

09/194

*Ives Gandra da Silva Martins* 54

15-94

Ives Gandra da Silva Martins

REFORMA AGRÁRIA E PROPRIEDADE PRODUTIVA

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**  
Professor Emérito da Universidade Mackenzie,  
Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da  
Federação do Comércio do Estado de S.Paulo.

Uma das grandes conquistas da Constituição de 1988 foi admitir a reforma agrária, de um lado, e tornar a propriedade produtiva, de outro lado, insuscetível de desapropriação.

O artigo 185 do texto supremo é claríssimo ao declarar que:

"São insuscetíveis de desapropriação para os fins de reforma agrária:

- I. a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
- II. a propriedade produtiva" (grifos meus).

Colocou, o legislador maior, fora da alçada de desapropriação para reforma agrária toda propriedade produtiva, não admitindo sequer que a lei definisse o que seria, para tais efeitos, uma propriedade produtiva, como o fez em relação a pequena e média propriedade que deve ser "definida em lei".

Mais do que isto, determinou que, se a propriedade for produtiva mas não preencher sua função social, nem por isto poderá ser desapropriada, na medida em que exigiu tratamento especial a tais áreas, ao dizer:

"A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos

0530-JT-12.03.94

*requisitos relativos a sua função social" (grifos meus),*

o que vale dizer, assegurou solução preferencial para que pudesse vir a preencher tal função, na medida em que a "propriedade produtiva" é insuscetível de ser desapropriada, independente de definição em lei.

A propriedade "improdutiva", esta sim poderá ser desapropriada se não estiver preenchendo sua função social, nos termos dos artigos 184 e 186 da Carta Magna, não havendo, para esta, o tratamento especial a que se refere o § único do artigo 185.

Há, ainda, a considerar que o § 3º do artigo 184, assim redigido:

*"Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação",*

garantiu o direito ao contraditório, de resto, já amplamente respaldado nos incisos 54 e 55 do artigo 5º, assim veiculados:

*"LIV. ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*

*LV. aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" (grifos meus).*

Tais considerações elementares sobre o texto constitucional objetivam mostrar o nível fantástico de inconstitucionalidades da lei complementar nº 76/93 e da lei 8629/93, que, ao pretenderem regulamentar a Constituição Federal, transformaram:

a) quase todas as propriedades produtivas brasileiras em propriedades suscetíveis de desapropriação;

b) eliminaram o direito do contraditório assegurado pelos dispositivos retro-transcritos.

Com efeito, ao exigir um aproveitamento de 80% das terras cultiváveis e um nível de produtividade igual ou superior a 100% do padrão estabelecido para a microregião (artigos 6º e 7º da lei 8629/93), não só estabeleceu, o legislador ordinário, um perfil de aproveitamento superior ao das nações civilizadas, como restringiu o conceito utilizado pelo texto constitucional, ao definir em lei, sem autorização do legislador supremo, o que seria ou não propriedade produtiva, sobre não dar tratamento especial a tais propriedades.

O objetivo claro do regulamentador insuficiente foi alterar a proteção outorgada pelo legislador supremo, ao transformar todas as terras produtivas em terras suscetíveis de desapropriação e ao facilitar a tomada, por grupos profissionais dos "sem terras", de fazendas já preparadas e exploradas. Em vez de permitir a reforma em terras improdutivas, pretendeu o legislador ordinário que uma propriedade com 79% de aproveitamento de suas terras utilizáveis e com 99% do nível de produção parametrado para a microregião fosse suscetível de desapropriação, recebendo, seu proprietário, como pagamento, em 20 anos, títulos governamentais, que, na linguagem do próprio Poder Público, têm sido denominados, desde a implantação da Nova República, de "títulos podres".

Em outras palavras, ao estabelecer critérios que a Constituição não permitiu e considerar apenas "produtivas" terras de excepcional produtividade, objetiva o legislador ordinário que a reforma agrária seja apenas realizada sobre "terras produtivas", abandonando as improdutivas, e pagando os expropriados com títulos que o governo, seu emitente, considera "podres".

Mais do que isto. Para evitar que o cidadão expoliado discuta em juízo, a lei complementar nº 76/93 eliminou-lhe o direito do contraditório, apenas ressaltando a discussão do valor dos "títulos

Ives Gandra da Silva Martins

podres" a receber. É que a lei complementar nº 76, não permite que se discuta o próprio mérito da desapropriação ou se esta estaria ferindo as proteções constitucionais e violando o direito do cidadão.

Entendo que ambas as leis ferem a clareza do dispositivo constitucional e criam desnecessária tensão social no campo, na medida em que encorajam os movimentos profissionalizados "dos sem terras" --dirigidos, nos últimos tempos, com nítida conotação política-- a ocuparem terras produtivas, forçando a desapropriação de áreas já suficientemente preparadas pelos seus proprietários.

Creio que a matéria deva ser examinada em profundidade. Não me parece que as duas leis resistam ao "teste de constitucionalidade", com o que, além de gerarem inadmissível tensão na área rural, não eliminam o problema das terras improdutivas e fazem com que as produtivas passem das mãos dos seus proprietários atuais para aquelas especialmente escolhidas pelos amigos dos detentores do poder.

A Reforma Agrária é fundamental. Que se faça, todavia, sobre terras improdutivas e nunca, em nítido confisco, sobre aquelas que já vêm gerando riquezas e investimentos. A incompatibilidade dessas leis com o texto supremo pode ensejar que confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional argüam perante o Supremo Tribunal Federal esses vícios que revivem o pior estilo das ditaduras de Hitler, Stalin ou Fidel Castro. Que o Brasil tenha uma justa Reforma Agrária, mas sem violências à lei suprema e aos direitos inalienáveis dos cidadãos, entre os quais se insere o da propriedade produtiva.