que o processo deveria obedecer. Em 1845 o Decreto nº 353, de 12 de julho, ampliou os casos de utilidade pública, introduzindo algumas inovações no processo desapropriatório. A Constituição de 1891 consagrou a desapropriação nos termos propostos por essa legislação anterior.

Segue-se em 26 de agosto de 1903 o Decreto nº 1.021 autorizando o Poder Executivo a consolidar a legislação expropriatória. O que resultou, então, a Consolidação 4.956, de 7 de setembro do mesmo ano, conforme nos assegura M. Seabra

Fagundes em sua obra anteriormente citada *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, pág. 21. Tal consolidação, como ele acentua, disciplinou a matéria no país até que surgiu, finalmente, o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, transformando substancialmente as normas do direito desapropriatório, no que se refere à expropriação fundada em utilidade pública, preservada nas Constituições de 1934 e 1937.

Até então as causas justificativas do direito de expropriar, nos diversos estatutos jurídicos que normatizavam a matéria eram a necessidade e a utilidade pública. Considerava-se situação de necessidade pública o fato de encontrar-se a Administração frente a um problema inadiável e premente, impossível de ser removido ou procrastinado, surgindo a desapropriação como a solução indispensável. Em tal situação estariam os casos concernentes à defesa do Estado, a segurança pública, o socorro público em tempo de calamidade, as emergências ligadas à salubridade pública etc. Os casos de utilidade pública emergem quando a utilização da propriedade particular mostra-se conveniente ao interesse coletivo. E as circunstâncias que a justificam são bastante abrangentes: a construção de edifícios e estabelecimentos públicos, fundação de povoações e de seu abastecimento regular, o aproveitamento das minas e jazidas minerais, das águas e da energia elétrica, a assistência

pública, abertura de estradas, execução de planos de urbanização, loteamento de terrenos edificados para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética, e assim, também para a viabilização de meios de transporte. E, enfim, para todas as realizações consignadas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365 e as que se revelarem úteis a critério da Administração Pública.

O Decreto-lei nº 3.365 inovou, entretanto, nesse assunto, acabando com essa diferenciação entre necessidade e utilidade pública e passando a tratar os casos de necessidade dentro de um único critério e denominação. E a todos englobou, indistintamente, sob a classificação de *utilidade pública*.

E mais. Avançou no rigor e na eficiência de que revestiu as formalidades do processo desapropriatório em seus arts. 9º, 15 e 20. Pelo art. 9º ao Poder Judiciário "é vedado no processo de desapropriação decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública". No art. 15 estabelece que "se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada, de conformidade com o art. 685 do Código Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens". E no art. 20 preceitua que "a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou imputação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta".

O dispositivo do art. 9º visa preservar a independência e a eficiência da Administração Pú-

blica, coibindo a intromissão do Judiciário na órbita de sua exclusiva competência. Inegavelmente o saber e o decidir a respeito de uma declaração de utilidade pública, de realizações administrativas, de obras e serviços públicos, é da específica alçada do Executivo, que deve ter a devida liberdade e independência para avaliar sobre sua conveniência e utilidade social. Colocar tais decisões sob o julgamento e disposição do Judiciário seria comprometer a independência e harmonia dos Poderes que se quer num Estado democrático, além de ensejar embaraços prejudiciais à Administração. Por isso, inteiramente correta a disposição da lei a esse respeito.

No art. 15 se põe outra disposição de grande oportunidade e acerto. A transferência imediata do bem expropriado ao poder da Administração mostra-se, em muitos casos, de urgente necessidade. Por isso, a possibilidade que a lei abre à imissão na posse do bem ao expropriante. Da mesma forma, por entender o legislador que qualquer procrastinação nos objetivos visados pelo ato desapropriatório é prejudicial ao interesse público, por ele perseguido, impede que no respectivo processo judicial se ensejem as embromadoras discussões jurídicas sobre o mérito da causa. E, assim, só permite o ataque do expropriado em sua contestação para discutir o preço, o valor da indenização que lhe cabe.

Essas cautelas legais - di-

tadas pela prudência e pelo zelo em não enfraquecer a força do Poder Público em sua providência desapropriatória que, com raríssimas exceções, sempre busca o interesse coletivo e o bem público — não foram tomadas quando se pensou em estabelecer, na legislação brasileira, a desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária; o que tem dado causa aos obstaculantes litígios judiciais que têm tumultuado os respectivos processos expropriatórios.

A desapropriação, já não apenas por necessidade ou utilidade pública, mas, também, por *interesse social*, foi uma inteligente inovação da Constituição de 1946.

E não posso me furtar ao impulso de citar aqui o que o grande jurista M. SEABRA FAGUNDES comenta a respeito:

“A menção do INTERESSE SOCIAL, se bem que desnecessária (desnecessária, dizia ele, porque entendia que em todas as desapropriações por utilidade pública já está implícito o *interesse social*) — encontra explicação no seu sentido programático. O que quis o legislador constituinte ao mencioná-lo foi acentuar o relevo da expropriação como meio de atingir as finalidades sociais da Constituição. Foi mesmo *insinuar* ao legislador ordinário a utilização do expropriação como fator útil à composição dos conflitos coletivos de interesse, latentes no campo social e econômico, através da justa distribuição da pro-

priedade, da repressão ao abuso do poder de indivíduos, uniões ou agrupamentos de empresas, da intervenção com finalidade social, em certos setores de atividades industriais, comerciais etc., inclusive monopolizando indústrias” (em *Desapropriação no Direito Brasileiro*, pág. 23).

E mais adiante o autor completa: “Haverá motivo de *interesse social* quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais” (ob. cit., pág. 23).

Corretíssimas as considerações expendidas. O Constituinte de 1946, na reabertura da reconstrução democrática do país que se refazia, começava a vislumbrar que no tecido econômico e social do país, que ingressava numa nova era (revolucionada pela grande guerra mundial que se extinguiu), novos instrumentos de transformação sócio-econômica deveriam se construir.

Alvorecia no Brasil o processo de industrialização que a guerra havia instigado; e que se aceleraria, efetivamente, nas décadas de 1950 e 1960. E tal processo, — com o crescimento relevante da população do país, com a ampliação da economia agropecuária, do setor comercial e de serviços e a acelera-



ção, também, da urbanização que começava a se dilatar, fazia surgir e crescer problemas sociais que, até então, estavam hibernados. E não apenas isso, — estavam reprimidos sob o guante da ditadura.

Crescera marcadamente e, cada vez mais, passava a aumentar a massa trabalhadora. E também a concentração de renda e o poder econômico de determinadas classes sociais, alargando distâncias entre maiores empobrecidas e minorias afortunadas.

Ainda não havia aflorado, com a intensidade que se mostraria mais tarde, o problema agrário. Mas as distorções, as contradições e conflitos, que hoje se revelam críticos, já doíam em sua patologia estrutural. E um contínuo fluxo migratório do campo para a cidade, agudizando a problemática urbana, já se fazia na década de 1940, para se acelerar nas de 1950, 1960 e 1970, até se agigantar nesta última em número alarmante.

E, por isso, a *desapropriação por interesse social* "como fator útil à composição dos conflitos coletivos de interesses" — na feliz colocação de SEABRA FAGUNDES — veio se mostrar tão necessária ao nosso país. E, principalmente, como instrumento jurídico e democrático de eficiente resultado na retificação da anomalia da estrutura agrária brasileira.

O Governo Revolucionário, que se instalara em 1964, não pôde deixar de sentir essa reali-

dade. E por isso o Legislador, na normatização do Estatuto da Terra, incorporou em seu texto a desapropriação por interesse social, como instrumento dominante para viabilizar a redistribuição de terras no processo de Reforma Agrária.

E aqui foi introduzida uma modificação importante, rompendo-se com um princípio tradicional no processo desapropriatório no Brasil: estabeleceu-se na Constituição, em seu artigo 161 que: "A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada, segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas iguais e sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas." Em seu § 1º dispôs, ainda, o art. 161: "A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características, taxa dos juros, prazo e condições do resgate."

Verifica-se, assim, que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, buscou adequar-se à singularidade da questão agrária.

Uma Reforma Agrária para obter sucesso e produzir impacto desenvolvimentista — segundo o entendimento dos *expert*

do IICA (órgão técnico da OEA) — há de ser, o mais possível, massiva, profunda, oportuna e abrangente. E, muitas vezes, drástica.

Os assentamentos de pequenos e dispersos núcleos agrícolas, feitos a conta-gota, não alcançam os resultados almejados, é o que revelam os estudiosos do problema agrário. O processo reformista, para poder realizar a transformação estrutural do sistema agrário e conseguir seus objetivos econômicos e sociais, tem de ser o mais amplo e integral possível.

E é aí que tropeça o Estado em um obstáculo desafiante: — o avantajado custo de sua execução, especialmente o volumoso custo de aquisição das terras. Este elevado valor comercial da terra, que freqüentemente é de caráter especulativo, é o grande fato limitante da reforma, face aos insuficientes recursos de que dispõe o país.

Por isso mesmo, compreendeu o legislador brasileiro que deveria ser inovado o processo desapropriatório quando se tratasse de *interesse social*, particularmente em se tratando de expropriação de terras para a Reforma Agrária. O pagamento da indenização em títulos da dívida pública e num prazo razoável (excepcionando as benfeitorias que serão pagas em dinheiro), preservando nesse período o valor da verba pela devida correção monetária, — foi o caminho encontrado para enfrentar o problema.

Há, entretanto, alguns que

discordam dessa modalidade de indenização, com títulos da Dívida Agrária e com o prazo de vinte anos, por entenderem que tal não corresponde a uma indenização *justa*. E até afirmam ocorrer nessa disposição uma feição confiscatória. Essa posição de desconformidade, que parte principalmente dos que se acham ameaçados de possíveis desapropriações, pressionaram de tal forma os Constituintes em Brasília, que, na Comissão Temática que trata da Ordem Econômica Social, saiu vencedora a proposição que estabelece a *indenização prévia, em dinheiro*, nas expropriações de terras para a Reforma Agrária. Se tal proposta vingar, como disposição vencedora, no Plenário da Constituinte, e passar para a nova Constituição, será o sepultamento da Reforma Agrária no Brasil; pois o país jamais terá recursos financeiros suficientes para tamanho desembolso de dinheiro a ser pago previamente e, praticamente, à vista aos expropriados.

Mas é de se admitir que não se chegará a tamanha insensatez e a tão chocante retrocesso político, invalidando-se o saudável avanço já instituído no Estatuto da Terra. Seria como que fazer voltar para trás os ponteiros da História, não só anulando uma conquista do direito agrário brasileiro, mas afrontando toda a opinião pública nacional e a sofrida esperança de milhões de agricultores sem terra.

Na verdade, o Brasil, ao dispor sobre a nova forma de inde-

nização, na ação desapropriatória, não está fazendo nada de mais e nada de novo. A forma e o montante da indenização, na ação desapropriatória, para fins de Reforma Agrária, não pode ser a tradicional, com o pagamento prévio e justo em dinheiro à vista, sob pena de se inviabilizar inteiramente o processo, conforme já se acentuou anteriormente. A reformulação da estrutura agrária de um país — especialmente de um país-contidente como o Brasil — em que se necessita assentar milhões de famílias em milhões de hectares de terra, só pode ser realizada pagando-se por estas o mínimo possível de indenização. Este é um dado óbvio.

E não se diga que nesse procedimento se perpetra um "injusto confisco". Se formos bem ao fundo da questão não poderemos afirmar, de outra parte, que maior e mais danoso "confisco" é aquele que comete o latifundiário que furta à produção e desenvolvimento do país milhares de hectares que mantém inexplorados? E por que não se chama de "confisco" também a enorme fatia que o Imposto de Renda mensalmente abocanha dos ganhos das pessoas? Por acaso não é essa pesada tributação sobre os ganhos do trabalho e sobre os prédios urbanos muito mais onerosa do que as impostas aos grandes proprietários de terra protegidos pela Cédula "G"? E o que se dizer de certos produtos industriais onde a carga do Fisco

chega a ultrapassar a própria parcela do lucro (como no caso da produção e comercialização de automóveis)? E outros exemplos mais poderíamos alinhar, para demonstrar que nos tempos atuais não se pode mais falar em "intangibilidade" quer da propriedade, quer da liberdade. Desde muitos anos os indivíduos e a propriedade privada vêm sofrendo crescentes limitações, face aos imperativos do interesse social e do bem-estar coletivo. As exigências do bem público têm preponderado no âmbito do Direito e do Estado, cortando fundo na carne dos interesses privados. E essa tendência, hoje aceita e consagrada na ordem jurídica contemporânea, veio no bojo de incoercíveis transformações sociais do mundo moderno.

Por isso mesmo, não é de se estranhar que o instituto da desapropriação se modifique e se ajuste em harmonia com os imperativos de interesse social a que deva atender. O Brasil estabeleceu a sua fórmula na atual Constituição, quanto ao processo desapropriatório para os fins de reestruturação agrária. Pode não ser perfeito e, realmente, não é o mais adequado e eficiente para os fins que visa; e isso pretendo analisar no próximo seguimento deste trabalho com mais vagar. Mas pode e deverá sofrer aperfeiçoamentos que seriam oportunos ocorrer nesse momento em que se escreve a nova Constituição do Brasil.



**PEDRO MONTENEGRO BARBOSA** – Procurador de Justiça aposentado. Advogado, membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. Ex-Assessor Jurídico do extinto IRGA (Instituto Gaúcho de Reforma Agrária). Foi membro da Comissão Governamental que apresentou as Diretrizes e Bases para um Programa Estadual de Reforma Agrária, 1964. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Cultural.

Autor do trabalho sobre "Estrutura Agrária do Rio Grande do Sul", na IV Semana Social do Rio Grande do Sul, em 1969, promovida pelo ISCRE.