

Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

**Discurso proferido na sessão de 18 de agosto de 1988,
publicado no DANC de 19 de agosto de 1988, página 12795.**

Tratamento da Reforma Agrária no texto constitucional. Abaixo-assinado de populações do centro-sul do Estado do Ceará com reivindicações a propósito da matéria.

A SRA. MOEMA SÃO THIAGO (PSDB – CE. Pronuncia o seguinte discurso.): –

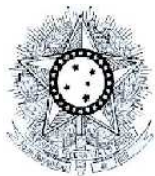
Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a sociedade esperou com ansiedade a votação do Capítulo III, do Título VII, do Projeto de Constituição. A produção de um texto constitucional que incorporasse as conquistas alcançadas nas lutas diárias dos trabalhadores rurais, que permitisse o exercício da cidadania a milhões de trabalhadores sem terra, que abrisse espaço para novas formas de organização e participação econômica e política do homem do campo, que maximizasse o nível de oportunidade para todos, era a grande esperança depositada na Assembléia Nacional Constituinte.

Em momento algum, a Assembléia Nacional Constituinte pregou a reforma do sistema de posse e uso da terra como sinônimo de violência, de anarquia, de luta de classe e, muito menos, se preconizou a desestabilização social e a desorganização do processo produtivo.

Esse argumento foi, sim, sempre usado por grupos dominantes e por latifundiários, com o claro propósito de confundir os incautos e menos avisados. Este grupo anti-reforma abriga normalmente os radicais da direita, cuja pregação se identifica, em muito, com a TFP. Seus métodos de trabalho são, geralmente, campanhas terroristas de disseminação de boatos de que “o governo vai tomar a terra dos pequenos agricultores”.

Sob o pretexto de proteger-se contra a intervenção do Estado, organizam-se em instituições (tipo UDR), que estimulam a formação de milícias particulares, verdadeiros grupos paramilitares que se armam para proteger a “propriedade privada e a livre empresa”. E, hoje, a UDR tem acesso direto aos órgãos que definem a estratégia política do aparelho do Estado, em especial o Gabinete Civil, os órgãos militares e até o próprio MIRAD.

Mesmo lutando contra estes radicais de direita – com eficiente representação no Congresso Nacional – que, ora tentavam impedir que o tema “reforma agrária” fizesse parte do novo texto constitucional, ora pretendiam criar mecanismos protelatórios e diversionistas que impedissem ou retardassem a sua implementação, a Assembléia



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

Nacional Constituinte, desde o início do seu funcionamento, teve sempre como meta determinar os princípios constitucionais básicos que permitissem, logo após a promulgação da nova Constituição, a montagem de um arcabouço legal.

Sabiam os Constituintes comprometidos com a causa dos trabalhadores rurais que a reforma agrária é, antes de tudo, o resultado de uma luta, a luta pela terra, mas que o suporte legal é fundamental para viabilizar o processo, a fim de que ele não se torne prisioneiro de limitações e falsas interpretações legais que impeçam a efetiva concretização das decisões políticas.

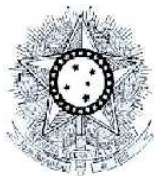
Ao definir estes princípios constitucionais, a Assembléia Nacional Constituinte teve sempre em mente a necessidade de profundas mudanças na estrutura fundiária e no regime de produção. E a reforma agrária é, sem dúvida alguma, a alternativa única de realização destas modificações substanciais na estrutura da propriedade que se encontra marcada por inúmeras distorções.

Somente através da reforma agrária é possível se iniciar amplo processo de redistribuição da terra e da renda no meio rural e se promover a criação de empregos produtivos. A reforma agrária contribuirá decisivamente para a retomada do processo de crescimento porque, através dela, é possível tornar produtivas as extensas áreas ociosas dos latifúndios mantidos como reserva de valor. Através dela são reativados os recursos humanos e materiais – terra e mão-de-obra – que permanecem ociosos. A incorporação ao processo produtivo destas grandes extensões de terra inexploradas contribuirá, decisivamente, para ampliar a produção de alimentos básicos e matérias-primas industriais e, ainda, para produzir excedentes exportáveis.

Possibilitando a criação de novos empregos no setor rural, a reforma agrária permitirá a redução do processo migratório: estima-se que nas duas últimas décadas, mais de 30 milhões de trabalhadores rurais foram expulsos do campo, indo-se deparar nas cidades com um mercado fechado e em crise, em face do recrudescimento do processo recessivo que vem caracterizando a economia nacional nos últimos anos.

Os objetivos da reforma agrária estão contidos nas propostas discutidas e encaminhadas ao longo dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e, finalmente, consubstanciadas no texto aprovado em comum com esta “reforma agrária marginal” que se preconiza com o novo texto do Capítulo III, do Título VII, aprovado em Plenário.

Atendendo às pressões da classe produtora rural, membros da Assembléia Nacional Constituinte abandonaram os princípios básicos que nortearam a elaboração do Estatuto



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

da Terra, diga-se de passagem, concebido e aprovado em pleno regime autoritário. O texto aprovado, em 11 de maio de 1988, se constituiu na barreira que deteve os avanços populares e postergou as conquistas dos trabalhadores rurais, ameaçados de perderem a sua terra ou impossibilitados de alcançá-la.

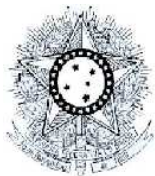
A legislação que se produziu em pleno regime autoritário, pelo menos, permitiu atuações tímidas e localizadas, além de oferecer condições para administrar os conflitos pela posse da terra. Não quero, aqui, afirmar que o Estatuto da Terra tenha sido a grande alavanca da reforma agrária. Ele, na realidade, fora aprovado para estimular e privilegiar o desenvolvimento e a proliferação da empresa rural. Na verdade, o Estatuto da Terra preconiza uma “modernização conservadora” do próprio latifúndio. Mas isso não era um subterfúgio.

Estava muito clara na Mensagem nº 33, que encaminhou ao Congresso o texto do projeto de lei que se transformou, depois, na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964: “Não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa, também, à modernização da política agrícola do País, tendo por isso, objetivo mais amplo e ambicioso: é uma lei de desenvolvimento rural”.

Em pleno regime militar, porém, presenciamos momentos de rompimento no movimento anti-reforma: – a assinatura da Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964, que estabelece o pagamento da indenização em títulos e não em dinheiro, como determinavam, até aquele momento, os textos constitucionais; – o grande avanço representado pelo Ato Institucional nº 9 e pelo Decreto-Lei nº 554, ambos de 25 de abril de 1969, que eliminaram a determinação de “prévia e justa” indenização e estabeleceram o rito sumário no processo desapropriatório.

O Governo militar deixou, portanto, um instrumental jurídico dos mais eficientes para se poder implementar a reforma agrária. O texto aprovado do Capítulo III, do Título VII, do Projeto de Constituição, porém, não passa de uma “contra-reforma agrária” que se identifica com medidas protelatórias e diversionismos operacionais que visam tão somente retardar a implementação do processo de completa reformulação do sistema de posse e uso da terra.

Todos estes atrasos, reações e recuos que presenciamos, hoje, na Assembléia Nacional Constituinte, quando da votação do Capítulo da Reforma Agrária, tem história. Ao longo de todos estes anos, a burguesia agrária vem atuando decisivamente. A marca



Câmara dos Deputados

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação

Escrevendo a História – Mulher Constituinte

do agrário, e neste a do latifúndio, está presente em todo o desenvolvimento da sociedade.

É o aparelho de Estado, em todas estas fases, assumiu o papel de implementador de políticas públicas que favorecem a ação dos grandes proprietários de terra e dos complexos agroindustriais. E, assim, todo o processo de desenvolvimento nacional se deu sem reforma agrária. As reações contra qualquer proposta de reformulação da estrutura fundiária se fizeram presentes em todas as fases.

Era necessário atuar sobre a realidade agrária, mas nunca alterá-la. Foi assim no período de 1930 a 1964. Podíamos afirmar que, neste período, a burguesia agrária perdeu o seu papel hegemônico, não deixando, porém, jamais de participar do bloco do Poder.

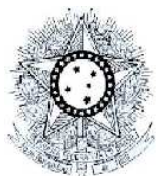
E, no Parlamento, sua atuação foi presente através do PSD, que tinha como uma de suas propostas básicas a defesa dos interesses da agricultura em geral. Muito embora se apresentasse como um partido de corte urbano, a UDN sempre se posicionava ao lado do PSD, quando a votação envolvia questões relacionadas com a propriedade privada da terra.

A partir de 1964, as formas retrógradas ligadas aos grupos agroexportadores se uniram em defesa do instituto da propriedade privada, com ativa participação do movimento militar. Quando da aprovação do Estatuto da Terra, muito embora esta lei não representasse uma ameaça ao latifúndio, a reação foi imediata.

E, poucos dias após a sua assinatura, o Sr. Roberto Campos, então Ministro do Planejamento, declara, para acalmar os ânimos, que “o destinatário do Estatuto da Terra é o empresário, o produtor dotado de espírito capitalista, que organiza a sua atividade econômica segundo os critérios da racionalidade do capital”.

Com a Nova República, tenta-se nova experiência, agora com o Plano Nacional de Reforma Agrária. O mesmo tipo de pressão, também, agora, se repete. E não foi tímida a reação do empresariado rural. E as pressões dos proprietários de terra tiveram resultado. Alterações introduzidas, à última hora, por influência do Palácio do Planalto, descaracterizaram, totalmente, a proposta original do PNRA que já era, por si só, bastante moderada e conservadora.

A assinatura do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985 – que aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária – ressuscitou a denominada “reforma agrária consentida”, muito em voga nos tempos áureos do Presidente Médici.



Câmara dos Deputados

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação

Escrevendo a História – Mulher Constituinte

Neste período, como reação ao Plano Nacional de Reforma Agrária, surge a União Democrática Ruralista – UDR que, arrecadando fundos, através de seus leilões de gado, se organizou em 16 Estados da Federação, com milhares de associados. Convocada e instalada a Constituinte, o empresariado rural continua influenciando diretamente aquela Assembléia, através da Frente Parlamentar da Agricultura que recebeu discreto apoio governamental para congregar todas as associações patronais do meio rural que não seguissem a orientação da UDR, tais como, a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Temerosos de que o tema “Reforma Agrária” pudesse ocupar espaço na Assembléia Nacional Constituinte, o empresariado rural procurou se posicionar com força na Subcomissão da Reforma Agrária e na Comissão da Ordem Econômica.

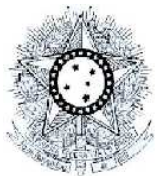
Seus representantes conseguiram ora vitórias parciais, ora derrotas, até que, na Comissão de Sistematização, foi possível aprovar um texto que, embora tímido, foi um texto possível, dentro da correlação de forças atuais, na Assembléia Nacional Constituinte. O Centrão apresentou, para ser votado em Plenário, uma proposta onde estavam contemplados os interesses dos proprietários rurais. Votados os textos do Centrão e da sistematização, foram ambos rejeitados.

E, com o surgimento do "buraco negro", o relator Bernardo Cabral apresentou novo texto que expressava alguma semelhança com o Projeto da Sistematização, incorporando, porém, muitas das exigências dos proprietários rurais. Aprovada a proposta do Relator, o Centrão fez inserir no texto, através de uma manobra regimental, a inexpropriabilidade das denominadas "terras produtivas".

O texto aprovado do Capítulo III, do Título VII, do Projeto de Constituição é uma peça de defesa do latifúndio como instituição permanente. Conseguiu-se produzir um texto que contém privilégio descabidos ao latifúndio. E, assim, a radicalização de direita conseguiu inviabilizar totalmente a implementação da reforma agrária pela via institucional. Vejamos alguns pontos do Capítulo III, do Título VII, do Projeto de Constituição:

Função Social da Propriedade:

O Projeto de Constituição, no seu artigo 220, tentou consagrar o princípio da função social da propriedade já que no Capítulo "Dos Direitos Individuais e Coletivos", a propriedade fora definida como direito. O conceito privatista do direito de propriedade,



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

que fazia parte da Constituição Política do Império (1824, foi aos poucos, se aperfeiçoando.

Em 1934, a Carta Magna já determinava que "o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo". O Capítulo, ora aprovado, porém, apenas inscreveu no texto constitucional aquilo que já faz parte do art. 2º, § 1º do Estatuto da Terra. Não se verificou, portanto, aprofundamento, modernização ou melhor precisão no conceito de função social da propriedade rural. Não se incorporou novas concepções de direito que, superando o "hibridismo insuficiente" da função social da propriedade, definem "a propriedade como função social", não havendo, portanto, direito de propriedade sem função social. O direito de propriedade, logo, só passaria a existir quando estivesse satisfeita a exigência da função social.

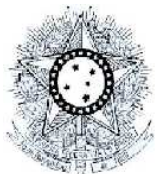
Desapropriação por Interesse Social

Exatamente para assegurar a "função social da propriedade" é que a Constituição contempla o instituto da desapropriação, caracterizando-se esta como "um ato administrativo, mediante o qual o poder público, compulsoriamente, e por ato unilateral, despoja alguém de um bem, adquirindo-o, mediante indenização".

A implementação do dispositivo constitucional que permite a desapropriação do imóvel rural, por interesse social para fins de reforma agrária, esteve sempre condicionado pela exigência de "pagamento em dinheiro" e de "indenização prévia". A primeira exigência foi removida com Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964 e a segunda pelo AI-9 e pelo Decreto-Lei nº 554, ambos de 25 de abril de 1969.

Depois de superados estes obstáculos, o texto, ora aprovado, faz ressurgir novamente a exigência de "prévia indenização", contida nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. No tocante à utilização dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), a Constituição vigente estabelece que eles poderão ser empregados como meio de pagamento de até 50% do valor do imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e de terra públicas.

O texto aprovado remete a matéria para legislação ordinária, deixando, portanto, em aberto, a possibilidade de ressuscitar a idéia do Centrão que propunha a utilização dos TDA, também, como meio de pagamento de qualquer tributo federal. Isso equivale à decretação da liquidez total e imediata dos títulos, ou seja, é o mesmo que pagar, em dinheiro, o imóvel desapropriado.



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

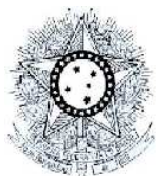
No que se refere à indenização de benfeitorias e isenção de impostos na transferência dos imóveis desapropriados, repete-se o já disposto na Constituição vigente. O texto, recém-aprovado, todavia, inova no art. 219, inciso II, ao determinar a "inexpropriabilidade das terras produtivas".

Aqui ficou bem clara a verdadeira face da reforma agrária que se deseja implementar. A confusão criada pelos latifundiários tem um objetivo definido e preciso: inviabilizar totalmente a reforma agrária. O critério básico para desapropriação sempre foi o cumprimento da função social da propriedade – conceito que envolve, além da exigência de adequados níveis de produtividade da terra os aspectos sociais referentes ao cumprimento da legislação trabalhista, a manutenção do bem-estar do proprietário e dos trabalhadores e a conservação dos recursos naturais.

A adoção da terminologia "propriedade produtiva", segundo José Gomes (ex-Presidente do Incra e atual membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA), além de representar uma impropriedade semântica e deformação metodológica, esconde uma armadilha legal e uma tática latifundista. Se entendermos "terra produtiva" como "aquela que produz, é fértil", pode-se concluir que, em sendo essas áreas insusceptíveis de desapropriação, restariam disponíveis para a reforma agrária tão somente as longínquas terras imprestáveis e inacessíveis, ou seja, as terras improdutivas. segundo José Gomes, "restarão para a reforma agrária, apenas, os carrascais, charcos, areiões, piçarras e pirambeiras.

E isso, é claro, nem os trabalhadores e nem a racionalidade aceitarão". A determinação de "inexpropriabilidade da propriedade produtiva" é, portanto, uma medida protelatória e um divisionismo operacional que não tem outro objetivo senão procrastinar, indefinidamente, a implementação da reforma agrária.

Para mostrar a imprecisão da terminologia usada, é pertinente lembrar que o famigerado Decreto-Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987, que foi o primeiro documento legal a preconizar, com apoio do Ministro Jáder Barbalho, a inexpropriabilidade das propriedades produtivas, utilizava uma terminologia mais precisa ao definir como insusceptíveis de desapropriação as "áreas em produção". A respeito disso é bom, também, lembrar que todas as entidades que produzem estatísticas do setor agropecuário trabalham com terminologias bem mais precisas, claras e objetivas: – IBGE fala em "terras produtivas não utilizadas" para significar "as áreas passíveis de aproveitamento agropecuário, mas que não estão tendo utilização econômica". – ex-



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

INCRA: em suas estatísticas cadastrais, utilizava a expressão "área aproveitável não explorada".

A armadilha contida no texto do projeto aprovado não foi concebida e posta em prática pela primeira vez agora na Assembléia Nacional Constituinte. Ela vem sendo preparada e engendrada há muito tempo, com o apoio do aparelho de Estado. Começou com a assinatura do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, e mais recentemente, com o Decreto-Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987, e o Decreto nº 95.715, de 10 de fevereiro de 1988, tornando imunes à desapropriação "as áreas em produção" e "as partes produtivas dos latifúndios".

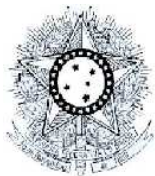
Transcrita, agora, no texto constitucional toda esta trama engendrada, é possível concluir que qualquer proprietário pode contestar a desapropriação do seu imóvel rural. Isso é inaceitável quando sabemos que a grande propriedade rural, no Brasil, é geralmente subutilizada e subexplorada: "a área aproveitável não utilizada dos latifúndios é idêntica à área aproveitável utilizada".

Por trás desta imposição dos empresários da agropecuária, aprovada através do Centrão, está realmente a defesa da manutenção do latifúndio como instituição permanente. A terra se converteu num ativo financeiro. Passou a ser alternativa de investimento rentável de grandes grupos industriais e financeiros que buscam, através da aquisição de terras, se beneficiar de grandes volumes de recursos repassados, via crédito subsidiado e incentivos fiscais, além de se livrar do pagamento do imposto de renda. As grandes concentrações de terras destes grupos econômicos (industriais, comerciantes, banqueiros) passaram a ser o subterfúgio para descarregar os lucros obtidos, às vezes de forma espúria.

Reforma Agrária e Política Agrícola

O texto aprovado em Plenário quer manifestar uma preocupação no sentido de integrar reforma agrária e política agrícola, como segmentos que se complementam. É bom lembrar, aqui, em momento algum, jamais alguém preconizou implementar plano de reforma agrária, de forma isolada. Ninguém vislumbrou solucionar a questão fundiária com a simples distribuição de terra. Qualquer um de bom senso sabe que a reforma agrária meramente distributiva em nada contribuirá para ampliar o volume de produção e proporcionar emprego de mão-de-obra.

Acontece que por detrás desta insistência de compatibilizar política agrícola e reforma agrária está o firme propósito de não priorizar a reforma agrária. Política agrícola,



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

aqui, está assumindo o papel de dissimulador da reforma agrária. É preciso deixar bem claro que distribuir terras sem implementar o apoio institucional nas áreas de crédito, comercialização, sustentação de preço é deixar o pequeno agricultor "ciscando" a sua própria sobrevivência.

Por outro lado, é mais verdade, ainda, afirmar que "pregar reforma agrária sem primeiro democratizar o acesso de todos à propriedade é querer fazer omelete sem quebrar os ovos". Priorizar a política agrícola esquecendo a reformulação da estrutura fundiária é querer "fazer reforma agrária sem terra", ou talvez, permitir a "distribuição de alguma terra para não distribuir as terras que os latifundiários mantêm estocadas como reserva de valor".

Alienação e Concessão de Terras Públicas

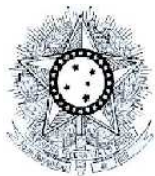
Em relação às terras públicas, o texto aprovado, muito embora tenha ficado bem aquém do texto da Comissão de Sistematização, conseguiu avançar um pouco em relação às constituições anteriores.

Nas Constituições de 1934 e 1946, para a alienação ou concessão de terras públicas, com área acima de 10 mil hectares, exigia-se tão-somente a autorização do Senado Federal. A Constituição vigente manteve a competência do Senado e reduziu a área para 3 mil hectares.

O texto aprovado, além de reduzir o limite de área para 2.500 hectares, inovou, substancialmente, ao transferir a competência de autorização do Senado para o Congresso Nacional. Esta medida é complementada por uma outra de igual importância: a criação de comissão para, num prazo de três anos, contados a partir da promulgação da Carta, rever todas as doações, vendas e concessões de terras públicas, com área superior a 3 mil hectares e realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987. A criação desta comissão está prevista no "Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias".

Em relação ao instituto da usucapião, é pertinente, aqui, lembrar que, muito embora ele continue restritivo, ao exigir que a posse seja por cinco anos, sem oposição, é louvável a ampliação da área havida, através da usucapião, para 50 hectares.

É lamentável verificar, ao final dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que, em relação à questão agrária, dois pontos fundamentais não foram contemplados: – a fixação da área máxima da propriedade rural; – o instituto da perda sumária das terras ociosas.



Câmara dos Deputados
Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
Escrevendo a História – Mulher Constituinte

Em relação ao texto do Capítulo III, do Título VII, como um todo, é possível verificar que, na maioria dos seus dispositivos, houve, apenas, uma inscrição, no Projeto de Constituição, de dispositivos de Constituição vigente, do Estatuto da Terra e de outras leis ordinárias.

Nas poucas vezes em que a Assembléia Nacional Constituinte resolveu inovar, observamos retrocessos, atrasos e recuos, em relação ao arcabouço legal vigente. Gostaria, ainda, de lembrar que a luta pela implementação da reforma agrária não é de hoje. Por isso, não é a debilidade orgânica dos partidos políticos, a fragilidade das alianças e a própria composição da Assembléia Nacional Constituinte que vão impedir que o movimento pela reforma agrária se amplie e se consolide.

Não tenho dúvidas que derrotas como esta verificada na votação do Capítulo III, do Título VII, dificultam, em muito, a luta pela reforma agrária. Mas é impressionante verificar que cada recuo que acontece é a semente de novas mobilizações. A derrota aqui pode representar um ganho mais à frente, um ganho de consciência social.

Sr. Presidente, Sras e Srs. Constituintes, aproveito para registrar o recebimento de um documento com 1.585 assinaturas, contendo a principal reivindicação das populações dos Municípios de Iguatu, Jucás, Cariús, Saboeiro, Acopiara, Quixelô, Icó e Orós, todo da região centro-sul do Ceará. Querem e pedem os subscritores a aprovação da reforma agrária nos termos das propostas "encaminhadas, por um milhão e duzentas mil assinaturas de trabalhadores de todo o País, ao Congresso Constituinte".

Claro que a esta altura dos trabalhos, sabemos impossível, até por dificuldades regimentais, o atendimento a tão justa postulação. De qualquer forma, além de encaminhar cópia da citada documentação ao Relator Bernardo Cabral, alerta à bancada cearense para que se una no sentido de não permitir outros recuos nas votações dos dispositivos relativos à reforma agrária.

Para tanto, convém não esquecer o que dizem os trabalhadores quando afirmam que a História cobrará aos Constituintes a quebra de compromissos assumidos no período eleitoral, porque "acima da propriedade privada está o interesse coletivo".