

ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DO PLANO DE REFORMA AGRÁRIA *

JOSÉ MOTTA MAIA

A inclusão do tema "Uso social dos bens" no temário deste congresso, se outros méritos não tivesse, bastaria a circunstância de reunir neste momento, para um auditório em que se encontram representantes de vários pontos do país, que são, ao mesmo tempo, intérpretes naturais de ansiedades e de aspirações nacionais, alguns dos mais categorizados estudiosos dos problemas sociais que interessam, de forma direta, aos destinos da pátria comum.

Vivemos, sem dúvida, uma época no Brasil e no mundo, voltada para o exame de problemas cruciais e para a busca de soluções vinculadas ao bem-estar geral. Dessa postura não fogem os juristas e os dedicados a outros ramos das ciências sociais, inclusive aqueles que têm a responsabilidade mais direta, no desempenho de cargos públicos mais diretamente ligados à solução dos problemas sociais, eis o caso do eminente Prof. JOSÉ GOMES DA SILVA, Presidente do Instituto de Colonização e Reforma Agrária que atendeu tão solícitamente ao convite da direção do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro para tomar parte neste encontro. Não precisaria ressaltar as figuras dos professores JOSÉ ARTHUR RIOS, RICARDO CÉSAR PEREIRA LYRA e RAFAEL MENDONÇA LIMA, tão conhecidos e louvados em seu magistério e que do alto de suas cátedras têm dado valiosas contribuições ao estudo dos problemas ligados ao tema deste grupo.

Terei que limitar minha intervenção, neste debate, que versa sobre os problemas da terra rural, ao imóvel fundiário e ao solo urbano.

Por considerá-lo da maior relevância, atendo-me a um aspecto da Reforma Agrária, mais precisamente à colocação que o Instituto

* Versão escrita da exposição oral feita no II Congresso de Direito Comparado Luso-Brasileiro, sobre o tema "Uso Social dos Bens" (Rio, agosto de 1985).

de Colonização e Reforma Agrária dá à chamada empresa agrária, para efeito de realização do projeto reformista consubstanciado no chamado PNRA. Esta sigla corresponde à definição do "1.º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República", dado à publicidade em maio deste ano.

Devo prevenir, antes de qualquer consideração, que me situo entre os defensores entusiastas da Reforma Agrária, por entendê-la necessária ao desenvolvimento econômico e social do país e constituir um ato de justiça à multidão de brasileiros que aspiram à posse e à propriedade da terra.

As estatísticas relativas à situação fundiária do país são eloqüentes a respeito da necessidade de se realizarem modificações na estrutura agrária, inclusive para dar cumprimento ao preceito inserto na Constituição de 1946: "Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos."

A remissão à Constituição de 46 tem alcance apenas exemplificativo, porque o objetivo de uma justa utilização da terra produtiva em nosso país tem raízes mais profundas em nossa história. Bastaria lembrar as tentativas sob a Colônia, as referências nas "Memórias" de GONÇALVES CHAVES, em 1817; as proclamações de JOSÉ BONIFÁCIO, o Patriarca da Independência e, por último, as preocupações de RUI BARBOSA na primeira Constituinte Republicana.

Na exposição introdutória do *Estatuto da Terra Comentado*, pobre e modesto trabalho de nossa autoria, logo depois da edição da Lei n.º 4.504, de novembro de 1964, afirmamos: "A Reforma Agrária é um ato de justiça para com a sociedade brasileira, partindo daquele conceito de que a terra é como o Sol, a água, a luz, o oxigênio que respiramos. É de todos e não apenas de alguns brasileiros."

Basicamente entendemos a Reforma Agrária como um instrumento jurídico visando a eliminar o monopólio da terra agricultável.

Caberia indagar, nesta oportunidade, mais uma vez, aquilo que tem desafiado administradores de boa vontade, cientistas sociais, homens de governo, e alimentado esperanças que só em parte se transformaram em realidade: "Que é Reforma Agrária?"

Não se comporta nos limites desta breve exposição dissertar ou expor conceitos, posto que ela tem o alcance limitado de suscitar debates, para não dizer que ela tem o caráter limitado de uma provocação ao eminente Presidente do INCRA para que ele nos

diga como vai ser executado o projeto do “1.º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República”, o PNRA.

Entendemos que o projeto pretenda caracterizar o intento oficial, como uma reforma democrática em que se consagre o direito de propriedade, um projeto viável que realize realmente a justiça social definida no *Estatuto da Terra*, diploma legal que corresponde a modernos princípios do Direito renovado de nossa época, que não serve a interesses feudais nem individualistas, mas aos legítimos interesses sociais de um mundo em mudança. Tampouco pode ser considerado como expressão do sentido democrático do *Estatuto* o radicalismo que, a pretexto de combater a injustiça no uso dos bens materiais, começa por suprimir o bem maior que é a liberdade, prerrogativa inalienável do homem.

Mas, qual é a *Reforma* do projeto do 1.º PNRA, do projeto oficial — inspirado, devemos reconhecer, nos melhores propósitos de servir aos interesses maiores do nosso país — tão ampla e até tão radical, tal como se nos afigura, a definição de objetivos expressa na exposição firmada pelo MIRAD e pelo INCRA?

Poderá ser uma reforma estrutural, *integral e massiva* ou uma Reforma chamada convencional que comporta modalidades diversas e de conseqüências várias sobre o sistema vigente, de uso e de posse da terra. Ou, ainda, a *Reforma* que na linguagem técnica se chama de tipo marginal que, simultaneamente poderá resultar em aceleração da concentração latifundiária e na fragmentação ou pulverização minifundista que, por sua vez, dará lugar ou estimulará o surgimento de um poder campesino que poderá ser o núcleo gerador da luta de classes no campo. Ou poderá dar lugar à criação de um empresariado agrícola de pequena dimensão, mas atuante e reformador por força de seu agrupamento associativo.

Tomemos, como exemplo, para uma definição de intenções por parte dos executores do 1.º PNRA, esta proposição que comporta interpretações várias, para não dizer divergentes:

“A Reforma Agrária não será a simples reorientação da política fundiária posta em prática pelo regime anterior, mas uma política inteiramente inovadora. Não se trata de mera legalização de situações preexistentes, mas de uma intervenção efetiva no sentido de alterar o perfil da distribuição da propriedade da terra no Brasil. Por essa razão, será desencadeada nas áreas onde se torna mais necessária uma redistribuição de direitos possessórios, com grande concentração de latifúndios, elevados índices de concentração de trabalhadores rurais sem terra, ou com parcela insuficiente, e formas injustas de relações de trabalho e pro-

dução. Assim, o instrumento para garantir a função social da terra será, principalmente, a desapropriação por interesse social” (Proposta para elaboração do 1.º PNRA, maio de 1985, p. 17).

O conceito expresso nesse ponto da exposição do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário e do INCRA é amplo, como é fácil de ver, e pode levar a medidas que afetem a empresa agrária atual, onde pode haver “concentração de trabalhadores rurais sem terra” mesmo que em tais empresas não ocorram injustas relações de trabalho e produção.

O Estatuto define *empresa rural* “o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explora econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condições de rendimento econômico (...)” (Estatuto, art. 4.º, VI).

Verdade que o conceito de *latifúndio* é abrangente, não distinguindo entre latifúndio por extensão e latifúndio por exploração, correspondendo este último à grande empresa rural.

Para prevenir a abrangência na desapropriação por interesse social, à *outrance*, da grande propriedade econômica e racionalmente explorada, foi baixado o Dec.-Lei n.º 554, de 1969, que excluiu expressamente a grande propriedade da desapropriação por interesse social, instituto que tem por objetivo, naturalmente, eliminar as formas anti-sociais de uso da terra.

Surge, aqui, outra dificuldade, qual seja, a de conceituar exatamente a empresa rural, visto que há no conceito de empresa em sentido genérico, isto é, mesmo em relação às empresas industriais e comerciais, contradições que desafiam os melhores doutrinadores e levam, muitas vezes, a equívocos o legislador menos avisado.

Defendemos como instrumento válido para o desenvolvimento econômico e social a Reforma Agrária em nosso país, e nessa tarefa sempre entendemos devam engajar-se os juristas, que têm o dever de lutar pela reconstituição da ordem jurídica, em uma época de transformações.

Tememos, porém, com base no exemplo de várias Reformas tentadas em nosso continente, principalmente no México, na Colômbia e na Venezuela, e no Peru, para citar alguns, que ela possa resultar em um projeto malogrado por falta de visão realista, porque, como sustentamos anteriormente, o conceito de Reforma Agrária democrática é o da igualdade de oportunidades para todos sem que se pretenda a igualdade de situações, que não se justificaria, dadas as desigualdades de aptidão dos homens.

Não encontramos na exposição do 1.º PNRA qualquer referência ao Dec.-Lei n.º 554, de 25 de abril de 1969, que exclui da

desapropriação por interesse social os imóveis, mesmo os situados nas chamadas *áreas prioritárias de Reforma Agrária*, desde que satisfaçam os requisitos para sua classificação como empresa agrária, referidos no Estatuto da Terra (Dec.-Lei n.º 554, de 25.4.1969, arts. 1.º e 2.º).

Ora, sabemos que, mesmo aceito tal critério de classificação como empresa, excludente da intervenção estatal, não será fácil nem simples, na prática, tal caracterização. Basta atentar para as dificuldades e perplexidades dos doutrinadores do moderno Direito Agrário, quanto à empresa agrária, em que pese a tradição jurídica romana, desde ULPIANO, com o *fundus instructus* que vem a ser o instrumento necessário para utilização ou exploração (e o Estatuto da Terra adota a expressão exploração ao lado de exploração (art. 14, incisos I, II e IV, da Lei n.º 4.947, de 6.4.1966) das coisas móveis acessórias que poderão ser utilizadas para o fim de utilização econômica e racional da terra agricultável.

Por tudo isto se vê quão difícil é a tarefa dos elaboradores de projetos de Reforma, e como são graves as responsabilidades dos juristas dedicados aos problemas agrários, na formação de conceitos e na solução jurídica de problemas que têm implicações práticas, em que pese os que pensam de modo diverso.

Estas observações críticas são inspiradas no melhor propósito de colaboração com o 1.º PNRA e no de que possa o Brasil realizar, em breve, sua Reforma Agrária democrática, partindo da consideração de que, como assinalado por MARCO ANTONIO DURAN, que viveu a frustrada Reforma Agrária do México, cada país deve determinar sua própria fórmula, levando em conta os aspectos atuais de sua evolução e “suas peculiaridades políticas, sociais e geográficas”.

Levar em conta, também, como tem proclamado o ilustre sociólogo JOSÉ ARTHUR RIOS, aqui presente neste momento, que Reforma Agrária deve ser um empreendimento nem só social, mas também econômico.