

Direito à propriedade, a polêmica que entra em pauta

EMANUEL NERI*
Da Reportagem Local

Se dependesse da Constituição atual, o direito de propriedade no Brasil — calçado no modelo da livre iniciativa — estaria diretamente condicionado à sua função social. "A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social", prega a Constituição em seu Artigo 160. Os números, porém, apontam para uma realidade diferente. O Brasil, segundo o último relatório do Banco Mundial, é o único país do mundo onde apenas 10% das pessoas mais ricas de sua população detêm mais da metade de toda a riqueza nacional — mais precisamente 50,6%. Em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Japão, a divisão deste bolo reduz-se a fatias de 23,3% e 22,4%, respectivamente, enquanto nos subdesenvolvidos — México e Peru, por exemplo — tais números ficam em 40,6% e 42,9%.

Embora os números do Banco Mundial relativos ao Brasil sejam referentes a alguns anos atrás, políticos, intelectuais e até empresários acreditam que esta realidade continua inalterada. Tal quadro, fruto da falta de controle sobre o direito de propriedade, só poderá ser alterado com a futura Constituição. "Temos que garantir que a propriedade dos meios de produção garantam efetivamente o desenvolvimento e a justiça social", afirma o deputado Eduardo Suplicy (PT-SP). "Chega de iniquidades", acrescenta o parlamentar. "Precisamos corrigir excessos e individualismos contra a sociedade", diz o empresário Flávio Teles Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira, criada há 66 anos e com quinze mil sócios em todo o país. "O direito à propriedade dos meios de produção tem que resguardar a sua utilização social", assegura Menezes. A função social defendida pelo presidente da Sociedade Rural Brasileira, no entanto, não estabelece nenhum arranjo ao direito de propriedade. "Não se pode conceber um sistema econômico de livre iniciativa sem que desague no direito de propriedade", diz. "A ambição de crescer é ilimitada porque ela depende do consumo da sociedade", acrescenta. Na outra ponta do espectro ideológico, Giocondo Dias, presidente do Partido Comunista Brasileiro (PCB), comenta: "Não queremos mascarar nossa luta, que é pelo socialismo, com o Estado controlando os meios de produção".

Carro-chefe da economia

"Não combatemos o direito do cidadão à propriedade privada. Mas somos contra o controle particular dos meios de produção, pois ele gera a exploração, a injustiça, a dominação de um homem sobre outros", afirma Giocondo. No meio do caminho que separa as posições do presidente do PCB e de Flávio Menezes, o governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, diz que a futura Constituição deve consagrar o direito de propriedade. "O Estado deve se limitar a atuar onde os empresários não tiverem condições de investir, reservando-se à iniciativa privada o papel de carro-chefe da economia", afirma Garcia. Já Djalma Vilela, assessor jurídico da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), preferiu lançar mão dos ensinamentos de São Tomás de Aquino. "Cada um é mais sábio em administrar o que é seu", prega Vilela.

Para Olívio Dutra, presidente do PT no Rio Grande do Sul, é possível "estabelecer formas de avanço na nova Constituição compatíveis com o capitalismo". Segundo Dutra, a propriedade privada pode existir desde que não seja especulativa. "Caso se trate de terra, deve ser estabelecido um módulo máximo e um mínimo", sugere. "Todo latifúndio é injusto. Mesmo o produtivo que, pertencendo a um proprietário, traga pouco benefício social", diz o dirigente do PT. Flávio Menezes, ao contrário, entende que a nova Constituição não deve estabelecer limites para o tamanho da terra. "Não devemos ter complexos quanto ao tamanho da propriedade e sim com relação à eficiência de produção", afirma.

O presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (Fetaesp), Roberto Horiguti, lembra que nem mesmo o limite dos três mil hectares permitidos atualmente pela legislação é cumprido. "Basta ver os gigantescos latifúndios instalados no norte do país", afirma Horiguti. Para ele, o limite atual para o tamanho das propriedades deve ser reduzido pela futura Constituição. "É um exagero e representa um risco para a preservação das nossas reservas", comenta. Para Horiguti, nem Estados mais densamente povoados, como São Paulo, se vêem livres da especulação fundiária. Ele conta que dos 23 milhões de hectares cadastrados

das pelo Incra em São Paulo, apenas sete milhões são classificados como áreas de empresas rurais e de minifúndios.

"Última esperança"

"Os dezesseis milhões de hectares restantes são considerados latifúndios por exploração. São terras mal utilizadas, mal exploradas e uma parte delas sem nenhuma função a não ser a da especulação", diz Horiguti. Grande parte dessas terras, segundo o presidente da Fetaesp, poderia ser utilizada para fins de reforma agrária, absorvendo os quinhentos mil trabalhadores volantes (bóias-frias) que vivem no Estado. A abordagem da reforma agrária pela futura Constituinte, aliás, parece ser um dos assuntos mais explosivos na discussão sobre o direito de propriedade. "A Constituição é a última esperança para aqueles que lutam por um pedaço de terra, para poderem trabalhar em paz", afirma Arnóbio Vieira da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itanhaém, no litoral sul de São Paulo.

Como Arnóbio, o economista Francisco de Oliveira, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), também vê na Constituinte a última oportunidade para a efetivação da reforma agrária. "Ou a Constituinte leva a sério esta questão ou vamos ter novamente legislações específicas que jamais vão resolver este problema", afirma Oliveira. "A nova Constituição tem que ser enxuta e a questão fundiária tem que ser tratada em legislação complementar", rebate o presidente da Sociedade Rural Brasileira. Flávio Menezes, aliás, prefere se referir à reforma agrária usando uma recente citação do presidente José Sarney — "a função social da terra". "A esquerda pensa que reforma agrária é apenas distribuir terra. A desapropriação é apenas um dos instrumentos, que não é o primeiro nem o último", diz Flávio Menezes.

"O que reivindicamos é que esta Constituinte reflita a realidade do Brasil atual, em sintonia com o mundo, de forma que haja progresso social e político", afirma Giocondo Dias. "Tememos que a nova Carta venha, no final do Século 20, resguardar 'direitos' do final do Século 19. Lutamos para que venham mudanças na nossa estrutura agrária, que é pré-capitalista e uma das mais arcaicas do mundo", acrescenta o presidente do PCB. Já Djalma Vilela, da Faemg, não concorda nem mesmo com o Plano Nacional de Reforma Agrária do governo federal, principalmente quanto à obrigatoriedade da produção das fazendas. Para ele, a futura Constituição deve deixar que as leis de mercado delimitem o papel regulador da produção.

Favorável à desapropriação dos latifúndios improdutivos para fins de reforma agrária, o advogado Américo Utumi, diretor da Cooperativa de Cotia, de São Paulo, espera que os constituintes esclareçam alguns pontos até hoje obscuros. "A Constituição tem que deixar claro, por exemplo, o que é um latifúndio improdutivo", afirma. Mesmo adepto da reforma agrária, Utumi sustenta que a questão extrapola a pura e simples distribuição de terra. "Não basta dar o peixe a quem tem fome. Temos que ensiná-los a pescar", diz o advogado.

Para justificar sua argumentação, Utumi lembra um assentamento agrário de trinta famílias, ocorrido em fins de 1983, às margens do rio São Francisco, em Juazeiro, no norte da Bahia. Dois anos depois de instalados, estes agricultores já faturaram mais de Cr\$ 10 bilhões com diversos tipos de produtos, principalmente melão e uva Itália. Na mesma região, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) — proprietária da área — doou áreas entre cinco a dez hectares para colonos, que conseguem produzir até aqui apenas produtos de subsistência. "Nos temos infra-estrutura no nosso assentamento, ao contrário dos demais colonos que contam apenas com a terra", diz Utumi.

"A futura Constituição vai fazer o elogio farto e liberalidade da propriedade privada", prevê Francisco de Oliveira. "Em nenhum sistema capitalista, mesmo nos mais desenvolvidos, o sistema privado foi capaz de melhorar substancialmente o bem-estar da população", acrescenta o economista.

Mais otimista, o cientista político Hélio Jaguaribe, espera que a futura Constituinte estabeleça "uma economia de mercado aberta socialmente, regulada por um Estado democrático e representante dos interesses populares". A nova Constituição, segundo Jaguaribe, é a última chance de "enfrentar o abismo que separa o Brasil europeu, cujos setores econômicos têm índices comparáveis aos das grandes nações desenvolvidas, do Brasil asiático, que tem metade de sua população vivendo em condições miseráveis".

* Colaboraram: RODRIGO BARBOSA, do Sursul do Rio; LORENA FAIM, do Sursul de Porto Alegre; e FRANCISCO MENDONÇA FILHO, do Sursul de Belo Horizonte.



Propriedade tem que cumprir função social

CARLOS LORENA
Especial para o Folhete

A propriedade sobre a terra, disse o saudoso presidente Tancredo Neves durante sua campanha à Presidência da República, "só se justifica se servir aos objetivos sociais. Quando isso não ocorre, é dever do Estado, como instituição a serviço da sociedade, intervir e impor reformas ao regime da propriedade agrária". Baseava-se ele em problemas característicos da estrutura agrária brasileira, considerando, então, a necessidade de correções imediatas, uma vez que, no Brasil, a marginalização populacional do sistema produtivo é crescente, provocando uma dramática situação do trabalhador sem terra. Porque, pelos dados disponíveis, são 6 a 7 milhões de trabalhadores sem terra ou com pouca terra.

Pela legislação vigente — a partir do Estatuto da Terra — temos clara a procura de uma solução democrática, e não socializante, para o problema da estrutura agrária brasileira. Ou seja: os meios de produção devem ser repassados para as famílias e para a iniciativa privada, com vistas ao seu emprego social mediante uma administração coerente. Temos, assim, um processo de generalização da propriedade, no caso

específico da reforma agrária, por entendermos a necessidade de generalizar a propriedade, maximizando o nível de oportunidades, com igualdade para todos, fazendo com que todos aqueles que têm uma cidadania tenham o direito à participação, na sua plenitude, do exercício dessa cidadania. Não podemos nos afastar, por outro lado, da tese de que, nas sociedades democráticas, temos como esteio a propriedade privada, como elemento básico a apoiar a liberdade humana.

É válido observar que, a partir da propriedade privada, o homem tem poderes para utilizar esses bens, construindo, em consequência, a sua liberdade. Tem-se seguramente, assim, que alguns milhões de brasileiros — os excedentes populacionais, notadamente os de origem rural — não são homens livres. Se têm liberdade, não a tem em sua plenitude, contrariando dispositivo da Constituição Federal no capítulo da garantia dos direitos individuais. Assim é que, sob o ângulo da reforma agrária, entendemos necessária uma reflexão mais demorada acerca da legislação vigente. Os dispositivos hoje existentes são suficientes para a viabilização da reforma agrária, assegurando-se o direito de propriedade à terra produtiva. Não se pode, entretanto, descartar a hipótese de,

ao longo da implementação dessa reforma, a legislação vir a se revelar inadequada ou insuficiente.

Em muitas das vezes em que se pronunciou sobre o assunto, a Igreja Católica salientou, a exemplo de Leão 13, que o homem "... deve ter sob os seus domínios não só os produtos da terra, mas ainda a própria terra, que, pela sua fecundidade, ele vê estar destinada a ser a sua provedora no futuro". Em outras oportunidades, aquele pontífice deixa claro que a função social é intrinsecamente inerente ao direito de propriedade privada. Por sua vez, João Paulo 2º acentua que "a terra é um dom de Deus a todos os seres humanos" e que "o direito de propriedade, em si mesmo legítimo, deve, numa visão cristã do mundo, cumprir a sua função social e observar a sua finalidade". Temos, assim, que a Igreja, na medida em que defende o direito de propriedade privada, exige da propriedade que ela cumpra a sua função social.

Reza a legislação brasileira, em linhas gerais, que o direito à propriedade está condicionado à função social, admitindo, inclusive, a sua desapropriação por interesse social. E acrescenta, conforme o Estatuto da Terra, que "a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultane-

amente", reconhece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela habitam, assim como de suas famílias, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação de recursos naturais e observa a legislação que regula as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Cabe-nos, portanto, fazer com que a propriedade, para satisfazer o direito, cumpra efetivamente a sua função social. No mais, é lembrar a existência de instrumentos legais que permitem o uso da terra para fins de reforma agrária. Em suma, a legislação agrária brasileira garante o direito de propriedade, porém ressalva que este direito não é absoluto, pois a propriedade há de cumprir com a sua função social, sob pena de sofrer as sanções legais previstas na lei.

Ao se elaborar a nova Constituição brasileira, é muito importante ter presente a necessidade de nela serem inscritos princípios que mantenham equilíbrio entre o direito de propriedade e a obrigação de cumprir sua função social. Como dizia a Constituição de Weimer, "a propriedade obriga".

CARLOS LORENA, 52, é diretor de cadastro e tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Ditadura colegiada, não

PLÍNIO CORRÊA DE OLIVEIRA
Especial para o Folhete

Há uma ilusão entre muitos dos que propugnam pela convocação da Constituinte. Imaginam que ela é uma panacéia. Soberana, ela teria o direito de pôr e dispor à vontade, desde a Federação e os Estados até os Municípios, desde as famílias até os indivíduos. Onisciente, ela saberia resolver todos os problemas nacionais, desde os da cultura aos da educação, desde os morais até os sociais e econômicos, desde os concernentes à saúde pública até os da paz e da guerra.

Ora, essas ilusões podem conduzir a que a reunião da Constituinte implantaria "ipso facto" uma ditadura colegiada, na qual o termo "colegiado" — que hoje goza das simpatias líricas e incondicionais da publicidade — amorteceria o impacto da tão odiada palavra "ditadura".

Com efeito, se se tratasse de pedir à Nação que atribuisse tanto poder a

um só, o clamor de protesto seria geral. Curiosamente, desde que se trate de confiar o mesmo poder às duas ou três centenas de deputados que compõem a Constituinte, o clamor cai para o nível do mero sussuro...

Dir-se-ia que, para mentalidades tais, o mal não é a ditadura, mas o fato de esta ser exercida por um só. Uma vez exercida por muitos, eilos que a aplaudem!

Como se a História não registrasse abusos de câmaras legislativas absolutamente não menores do que abusos de ditadores individuais! Basta pensar na Constituinte da Revolução Francesa, da qual brotaram, por via de consequência, todo o delírio, todo o despotismo e toda a sangueira da década revolucionária subsequente.

E verdade que os ditadores ordinariamente têm mais tendência a se perpetuarem no poder do que as Assembleias Constituintes. Mas, mesmo quando estas cessam, pode ser que

muito de ditatorial subsista na Constituição que deixaram aprovada.

Importa lembrar, pois, que o próprio poder das Constituintes é limitado. Ou seja, que cada homem tem direitos que lhe provêm de sua própria condição de ente racional e dotado de livre arbítrio. Direitos que, assim, lhe vêm do próprio Deus, criador do universo.

Exemplos? Antes de tudo, o direito de conhecer, amar e praticar a verdadeira religião, isto é, a católica, apostólica e romana. Como também o direito de não professar nem praticar outra religião que não aquela que, em seu foro íntimo, cada homem tenha por verdadeira. Também o direito de o homem constituir família, baseada no casamento monogâmico e indissolúvel, e de que essa família, tendo por chefe o esposo e pai, possa dispor da educação dos filhos, desde que sem prejuízo para a ordem pública e os bons costumes. E igualmente o direito à livre iniciativa e à propriedade individual.

E tudo isto porque a família monogâmica e indissolúvel, centrada em torno do "pater", com o condigno respeito do papel da mulher enquanto esposa e mãe, o direito a educar os filhos, o direito a praticar a religião que se tenha por verdadeira, o direito à livre iniciativa e à propriedade, decorrem da ordem natural das coisas: ordem esta instituída por Deus, e que ninguém pode abolir.

O Estado não tem o direito de agir contrariamente à lei de Deus. Aliás, se o Estado — leia-se Constituinte — o fizer, só poderá ser maléfica. Pois tudo quanto se faz de contrário à lei de Deus é contrário à ordem profunda das coisas, é nocivo a essas mesmas coisas. A fonte de todo êxito é a conformidade com a vontade de Deus.

PLÍNIO CORRÊA DE OLIVEIRA, 76, é professor de Fomento Universidade Católica de São Paulo, ex-deputado constituinte (1954) e pensador católico tradicionalista.

É preciso democratizar o uso da terra

PLÍNIO DE ARRUDA SAMPAIO
Especial para o Folhete

Nem o mais otimista dos socialistas admite a possibilidade de mudar o regime econômico vigente na nova Constituição. Somos uma economia capitalista, baseada, portanto, na propriedade privada dos bens de produção, e não será nesta futura Constituição que tal regime será modificado. Mas esta constatação de fato não implica em admitir que estejamos condenados a disciplinar o instituto da propriedade privada, da mesma maneira pela qual ele vem sendo disciplinado nas Constituições passadas. Na realidade, quase todos os países capitalistas modernos introduziram modificações drásticas no conceito clássico de propriedade como "jus", "utendi", "funendi" e "abutendi". Muitos entendem que essas modificações — limitando o direito absoluto de propriedade e subordinando-o ao bem comum — constituem a base do progresso material e da estabilidade política daquelas sociedades.

O tema da nova regulamentação constitucional do direito de propriedade é muito amplo. Nossas observações restringem-se às modificações que precisam ser efetuadas, a fim de abrir caminho para uma verdadeira reforma agrária.

A reforma agrária no contexto do capitalismo consiste em um conjunto

de medidas destinadas a democratizar a propriedade da terra e decorre, fundamentalmente, do fenômeno da concentração dessa propriedade em poucos mas imensos latifúndios. Só se pode desconcentrar o que está concentrado, razão pela qual a reforma agrária, no seu aspecto expropriatório, só se dirige ao latifúndio. Mas, no seu aspecto de reordenação da estrutura rural, inclui o indispensável apoio aos novos e antigos pequenos e médios proprietários.

Por que é preciso modificar o atual texto constitucional se se quiser realizar, de fato, uma reforma agrária digna desse nome? Porque o texto atual não entrega ao Estado autorização legal suficiente para intervir, com a velocidade e a intensidade necessárias, na atual estrutura fundiária. A insuficiência do texto atual manifesta-se sob dois ângulos. Por um lado, não se define claramente o princípio da função social da propriedade, dificultando assim a especificação dos casos em que a propriedade rústica está sendo administrada de modo incompatível com o bem comum. Sem uma definição mais clara desse princípio — aliás, princípio justificado na própria existência e proteção do direito de propriedade —, torna-se difícil a caracterização dos casos de mau uso econômico e social. Não usar a terra; usá-la de modo predatório, comprometendo os recursos naturais; explorar o trabalhador contratado para

nela trabalhar, formas de exercício do domínio que configuram casos de desrespeito ao princípio da função social, não podem ser coibidas porque o texto constitucional é por demais vago e genérico. Por outro lado, não se fornece ao Estado meios eficazes de desapropriar o proprietário fãto, ou seja, aquele que não cumpre a função social da propriedade. Com efeito, o texto estabelece a obrigação da "indenização justa", a correção integral dos títulos de dívida entregues ao proprietário, a limitação legal da emissão desse tipo de títulos.

Tudo isto amarra o Estado. Primeiro porque encarece as desapropriações e segundo por limite e amplitude destas, sujeitando-as a expressar autorizações do Legislativo (precisamente onde têm assento, em grande número, os representantes dos latifúndios). Na verdade, o texto constitucional faz com que a desapropriação do latifúndio seja tratada juridicamente como uma venda compulsória, quando a desapropriação por interesse social tem caráter de intervenção corretiva. Nestas hipóteses, indeniza-se, ou seja, impede-se que o proprietário sofra um dano. Mas que dano sofre — quando expropriado — o latifundiário que comprou terra no papel e por preço vil; que nunca a explorou seriamente; que nunca fez um investimento nela? É justo que o Estado

lhe pague um preço comercial por essa terra ociosa, se sua valorização não se beneficiou pelo esforço de capitalização do proprietário mas em razão do esforço de todos quantos tornaram próspera a região em que essa mesma terra permaneceu inexplorada?

Parece, pois, indispensável incluir na futura Constituição um sistema de indenização que compense integralmente o proprietário diligente, mas que penalize, em uma escala progressiva, aquele que mantém a propriedade apenas com intuito de entesouramento ou especulação.

Outra limitação ao direito de propriedade fundiária, que a nova Constituição deveria estabelecer, refere-se à extensão de terras que um único indivíduo ou uma única empresa poderiam possuir. Se se deseja, de fato, democratizar a propriedade da terra, é preciso estabelecer um limite máximo para esse tipo de propriedade. Alguém precisa de mais de cem módulos rurais para viver confortavelmente e montar uma exploração tecnicamente ótima?

Há mais alterações a fazer, mas estas ficam para um outro artigo.

PLÍNIO DE ARRUDA SAMPAIO, 54, é deputado federal (PT-SP), advogado e professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo.

Comissão faz a segunda plenária

Do Sursul do Rio

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, criada pela Presidência da República para "fornecer subsídios à Constituinte" e que vai preparar um anteprojeto de Constituição, realiza hoje, no Rio, sua segunda reunião plenária. Os cinquenta membros da Comissão vão "proceder à aprovação definitiva das normas de trabalho do grupo, definir a agenda até a conclusão dos trabalhos e estabelecer os grandes temas gerais, os regimes políticos e econômicos, que serão discutidos por subgrupos específicos", afirmou o cientista político Hélio Jaguaribe, 61, membro da Comissão.

Depois da primeira plenária, realizada em setembro, a Comissão se dividiu em subgrupos regionais que se reuniram "para receber as sugestões preliminares e debater o esquema de trabalho da Comissão". A partir de amanhã os subgrupos serão temáticos e, antes de defini-los, a Comissão deverá, hoje mesmo, fazer sua opção sobre o sistema de governo: parlamentarismo ou presidencialismo.

O subgrupo do Rio vai apresentar uma proposta que pretende conciliar as duas formas (batizada de parlamentarismo congressual), criando a figura do primeiro-ministro, mas mantendo os poderes do presidente da República.