

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO 1987
ANO 24 • NÚMERO 96

Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil

LUIZ EDSON FACHIN

Advogado, Professor de Direito Civil da PUC-PR e da Faculdade de Direito de Curitiba; Mestre em Direito das Relações Sociais (Civil) pela PUC-SP; da Procuradoria Jurídica do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Paraná; ex-Procurador-Geral do INCRA, em Brasília-DF

SUMÁRIO

1. *Observação preliminar necessária.* 2. *O espelho dos fatos.* 3. *A calibração contemporânea das contradições sociais.* 4. *A Constituinte do Governo.* 5. *O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos.* 6. *A terra na Constituinte.* 7. *Tentando concluir.*

1. *Observação preliminar necessária*

Procurou-se neste breve estudo identificar as razões que levaram a natimorta reforma agrária da Nova República estar sendo velada pelo atual Congresso Constituinte.

Por opção metodológica e pelas limitações do autor deste trabalho, a análise que se seguirá obedeceu a uma sistematização dos tópicos e temas reputados fundamentais para enfocar a questão de que se cogita aqui.

Levou-se em conta, ainda, que o conhecimento crítico do passado somado à decodificação do presente é imprescindível para tentar apreender o futuro, se é que de fato tais tempos se dividem assim de modo rígido.

2. O espelho dos fatos

A estrutura fundiária do Brasil apresenta dados contundentes: 1,2% das propriedades rurais (com área de 1.000 hectares ou mais) ocupam 45,8% das terras agricultáveis, enquanto 50,4% das propriedades rurais (com área inferior a 10 hectares) ocupam apenas 2,4% das terras agricultáveis, consoante dados do Anuário Estatístico de 1980 do IBGE e do texto base da Campanha da Fraternidade de 1986.

A *concentração da terra*, quer nas áreas de colonização antiga, quer na ocupação dos espaços vazios, faz prevalecer a injustiça social no campo e promove o inchaço das cidades. A estatística trágica dos *conflitos de terras* também demonstra que a concentração fundiária foi acompanhada pelo aumento de *mortes e violência* de toda a espécie. O País tem sido palco de conflitos decorrentes da disputa pela posse da terra. Causa fundamental dessa situação de violência, real ou latente, é o alto grau de concentração da terra verificado em todo o Brasil.

O mundo dos fatos é rico no espelho da miséria e da marginalização. O retrato desse universo tem também seu reflexo na estrutura jurídica do País.

Nesse contexto, a ocupação da terra segue, em regra, os princípios que defluem desse *status quo*, a exemplo do que observa nos projetos de colonização e titulação. Com isso, o interesse menos auscultado e as peculiaridades menos atendidas são as dos reais e efetivos ocupantes, tendo a ordem jurídica vigente, a serviço de valores alheios à maioria da população, sido incapaz de absorver as questões que emergem da realidade fundiária.

O Brasil tem um sistema jurídico fechado que diretamente ou de forma ambígua protege a quase intocabilidade do direito de propriedade privada. Algumas concessões a essa rigidez decorrem de movimentos sociais organizados, mas, no fundamental, ao longo da história, permanece intocado o estatuto básico da propriedade, fruto das condicionantes políticas e econômicas vigorantes nas relações sociais em cada momento distinto.

Essa realidade é espelhada pelos textos constitucionais brasileiros, embora o conteúdo formal das Constituições realmente nem sempre revele o que de fato se passou.

Já em 1824, por exemplo, a Carta do Imperador (art. 179, alínea 22) garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Em 1934, pela primeira vez se fala, contrapondo-se à propriedade, em “interesse social ou coletivo” mas “na forma que a lei determinar”. A Constituição imposta em 37 (art. 122, alínea 14), referindo-se a “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”, teve a cautela de, no

art. 122, manter no mesmo nível e relevância “o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. Registre-se que o conservadorismo das elites brasileiras acabou predominando na Constituição de 18 de setembro de 1946.

A partir de 1964 até chegou a ser imposto *progresso formal* ao focar a questão da propriedade. Basta ver que na Constituição Federal emendada e na legislação ordinária passa a ser previsto o pagamento da indenização com títulos especiais para fins de *desapropriação por interesse social* com vistas à reforma agrária.

É evidente que tais textos tidos como constitucionais e a respectiva legislação ordinária não foram precedidos de debates pela Nação, nem mesmo pelos segmentos diretamente interessados. Em verdade, os governos pós-64 estrategicamente transformaram em lei algumas das reformas anteriormente pretendidas. Mas praticamente nada passou do papel, e, na prática, o Poder, como era de se esperar, saiu-se com evasivas.

Em verdade, o Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado pelo Decreto n.º 91.766, de 10 de outubro de 1985, também é exemplo disso. O conteúdo do Plano e a prática do Governo dele decorrente demonstraram as reais intenções da “Nova República” em administrar as contradições sociais, tentando superá-las com paliativos e ambigüidades.

Mesmo que executado, o Plano Nacional de Reforma Agrária vigente pouco será alterado na malha fundiária do País.

Nesse setor, onde a intervenção estatal deveria ser a mais enérgica e profunda, revelou-se o caráter do Estado brasileiro: o da supremacia da propriedade privada, coerente com o dispositivo constitucional que a erige em direito individual.

Argumenta-se, por outro lado, do gravame que a função social da propriedade representa em favor de um conceito mais atento ao interesse coletivo e menos voltado à utilização absoluta e privada. Hoje, realmente, já se imprime à propriedade privada um conjunto de limitações formais, composto por restrições e induzimentos que formam o conteúdo de sua função social.

Desde que se proclamou que a propriedade obriga, nas legislações mereceu acolhida a intervenção de idéias que progressivamente construíram a doutrina da *função social da propriedade*, mas que na prática poucas transformações geraram. É possível dizer que a função social também se relaciona com o uso da propriedade, alterando, portanto, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é seu exercício. E por uso da propriedade é possível apreender o modo com que são exercitadas as faculda-

des ou os poderes inerentes ao direito de propriedade (art. 524 do Código Civil). A propriedade, assim, tem uma função social, princípio jurídico aplicado ao exercício das faculdades e poderes que lhe são inerentes. A função social também pode corresponder a limitações, em sentido largo, impostas ao conteúdo do direito de propriedade. Tais restrições dão nova feição teórica a esse direito, especialmente porque, em última análise, a inobservância do princípio constitucional da função social pode levar à perda da propriedade em favor do interesse público.

A Constituição Federal em vigor, ao condicionar a propriedade ao exercício da função social (art. 160, inciso III), estabelece (art. 161, § 2.º) uma medida definida à inobservância desse princípio: a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Temos, então, a regra e a sanção a ser aplicada em caso de sua inobservância. Todavia, essa relação de causa e efeito, de antecedente e conseqüente, não se demonstrou ainda na prática.

De um conceito privatista, a Constituição em vigor já chegou à concepção da função social aplicada ao direito de propriedade rural.

Até teoricamente é um hibridismo insuficiente porque fica a meio-termo entre a propriedade como direito e a propriedade como função social.

3. A calibração contemporânea das contradições sociais

Nenhum outro momento histórico do País possivelmente apresentou, numa transição política, tamanho confronto entre os ideais de mudança e os interesses conservadores. O Brasil vive atualmente esta luta diuturna: de um lado, a retórica do mudancismo e poucas práticas transformistas; de outro, a aplicação eficiente da anciã tática segundo a qual *é preciso mudar alguma coisa para que tudo continue na mesma*.

Nesse contexto nem sempre é possível ter precisa clareza na análise de questões tão relevantes como a que se refere à luta pela terra.

O tão famoso receio de retrocesso que povoa as cabeças civis como espada vigilante da pseudonormalidade nacional tem sido um dos responsáveis pelo agrupamento de ocasionais progressistas e conservadores sob o mesmo e surrado guarda-chuva partidário.

Em certo sentido, forças ponderáveis do País repetem o equilibrismo da corda bamba ao ouvirem insistentemente a advertência de que, *se ficar, o bicho pega e, se correr, o bicho come*.

No fundamental, a Nação vive, enfim, um razoável impasse. Esse impasse, porém, tem beneficiado aos detentores do governo dos interesses

dominantes. Se a questão é avançar para além da democracia política, como se faz necessário, postulando a democracia social e econômica, a justa distribuição da renda nacional, o pleno emprego, a repressão ao abuso econômico, o solvimento da intrincada questão militar, a divisão que se instaura entre segmentos que concordam com tal avanço mas que discordam do tempo e do modo em que ele deve se dar, somada às correntes contrárias a qualquer mudança, prestam por promover um choque de forças que tem sido, de algum modo, competentemente administrado pelo governo dos interesses dominantes. O que a Nova República tem feito, enfim, é calibrar contradições sociais, empregando uma roupagem avançada para práticas conservadoras. E quando, de fato, é concedido algum passo à frente em face da pressão social, no momento seguinte cuida-se, com todo esmero e eficiência, para que se dêem dois passos atrás.

Essa tática da ambigüidade tem confundido alguns movimentos sociais e, em certos momentos, provocado um pouco de imobilismo.

É por dentro dessa engenhosa arquitetura que a Nova República tem-se apropriado, com o cuidado de um aluno extremamente aplicado, das lições das sístoles e diástoles de um conhecido general de triste mas ainda recente memória.

4. *A Constituinte do Governo*

Nessa construção cíclica que quase não conduz a lugar algum, se insere o que se chama Assembléia Nacional Constituinte. Para amainar a frustração imposta por 22 parlamentares, ciosos de seu comprometimento com o *status quo*, procurou-se compensação na convocação da Constituinte, que deveria ser o momento maior das aspirações nacionais no sentido de criar um novo ordenamento político-jurídico. Porém, não se consumou no dia 28 de junho de 1985, quando o Presidente da República assinou a Mensagem n.º 330 submetendo ao Congresso Nacional projeto de emenda constitucional, o ideal de uma Constituinte livre, soberana, exclusiva e autônoma.

Convocados a legislar em causa própria, os constituintes são, em verdade, os membros do Congresso Nacional. Cuidarão, portanto, de tecer o novo estatuto constitucional do qual não viverão apartados. Ou seja: temos um Congresso Constituinte, fórmula muito distante das reais necessidades e reivindicações da grande maioria da população.

Por óbvio, isso é extremamente pouco, o que não significa abandonar o caminho. Corresponde, apenas, ver com clareza que a estrada de reencontro da vida nacional não é retilínea, mas sinuosa.

Se, desde que deixamos de ser colônia, as Constituições brasileiras foram forjadas sem a participação do povo, além de ocupar o pequeno

espaço que restou, cabe, também, pugnar por transformações derivadas de movimentos sociais organizados que independem dos freios e contrapesos do Governo e de suas instituições, superando o autoritarismo das minorias econômicas e o casuísmo.

Hoje, de qualquer modo, é fundamental despertar ainda mais para as questões básicas que se colocam na perspectiva da Constituinte, até para tentar obstruir retrocessos como o que se avizinha decorrente dos *lobbies* engendrados no meio rural por grupos e pessoas de espíritos caiados pelo ódio e pela violência. Mais ainda: tal postura se mostra necessária para denunciar o clientelismo de candidatos e inclusive de partidos que até pouco tempo estiveram na resistência democrática.

5. *O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*

O anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, publicado no *Diário Oficial* da União, de 26 de setembro último, não traz nenhum avanço fundamental e nenhuma formulação nova à matéria agrária. Muito aquém de propostas mais coerentes, como a do professor Fábio Konder Comparato, o anteprojeto limitou-se a explicitar realidades admitidas pela atual Constituição e pela legislação ordinária, como a que diz respeito à subordinação da propriedade à função social.

Em verdade, o estudo da Comissão restou por escamotear a abordagem de dois problemas fundamentais: a fixação da área máxima para o País e a desapropriação das chamadas empresas rurais. Quanto à área máxima, diz o anteprojeto que é dever do Poder Público fixar a área máxima de propriedade rural a receber benefícios fiscais e crédito subsidiado. Vale dizer: prevê a criação, por ato posterior (que provavelmente se perderá no tempo) do Poder Público, de *área máxima de natureza fiscal e creditícia*. Ora, isso fica aquém do próprio Estatuto da Terra, cujo artigo 119 é muito mais apropriado; não poderão gozar dos benefícios previstos pelo Estatuto da Terra — dispõe aquele artigo 119 —, inclusive a obtenção de financiamentos, empréstimos e outras facilidades, os proprietários de latifúndios. Como se vê, bastaria cumprir a lei.

Quanto à empresa rural desapropriável, o anteprojeto também é inferior à lei atual, ao menos em parte. Está no artigo 336 do anteprojeto que lei complementar definirá os casos em que se permitirá a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante prévia indenização em dinheiro. Esse dispositivo contém um avanço apenas aparente, senão vejamos. Pela legislação vigente, as reais empresas rurais não são em tese suscetíveis de desapropriação; porém, o Estatuto da Terra considera latifúndio o imóvel

que exceda a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural ou a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona (art. 46, § 1.º, alínea *b*, combinado com o art. 4.º, inciso V, da Lei n.º 4.504/63). Assim sendo, pelo sistema em vigor, mesmo a empresa rural que pelas dimensões se torne enquadrada como latifúndio é desapropriável como os demais latifúndios, inclusive com pagamento em Títulos da Dívida Agrária. Desse modo, parece-me que direta ou indiretamente, nesse aspecto, o anteprojeto *fulmina o latifúndio por dimensão*, o que é um retrocesso, além de propiciar o florescimento ainda maior das empresas rurais “fantasmas”, tornando as desapropriações em verdadeiras compras e vendas.

Sobre a forma das indenizações e a competência para desapropriar, o anteprojeto não traz inovações, dispondo, porém, que os Títulos da Dívida Agrária passariam também a ser aceitos como forma de pagamento de tributos federais e que lei complementar poderá criar a Justiça Agrária, na estrutura da Justiça Federal, postergando, aliás, mais uma vez, o direto enfrentamento dessa questão.

Pode preocupar o fato de que, salvo engano, as perspectivas indicam para um futuro texto constitucional igual ou pior do que o proposto.

6. *A terra na Constituinte*

As perspectivas menos otimistas estão se confirmando, apresentando-se uma Constituinte de cunho conservador, mitigada e auto-imolada em sua soberania e liberdade.

O instituto da propriedade foi e continuará sendo ponto nevrálgico das discussões sobre as questões fundamentais do País.

O que se depreende é que se esmaeceu também o ponto de partida, que era a existência do Plano Nacional de Reforma Agrária. Reconhecia-se que, apesar de sua insuficiência, timidez e recuos, o Plano havia auxiliado na retomada do debate sobre a reforma agrária, parecendo ter comprometido o Governo com metas e definições, ainda que ambíguas, em face da dança dos sentidos a que são submetidas.

O frágil Executivo curvou-se ainda mais diante do perfil indisfarçavelmente conservador do atual Congresso Constituinte. Ao velar a natimorta reforma agrária da Nova República, o atual Congresso Constituinte está possivelmente perdendo oportunidade histórica de viabilizar a pacífica transformação do campo rumo ao desenvolvimento social, ciente, porém, de que poderá recair ainda mais sobre os gerentes contemporâneos do poder o ônus desse fardo.

7. *Tentando concluir*

Em verdade, pouco há para concluir diante dessa realidade que se apresenta neste retrato falado. A análise das informações disponíveis permite ao menos concluir, sem disfarce nem retoque, que o País ainda vive um impasse, mesmo que bem maquiado e administrado.

O presente espelha aparentemente um nebuloso momento: são tempos confusos porque são em verdade claramente elaborados. É o encarceramento social promovido pela filosofia liberal contemporânea aplicada.

A mesma lei que dá armas aos terratenentes para que defendam a terra que de fato nem possuem é complacente com as reivindicações dos sem-terras. Esta lei, que é faca de um só gume, tem tido, muitas vezes, todo o zelo e pressa para sua aplicação pela máquina do Judiciário, quando quem está requerendo é o grande proprietário. Para os despossuídos, as portas da Justiça, quando não se fecham, são morosas e complicadas. Os teoremas jurídicos dificilmente servem aos injustiçados e marginalizados, até porque eles não participam da elaboração das leis que lhes são aplicadas.

Impressiona, também, como o discurso realmente disfarça a realidade, e tem sido o melhor instrumento para adiar confrontos e transformações. A prática mostrou que, se a proposta inicial de reforma agrária, calcada no Estatuto da Terra, era tímida, o PNRA, ficando aquém do próprio Estatuto da Terra, não foi executado em nada do que pode eventualmente ter como substancial. A ação que se observa é quixotesca na tentativa de levar adiante um plano que, a rigor, não conduz a mudança essencial nenhuma.

O Legislativo conservador, somado ao despreparo institucional, mesmo com todo o esforço de poucos e raros profissionais capacitados, tem somado para diminuir a eficácia de algumas ações tomadas pelo atual Governo. O partido político, que é a espinha dorsal da Aliança Democrática, e, por conseguinte, do Governo da Nova República, que já foi salamandra, passa pela síndrome do camaleão.

Uma Constituinte capenga, mutilada, dificilmente responde aos anseios de cidadania do trabalhador e da mulher trabalhadora, às reivindicações das nações indígenas, e ao clamor pela terra.

Cabe, portanto, pelo menos exercitar tais contradições. Cientes de que as coisas realmente são como elas são e não como individualmente queremos que sejam, é preciso aguçar o conflito entre o discurso e prática, cutucar as respostas mal dadas pela gerência contemporânea do poder e melhorar nossa capacidade de indagar e instigar.

Se as perspectivas não são animadoras, o mito da permanente esperança incondicional é tão nefasto e frágil quanto o da desesperança niilista.