

# A UDR perdeu

ESTADO DE SÃO PAULO

21 MAI 1988

P4

TORQUATO JARDIM

A UDR perdeu. A propriedade produtiva pode ser desapropriada para fins de reforma agrária.

A função social da propriedade, como expressão de justiça social, é um dos mandamentos fundamentais que a Constituinte plasma dentro os princípios gerais da ordem econômica. Princípios esses que são a norma primeira do sistema constitucional-econômico. Deles decorrem todos os demais: o que a eles se segue tem por fim desdobrar e explicar seu conteúdo normativo. Ou, então, prescrever meios e instrumentos para sua eficácia.

Essa normatividade primária é topicamente detalhada no capítulo da reforma agrária. Embora tecnicamente desnecessário, reafirma-se ali, de plano, a função social do imóvel rural. O que mais se dispõe é normatividade secundária, contida naqueles mandamentos maiores, ordenadores de toda a atividade econômica rural.

Fixa o projeto, no explicar seu conteúdo normativo maior, quatro requisitos aferidores da função social. Dois deles acolhem conceitos claros de produtividade econômica: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Outro não exclui o dado econômico: exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. O último é menos econômico: observância das disposições que regulam as relações do trabalho.

Será competência do Congresso, diz o projeto, mediante lei ordinária, fixar "os critérios e graus de exigência" do atendimento "simultâneo" daqueles requisitos. Logo, ficará à decisão soberana do Congresso Nacional definir a propriedade produtiva. O projeto de Constituição explicitamente remete ao Legislativo a competência de estabelecer, em lei, os contornos matemático-econômicos da produtividade. Esses contornos é que dirão, na normatividade secundária, qual o índice de produtividade que torna-

rá insuscetível de desapropriação o imóvel rural. Vale dizer, o Congresso é que dirá que índices de utilização de seu potencial produtivo excluíra, ou não, um imóvel rural da desapropriação para fins de reforma agrária: se 40%; se 60%; se 80%. Índices que poderão variar por região ou produto, conforme o chamado de justiça social que construa o Congresso.

Lição clássica: quando se interpreta uma Constituição, não se pode perder de vista seus grandes desígnios, nem a ordem valorativa que acolhe, nem o sistema normativo que escolhe para viabilizar sua eficácia. Nessa linha de argumento, outros mandamentos fundamentais da ordem econômica podem motivar a inspiração reformadora do Congresso: a livre concorrência — para quebrar cartéis de produtores —, a defesa do consumidor — para assegurar o acesso dos produtos ao mercado a preços não especulativos —, a defesa do meio ambiente — para garantir utilização racional de terras e recursos naturais —, a redução das desigualdades sociais — para assentar os sem-terra —, ou a busca do pleno emprego — para assistir os bóias-frias.

A leitura isolada do artigo que declara insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva não resiste ao exame sistemático da ordem constitucional. Insistir nesse passo é olvidar outro ensinamento, igualmente clássico: é incivil, isto é, contra o direito do cidadão, dizer os romanos, interpretar a norma sem conhecer todo o Direito.

A conclusão é clara: o Congresso ordinário poderá, em função do que estabelecer em lei, autorizar a desapropriação, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais que, hoje, seus proprietários julgam produtivos. A noção de produtividade jamais será construída pela jurisprudência como excludente do princípio maior de função social como expressão de justiça social.

Torquato Jardim é professor de Direito Constitucional na Universidade de Brasília.