



A QUESTÃO AGRÁRIA — AINDA INRESOLVIDA

Pedro Montenegro Barbosa

Reprodução de matéria publicada na revista Cultura e Fé, edição Abr/Jun 88, do Instituto de Desenvolvimento Cultural — Porto Alegre, RS.

*Nela o autor comenta o texto da Constituição recém-pro-
mulgada que trata do assunto.*

Ainda não foi desta vez, lamentavelmente, que o Brasil conseguiu estabelecer um texto constitucional, que viesse definir, com a necessária nitidez, o equacionamento correto da questão agrária.

Neste dez de maio de 1988, mais uma vez, o poder de influência dos grandes proprietários de terra e dos latifúndios, em nosso país, fez valer o seu

peso. E a Assembléia Nacional Constituinte, por mais um “cochilo”, incluiu entre as áreas rurais indesapropriáveis as denominadas “propriedades produtivas”.

Com isso — através de uma armadilha do Regimento Interno da Constituinte, o tal de “destaque supressivo” — passou-se uma rasteira nos chamados “progressistas”, driblou-se a torcida de milhões de brasileiros e

se frustrou a expectativa de mais de dez milhões de agricultores sem terra, que depositavam nos Constituintes da "Nova República" a sua esperança.

Na verdade, foi infeliz a decisão da Constituinte nessa parte. Toda a expressão vaga ou imprecisa em disposição constitucional é indesejável, porque é perigosa, podendo servir a interpretações dúbias e controvertidas. Por isso mesmo, a expressão "propriedade produtiva", a ficar isenta do processo desapropriatório, poderá ensejar – como já acontece atualmente – conflitantes entendimentos judiciais, que poderão paralisar, ou, mesmo, invalidar o ato desapropriatório governamental.

E é de se esperar que, se tal disposição não for reformulada oportunamente, por novo texto legal – constitucional ou ordinário – estabelecendo critérios bem definidos sobre o que se deva entender por "propriedades produtivas", se estará correndo o risco de ataques e embaraços abaladores dentro do processo desapropriatório, que poderão travar, ou, até mesmo, anular a ação reformista do Governo. E que poderá ser detida onde mais precisaria atuar: – em meio dos contrafortes dos poderosos feudos agrários existentes no país.

A impressão que ficou é a de que a arremetida intransigente do "Centrão" (e do lobby da UDR) contra a disposição que

permitiria a desapropriação das terras produtivas, que não estivessem cumprindo com sua função social (obrigação que se quer, inafastável a toda propriedade), esconde um objetivo indizível: – o de obstaculizar, o quanto possível, a efetivação no país de uma Reforma Agrária, realmente eficaz e abrangente.

Ao se colocarem indesejáveis as denominadas "propriedades produtivas", sem restrição ao tamanho que tiverem e às condições econômicas, jurídicas e sociais de sua exploração, tenta-se fazer intocáveis grandes propriedades agrárias e latifúndios anti-sociais que, fraudadores da função social da terra, revelam-se concentradores da renda agrícola e bastiões de resistência à democratização da propriedade rural. Basta que se façam passar por "produtores" de alguma coisa.

Como sempre existe aquele "jeitinho brasileiro", para passar gato por lebre, mesmo sob a capa de uma insuficiente ou deficiente produtividade, conseguirão os latifúndios sobreviver, infensos à desapropriação por interesse social.

E isso não é bom para o país. O Brasil não deve ficar ameaçado de perpetuar, ainda por tempo indefinido, uma distorção agrária que não mais existe, pelo menos em igual proporção, no mundo inteiro. O último levantamento cadastral do INCRA acusa que

na área agricultável do país, de 595.371.393 hectares, os latifúndios por dimensão, apenas em número de 326 imóveis rurais, ocupam uma área de 44.896.281 hectares. E, se aí forem agregados os latifúndios classificados "por exploração" (que são terras deficientemente exploradas), somam o número de 1.202.924 imóveis, atingindo uma área de 371.692.091 hectares.

Esses números são impressionantes e nos permitem uma visão de duas realidades contundentes no setor agrário. A primeira aponta para a imensa extensão de muitas propriedades rurais no país (algumas atingindo mais de 300 mil hectares), e que, mesmo apresentando alguma produção, se constituem em verdadeiros domínios agrários, concentradores de renda e de poder, monopolizadores de extensões territoriais que poderiam ser mais democraticamente distribuídas, desconcentrando o domínio e posse de terra e permitindo, dentro do planejamento técnico competente, uma exploração mais racional e eficiente do solo agrícola, e com mais justiça social. A segunda não é menos chocante. Deixa-nos perceber o quanto é mal aproveitada a terra em nosso país. Da área agricultável total, acima referida, mais de 400 milhões de hectares são insuficientemente e inadequadamente explorados!

E não é só. Outra constatação abaladora é a que nos dá o Decreto nº 91.766, de 10.10.1985, que estabelece o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA): de um potencial de 500 milhões de terras agricultáveis, segundo o Projeto Radam-Brasil, as lavouras ocupam apenas cerca de 80 milhões de hectares. Incluindo-se aí - diz o documento citado - "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 (em Fundamentação do Dec. nº 91.766, de 10.10.1988).

Bastariam esses dados para nos trazer a convicção da necessidade inadiável de uma reestruturação ampla do sistema agrário brasileiro. Num país com fome de alimentos, com bolsões de miséria e subnutrição que assolam cerca de 40 milhões de pessoas, nos damos ao luxo de desperdiçar milhões de hectares do solo agrícola, concentrados nas mãos de uma minoria de privilegiados. Uma minoria que, segundo revelações do atual Ministro da Reforma Agrária, mais uma vez reiteradas na imprensa, dia 11 de maio, não passa de 2,6% de todos os proprietários rurais do país.

Essa anomalia gritante da estrutura fundiária brasileira é que faz com que a nação inteira espere e clame por uma solução competente da questão agrária. E era de se esperar, por isso mesmo, que se votasse o seu equacionamento na Constituinte com mais senso e mais lógica do que se viu. Sem os antagonismos e os desacórdos traumatizantes que acabaram, por fim, na disposição de um texto imperfeito que, se não for corrigido e melhorado, poderá trazer sério impasse à almejada reformulação do sistema agrário.

Teria sido melhor que não se incluíssem no Projeto Constitucional as disposições que agora estão em seu art. 219, explicitando-se as propriedades que deverão ser desapropriáveis. Essa é uma matéria que poderia ser melhor equacionada na lei complementar, ordinária, tal como é tratada na legislação atual — o Estatuto da Terra. Ficasse apenas o que se inscreveu no art. 218, que era imprescindível, por se tratar de explicitar e normatizar a desapropriação por interesse social, para fins da Reforma Agrária, garantindo-se af a única forma plausível e conveniente da indenização respectiva, capaz de permitir a um país como o Brasil a viabilização do processo expropriatório necessário. E o mais, que se inscreveu no art. 220 e seguintes do Capítulo III.

Mas, já que se achou por bem inserir no texto constitucional a garantia de desapropriação para as pequenas e médias propriedades (o que, também, não é prudente generalizar, pois pode criar óbices embaraçosos à execução técnica de planos de rememoração e recuperação de zonas minifundiárias), não precisaria constar no art. 219 o seu item II, como agora está. Ficaria apenas o seu Parágrafo Único, dispondo que “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”. E se acrescentaria mais o seguinte: — ... “bem como as condições especiais em que poderão ser desapropriadas”.

Pois o que se deve cuidar em uma Constituição é estabelecer normas fundamentais ordenadoras e modeladoras da organização sócio-econômica e política da nação, mas sem criar detalhismos engessadores da ordem jurídica e social, do corpo vivo e do desenvolvimento dinâmico do país. Assim, também, na questão agrária. Não se deveriam criar intocabilidades *a priori* sobre quaisquer propriedades rurais, principalmente sobre aquelas que, mesmo produtivas, podem não estar servindo ao interesse social e se mostram, sob muitos aspectos, nocivas ao bem comum.

E é bom que se enfatize: ninguém de bom senso, neste país, é contra a preservação da propriedade realmente produtiva. Ninguém poderá deixar de defender, inclusive, o estímulo e fortalecimento do setor agrícola, que está trabalhando para o suprimento do mercado interno e pela prosperidade do país. Seria insensatez querer desarticular, por uma canhestra intervenção estatal, o tecido agrário produtivo que nos está trazendo divisas externas; até mesmo - como tem acontecido - num esforço de luta contra os freqüentes erros governamentais de sua política agrícola.

Mas o que se quer - e isso não é pecado - é apenas exigir que mesmo essas propriedades produtivas não deixem de cumprir com as exigências de sua função social. Pois, na verdade, cumprir com os requisitos da função social da terra, como se coloca no Projeto Constitucional, não é nada demais. O que aí se impõe não é nenhum favor. E, muito menos, sacrifício insuportável. É o mínimo que se pode esperar do proprietário criterioso e acaçador das leis e das imposições do bem público.

De outra parte, não é de se ter a ação desapropriatória como uma espécie de bicho-papão, que anseia por devorar o patrimônio dos produtores. Sem critério e sem medida. É assim que alguns querem ver o proces-

so desapropriatório: - como uma violência ao direito de propriedade, como um escândalo legal, uma agressão à liberdade de possuir.

Nada disso. Ele é tão antigo quanto a civilização. Surgiu, a princípio, na ordem jurídica, para atender os imperativos de necessidade e utilidade públicas, tomando feição mais ampla e formal, a partir da Revolução Francesa (Constituição de setembro de 1791). Incorporou-se, sucessivamente, na legislação dos diversos povos, como instrumento jurídico imprescindível aos poderes da Administração Pública, para cumprir com seu direito-dever de atender os imperativos do interesse social e do bem comum.

E assim veio para o Direito Brasileiro. A ação de desapropriação por interesse social - que veio complementar a legislação já existente sobre a expropriação fundada em utilidade pública - foi consagrada já no texto da Constituição de 1946. E, como, lucidamente, expressou o grande jurista e professor M. SEABRA FAGUNDES, ela veio para "insinuar ao legislador ordinário a utilização do expropriação como fator útil à composição dos conflitos coletivos de interesse".

E, queira-se ou não, não se poderá pensar em resolver as graves distorções agrárias e os crescentes conflitos e problemas

sócio-econômicos do campo, sem utilizar o remédio enérgico da desapropriação. Principalmente neste nosso país-continente, onde alguns milhões de agricultores deverão ser assentados em alguns milhões de hectares.

É preciso que se admita esta verdade: não é possível processo reformista eficiente sem o processo desapropriatório necessário. Nenhuma nação prescindiu de tal instrumento legal. E o Brasil não será a exceção. Embarçar este instrumento jurídico

é travar a Reforma.

O que é necessário, acima de tudo, é que não se adie, por mais tempo, a solução da questão agrária; uma das mais vitais de nosso país. Mas cuidar para que ela seja equacionada com visão, com equilíbrio, com justiça, com patriotismo; sem ideologismos desfiguradores e demagogia prejudicial e enganosa. E se faça uma Reforma que, sem ferir o sistema produtivo, aumente ainda mais a prosperidade agrícola do país, com mais justiça social e paz no campo.



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.*