

Ordem jurídica portuguesa e Reforma Agrária no período pré-constitucional (1974-76)

Nos últimos meses do ano de 1974 começou a ganhar forma em Portugal um movimento rico nos seus aspectos, forte no seu conteúdo e fundamental em razão das suas consequências. Convencionou-se chamar-lhe «Reforma Agrária» e, circunscrito geograficamente ao Sul, mudou a face dos campos de Portugal. Movimento feito do entrelaçar de pensamento e acção, de estratégia de conquista territorial e santuários da Revolução, de fórmulas institucionais e poderes paralelos, de técnicas de agitação, medidas legislativas, *slogans* de rua, de fardas militares e de «mangas-de-alpaca», de ideias e utopias e de memórias de fome e de medo.

A história da Reforma Agrária portuguesa é longa e difícil de ser feita e contada, como sempre hão-de ser as viagens ao interior dos acontecimentos. Partindo desse pressuposto, este breve estudo tem tão-só o objectivo de equacionar algumas questões a um nível determinado: o do direito enquanto quadro de valoração autónomo, ciência social, moldura onde os homens acabam por inscrever também a sua história. Uma história que vai sendo feita através do confronto e do conflito entre *o que é e o que deve ser*, de ruptura entre o que existe e o que se pretende, do sucessivo enunciado e execução dos projectos e contraprojectos de sociedade.

Mas, para o efeito de equacionar as relações entre uma dada ordem jurídica e um universo fáctico como um tempo e um espaço essencialmente animados por um espírito de mudança, não será necessário dar com exactitude uma explicação do que foi o «25 de Abril». De facto, quer tomando-o na sua forma mais reduzida de «golpe de Estado», quer na sua amplitude máxima de «movimento revolucionário», quer ainda distinguindo dois momentos próximos, mas descontínuos, «golpe de Estado-revolução», o problema que agora se nos coloca permanece quase inalterável. Ou seja, o ponto de partida será sempre localizado naquele concreto momento em que uma sociedade desperta num cenário histórico que é já irremediavelmente diferente e em que, portanto, se toma como pressuposto a recusa de uma ordem anterior, em sentido lato, da qual a ordem jurídica será uma das componentes como quadro institucional onde se moviam os poderes destituídos. Ora é essa atitude de recusa que marca o momento de ruptura, o qual pode ser *antijurídico* ou *ajurídico*, conforme os casos. Por sua vez, essas antijuridicidade ou ajuridicidade tenderão a criar uma nova legalidade. Esta há-de conter, em princípio, os fundamentos éticos do acto inicial, de quebra ou de ruptura, de

* Gabinete de Estudos Rurais da Universidade Católica Portuguesa.

golpe de Estado ou revolução, em suma, a legitimidade que assiste à substituição de um sistema por outro, de uma ordem por outra.

Como bem diz Hannah Arendt, a importância do problema do começo para a revolução é óbvia e nenhum começo pode fazer-se sem usar a violência, sem violentar. No mesmo sentido vem Castanheira Neves ao relembrar que revolução é *revolutio*, *restitutio* e translação, e por isso se legitima sempre em valores já antes assumidos e que a ordem a subverter (no nosso caso já subvertida) estaria justamente a violar; assim, é uma restauração sem deixar de ser simultaneamente um novo começo.

Toda a análise das relações entre direito e revolução tem de partir deste momento inicial que ↘ arca «o regresso ao trágico». E depois haverá que tomar o direito, conforme a Hegel, «no seu sentido ou essência normativa e significado axiológico fundamental, e não num *certo direito* e nas vicissitudes concretas que este possa sofrer na efectividade histórica».

Assente pois a distinção entre direito e produção legislativa como e enquanto emanção do poder político, convirá dividir este breve estudo em duas partes: uma relativa ao ordenamento, aos valores jurídicos que enformavam a ordem preexistente e aos novos valores gerados pelo movimento revolucionário ou por ele impostos. e estamos no plano do normativo e do axiológico, outra relativa à actividade legislativa como processo de criar um enquadramento legal de uma pura «legitimidade ideológica», para concluir se estamos ou não perante um exemplo de instrumentalização do direito. Antes, porém, e porque nenhum processo é isolado e todos os movimentos buscam, num passado mais próximo ou mais longínquo, as suas raízes, motivações e explicações, parece-nos oportuno proceder a algumas reflexões de carácter muito geral sobre aquilo a que chamaríamos as condicionantes de todo o processo da Reforma Agrária no seu aspecto normativo.

I — AS CONDICIONANTES BÁSICAS

1. UMA ESTRUTURA DUALISTA

As estruturas sociais e económicas do mundo rural português aquando do golpe militar e que constituíram o quadro onde se moveu o legislador das primeiras medidas legais. Tal quadro configurava o que, em termos legais, se pode chamar dualidade estrutural: uma agricultura intensiva e diversificada de regadio no Norte, com predomínio da pequena e média propriedade e exploração camponesa de tipo familiar; no Sul (Alentejo e Ribatejo), domínio da cultura extensiva cerealífera, grande e muito grande propriedade, forte número de assalariados, predominância do emprego sazonal e reduzida superfície irrigada.

Globalmente, o mundo rural português caracterizava-se pelo seu arcaísmo e incapacidade de desenvolvimento.

2. INEXISTÊNCIA DO DIREITO AGRÁRIO COMO RAMO JURÍDICO AUTÓNOMO

A ausência, na ordem jurídica portuguesa, de um ramo de direito agrário. De facto, a prévia existência de uma teoria geral de direito agrário teria tido indiscutível importância para o desenrolar de um processo legal enquanto aplicação de uma política agrária, facilitando a complexa tarefa de definir

os critérios éticos e jurídicos das alterações a introduzir, os sujeitos destinatários das medidas de reforma agrária, os métodos a seguir, os meios a utilizar e os objectivos a alcançar neste domínio.

Assim no que respeita ao próprio *animus* inicial, à *ruralidade*. É certo que o reconhecimento desta tem efeitos imediatos ao nível do jurídico, mas também não é menos verdade que esse reconhecimento depende, na sua actualização e plenitude, de que tais efeitos efectivamente se verifiquem. É o que se passa, por exemplo, com o princípio da função social da propriedade, já que ele só se efectiva, só é eficaz, quando recebido pela ordem jurídica, quando, no caso concreto, seja consagrado pelo direito agrário ao operar a reconceptualização do direito de propriedade fundiária. A simples proclamação do princípio não basta, sendo mesmo inútil se não se estabelecer todo um sistema de normas que, enformado por esse princípio, crie as condições do seu reconhecimento e do seu cumprimento.

O mesmo se diga quanto à empresa agrícola como a unidade-base, que substituirá a figura estática da propriedade pura e simples, e quanto ao princípio da reunião no mesmo sujeito da figura do titular do direito de propriedade e do empresário.

Em segundo lugar, a ideia implícita de reforma, de alteração do *statu quo*, exige a participação do direito. Não apenas ao nível da lei formal, como instrumento de reforma, mas ainda ao nível do próprio ordenamento jurídico, em cujos valores se encontrará o seu fundamento ético. O corpo normativo resultante da produção legislativa será, por sua vez, o factor institucionalizador das alterações operadas.

Em terceiro lugar, o direito agrário é vocacionado para disciplinar os interesses antagónicos do privado e do colectivo perante a posse e o uso da terra, competindo-lhe fornecer ao Estado as modalidades e as regras de actuação no exercício da sua função intervencionista, nomeadamente no que respeita à estrutura fundiária e aos modos de gestão.

Finalmente, e é este o ponto que, quanto a nós, reveste maior importância, o direito agrário, ao ser chamado a colaborar na reordenação do mundo rural, é-o também como uma forma de garantia. É que, sendo o reconhecimento da ruralidade algo que precede o corpo normativo, este, ao ser elaborado, necessariamente reflectirá a valoração implícita no conceito.

Assim, e antes de mais, garantia de que a ruralidade, no sentido acima exposto, será o fundamento das políticas agrárias, as quais não poderão desvirtuá-lo nem processar-se à sua revelia.

Do mesmo modo, as posições relativas dos sujeitos perante a terra reajustar-se-ão, partindo de valores que são a própria base axiológica do direito agrário, e não de um mero casuismo de oportunidade política.

As formas de intervenção tão-pouco serão deixadas ao arbítrio de cada administração, mas o próprio direito agrário terá capacidade para apreciar o acto intervencionista à luz dos objectivos a realizar. Garantia, em suma, dos agricultores, dos que trabalham a terra, dos que mantêm com ela uma relação produtiva, não só perante o Estado e os demais sectores socioeconómicos, como também perante todas as manifestações de formas parasitárias de posse e uso da terra. Porque o direito agrário é o direito do empresário agrícola, e não do proprietário; o direito da empresa e da exploração agrícola, e não da propriedade; e, sendo um direito novo, dinâmico, atento à realidade concreta, é apto para regulamentar uma ordem criadora que integre os diferentes factores do mundo rural: a terra, o homem, a produção, reagindo contra situações eventualmente consagradas no direito codificado, dando uma res-

posta eficaz às necessidades de equilibrar o sector agrícola com os outros sectores económicos, de assegurar a produtividade económica e garantir a justiça através de um adequado ordenamento dos solos.

3. INEXISTÊNCIA DE LEI FUNDAMENTAL

A circunstância de o País se encontrar privado de uma lei fundamental, o que teve, pelo menos, duas graves implicações:

- a) Na esfera do privado e no âmbito das garantias individuais, como foi o caso da suspensão do conteúdo do direito de propriedade e certa legislação de direito penal económico;
- b) No âmbito da delimitação dos poderes do Estado e na definição das suas atribuições enquanto Estado social investido na tarefa de propulsão e orientar as políticas desenvolvimentistas, nomeadamente as referentes à questão agrária, consubstanciadas em múltiplas formas de intervencionismo estatal.

Note-se que tais implicações são tão mais relevantes quanto se considera um período de grande produção legislativa, relacionada com a crescente expansão das iniciativas estaduais, intimamente ligada ao fenómeno da «estatização da sociedade civil».

4. DUALIDADE DE ORDENAMENTOS

A não coincidência entre poder político e aparelho de Estado. Se bem que reconhecendo a sobreposição, ao longo deste período, de duas ordens distintas, haverá que ter em conta que, enquanto a primeira assentava numa lei fundamental (a Constituição de 1933), a segunda, nascida numa fase pré-constitucional, foi-se fazendo sem qualquer obrigatoriedade de obedecer a um modelo prévio, por força de poderes não reconduzíveis ao poder legislativo e dentro de um quadro institucional que se ia definindo casuisticamente.

A proximidade descontínua de dois momentos: «*o acto político social*» e a «*revolução em acto*», criou entre ambos uma íntima dependência que a «legislação revolucionária» consagrou ao fazer a conciliação entre os princípios contidos no programa do Movimento das Forças Armadas e os fundamentos ideológicos e posteriormente jurisdicionados das futuras medidas legais. Estabeleceu-se assim a regra da partilha do poder, com base nessa heterogeneidade conciliante, como condição *sine qua non* do processo revolucionário. As consequências deste fenómeno fizeram-se vivamente sentir no âmbito da questão agrária. Com efeito, qualquer projecto de alteração das estruturas agrárias é também, se não essencialmente, um projecto político. Trata-se de uma tarefa em que se envolvem matérias que estão longe de se poder reduzir a simples mecanismos jurídicos e que pressupõem uma tomada de posição prévia e ao nível geral da sociedade e do poder político em relação a determinadas questões, como a dimensão e a delimitação da esfera do privado e do público, o que, em termos políticos, implica a existência de um certo número de regras fundamentais que regulem as relações entre o indivíduo e o Estado, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de apropriação privada dos meios de produção, quais e em que termos, etc.

Quando, referindo-se à realidade parcelar agrária, se fala em medidas reformistas ou revolucionárias, convirá ter presente que estas modalidades

não são susceptíveis de uma aplicação indiscriminada ou casuística, antes reclamam, como condição prévia e essencial, uma correspondência na esfera do poder político.

E tanto assim é que, de todas as grandes classificações, que, muito embora não sejam exaustivas, se podem considerar significativas, se verifica, como também vem a ser confirmado pela própria prática, que as duas grandes linhas de actuação se resumem, verdadeiramente, às de carácter *reformista* e às de carácter *revolucionário*. Quanto às chamadas *reformas radicais*, podem, a nosso ver, subsumir-se na categoria das *políticas revolucionárias*, de que na essência se não distinguem.

As políticas de tipo reformista traduzem-se na elaboração e subsequente aplicação de um programa reformador, assumindo uma posição «pacífica, evolutiva e gradual no que toca à transformação das estruturas sociopolíticas». Toda a acção reformista se processa dentro da ordem instituída. Pretendem-se alterações que podem ir desde a eliminação de fórmulas existentes até à criação de fórmulas novas, sem que, contudo, haja rupturas bruscas dentro do sistema estabelecido, e, muito pelo contrário, utilizam-se, para levar a cabo a reforma, meios que a própria ordem existente fornece, nomeadamente no que se refere à ordem jurídica, em que se procura para cada novo diploma o fundamento da sua validade formal e substancial. Os valores essenciais da comunidade não sofrem qualquer alteração e tão-pouco mudam as classes dominantes ou a estrutura do poder político.

As políticas de tipo revolucionário representam uma verdadeira revolução agrária e, como tal, inseparável de um processo revolucionário global. Não pode haver *revolução agrária* sem que haja *revolução política*.

Os objectivos, tal como os meios, são totalmente distintos num e noutro caso. Trata-se, com efeito, de dois fenómenos tão diferentes entre si que se excluem.

Enquanto a tarefa reformista se desenvolve no seio do sistema, a revolução oferece um contraprojecto de sociedade, que «envolve a modificação profunda das estruturas sociais de um país, geralmente acompanhado pelo uso da força e por movimentação de massas populares». A uma mudança do quadro de valores dominantes corresponde geralmente a substituição da anterior classe dominante por outra saída da revolução.

O projecto revolucionário, ao contrário do reformista, não se propõe apenas alterações sectoriais, antes exige mudanças de âmbito global e cariz radical. Como diz Hannah Arendt, a revolução é o único acontecimento político que nos coloca directa e ineludivelmente perante «o problema do começo».

Segundo Jacques Ellul, a revolução caracteriza-se por dois traços fundamentais: a teoria e a instituição. A revolução implica, pois, um projecto, um programa, uma teorização em sentido lato, e busca a sua própria institucionalização, formas organizadas, mecanismos políticos e sociais capazes de realizar os grandes objectivos revolucionários.

5. O CARÁCTER INSTITUCIONAL DA REVOLUÇÃO AGRÁRIA PORTUGUESA

O recurso ao modelo de revolução institucional. Independentemente de se saber se, em Portugal, o modelo clássico de revolução teria sido possível ou não, podemos afirmar que os acontecimentos verificados no chamado

período pré-constitucional referentes à Reforma Agrária integram um processo reconduzível a uma revolução institucional.

Parece-nos importante, neste ponto, referir Carl Schmitt, que, citando Weber («[...] a burocracia é o nosso destino [...]»), acrescenta que «a legalidade é o modo de funcionar desta burocracia», ou seja, que, no Estado moderno, a legalidade intrínseca e o respeito pelas suas regras de jogo, dando cobertura hierárquica ao funcionário, garantem ao poder que as suas disposições serão respeitadas e cumpridas, *qualquer que seja o seu conteúdo*, desde que respeitem esta legalidade formal e os requisitos jurídico-administrativos de produção e hierarquia normativas.

Ora a Reforma Agrária poderia ter sido feita pelas «forças sociais», movimento de massas geográfica e sociologicamente determinado, incompatível com qualquer corpo normativo prévio, com qualquer preocupação de legalidade. Mas, a não ser assim, restava tão-só o recurso a um modelo institucional, ou seja, a revolução dentro das instituições, irradiando destas para o terreno. Nesta última hipótese, a *despersonalização*, *desmultiplicação* e *descentralização* do poder eram fundamentais, porquanto ampliavam ao máximo a eficácia da máquina administrativa a que Schmitt se refere. Do mesmo modo, era este o processo correcto para lograr um «poder» inominado que, revestindo tantas designações, perdesse a sua face não oculta, capaz de recorrer tão-só aos «poderes do seu poder», ficando totalmente liberto dos correlativos deveres. (Foi o caso dos conselhos regionais da Reforma Agrária, dos centros, dos grupos de gestão transitória dos perímetros de rega, das assembleias de aldeia, do Instituto de Reforma Agrária, dos sindicatos, do Movimento das Forças Armadas, do MDP-CDE, etc.).

E, para que este fenómeno se processasse, não só era preciso recorrer à produção legislativa, como esta deveria ainda obedecer a certas regras e possuir determinadas características. Daí o podermos afirmar que os atributos revolucionários da fase pré-constitucional não só não são contraditórios, como são mesmo complementares de uma forte tendência legalista.

II — O ORDENAMENTO

1. O VAZIO JURÍDICO

Embora este vazio jurídico não derive automaticamente do acto político inicial — o golpe de Estado — em cuja declaração de princípios (o Programa do Movimento das Forças Armadas) se prevê um traço possível de união entre a Constituição de 1933 e o futuro, acaba por se fazer sentir por força de um clima de dúvida e suspeição lançado sobre os valores e os princípios que até então tinham enformado a ordem jurídica portuguesa. Este vazio resulta, pois, mais de alterações jurídicas circunstanciais, que, ao entrarem em contradição com normas anteriores, acabam por tacitamente as revogar, do que propriamente de uma ruptura global consubstanciada numa ausência súbita, se bem que momentânea, do direito, expressamente recusada nesta primeira fase, na previsão talvez dos riscos políticos e sociais daí decorrentes. Não há, portanto, um momento concreto de ruptura, do mesmo modo que não é possível detectar uma situação de vazio absoluto. O movimento desencadeado com o «25 de Abril» não é *antijurídico* no sentido de que não prescinde da noção de *ordem*, e muito menos *ajurídico*, na medida em que aceita o direito como veículo da nova ideologia. Apenas é possível, nesta

fase, verificar um fenómeno de sobreposição de dois ordenamentos distintos e, como já dissemos, nalguns pontos antagónicos.

2. O PERFIL DO NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO AGRÁRIO

Embora se considere um momento de grande produção legislativa, tentaremos enunciar alguns dos traços mais característicos dos diplomas referentes à Reforma Agrária e que vieram a integrar o direito agrário português neste período.

Em primeiro lugar, *o seu carácter incompleto e lacunar*, o qual seríamos tentados a explicar por força de uma actividade legislativa processada no vazio, por um desfazimento entre o universo fáctico e jurídico provocado pela dinâmica revolucionária. Tal explicação parece-nos, porém, demasiado simplista. Cremos que a legislação desta fase é voluntariamente lacunosa e incompleta, como aliás se reconhece nos próprios preâmbulos, porquanto, recusando *ab initio* a sua função regulamentadora e ordenadora, permite e encoraja, pelas suas omissões, a interpretação casuística deixada ao critério de inúmeros «centros decisórios» administrativos ou sociopolíticos.

Em segundo lugar, *o seu carácter regional*, quando não expresso, pelo menos tácito, consequência de uma visão excessivamente politizada e ideológica da Reforma Agrária: a destruição de uma classe, mais do que de um sistema, a mobilização de outra classe para a destruição da primeira, mais do que o propósito de resolver as suas carências, os seus problemas.

Em terceiro lugar, *uma visão da «lei» como meio de criar «medidas de discriminação política»*, fundamentais, numa primeira fase, à própria sobrevivência da Revolução. Sendo a lei um princípio universal, geral, imparcial, etc., urgia fazer diplomas que contivessem em si as potencialidades para proceder à escolha dos seus sujeitos. Tal objectivo foi conseguido mediante a adopção de um esquema traduzido no condicionamento da aplicação de cada lei à verificação de determinados pressupostos, operando-se a discriminação a dois níveis: enquanto se introduziam os condicionalismos e enquanto se verificavam os pressupostos. Obviamente, tal verificação configurava um «acto revolucionário» deixado ao arbítrio de entidades, organismos, serviços, etc., com ampla autonomia e grande poder discricionário, aliado a um controlo praticamente inexistente ou ineficaz: quando se estabelecia qualquer sistema de recursos, a hierarquia era representada por esses mesmos organismos, colocados, para o efeito, em linha vertical.

Por fim, *a jurisdição da nova legitimidade*, resultante da transposição de valores ajurídicos para o ordenamento jurídico. Tais valores representam a base da *legitimidade revolucionária* e, uma vez recebidos na lei e por ela consagrados, transmutam-se na «legalidade revolucionária». Como já tivemos oportunidade de frisar noutra obra, toda a acção no terreno reclamou, constantemente, a sua correspondente legal e toda a cobertura ideológica do facto exigiu também um pressuposto jurisdicionado. E, assim, este fenómeno de transposição de determinados valores de um ordenamento mais abstracto para o concreto do diploma legal não só facilita a «adesão coacta» dos sujeitos, como consolida as conquistas revolucionárias.

A mais importante consequência deste fenómeno é a criação de uma *nova ilicitude*, traduzida na violação das novas regras, à qual vai corresponder todo um sistema coercivo, que, por sua vez, é ele próprio vocacionado para punir um determinado grupo social cujo aniquilamento se pretende e que,

independentemente de acções concretas e pelo simples facto de existir, representa uma ameaça permanente à Revolução.

A legitimidade revolucionária está bem patente, por exemplo, nos relatos de ocupações de terras. E não deixa de ser curioso notar a preocupação manifesta dos ocupantes em preceder esse relato com a enumeração das «motivações» que os levaram a agir: o desemprego nos casos em que se supõe que a entidade patronal poderia dar trabalho e que o não faz por má-fé; o atraso no pagamento de salários; a prática de actos reconduzíveis ao conceito lato de sabotagem económica, e que vão desde uma colheita tardia ou feita negligentemente à venda de gado ou cortiça; o subaproveitamento das terras; a ausência física do patrão; os débitos à banca, mesmo os comprovadamente agrícolas, etc. Todas estas motivações vieram a ter acolhimento legal. A partir desse momento deixaram de pertencer ao mundo ideológico ou político, para entrarem no mundo jurídico. A consequência imediata foi transferir para o aparelho judicial o controlo e a punição das situações acima-referidas.

Mas o uso revolucionário dos mecanismos legais, quer para criar novos ilícitos, quer para punir as condutas que os configuram, opera também em sentido inverso: *discriminalizando ou suspendendo o juízo de desvalor jurídico* de certos comportamentos ou actos quando praticados por determinados sujeitos. É o caso da suspensão da instância nas acções de reivindicação de posse que na prática tiveram o efeito de tornar ineficaz o conteúdo do direito de propriedade, ao retirar ao seu titular o correspondente direito de seque-la, fazendo-o ceder perante uma situação de facto — a ocupação — operada por um concreto grupo social — os assalariados rurais —, situação essa que, ao ser expressamente reconduzida pela lei à «constituição de novas unidades de produção», é de algum modo jurisdicionada.

Outro caso a assinalar será o do emprego compulsivo, que, muito mais do que uma «injustiça» ou «prepotência», significa uma alteração politicamente reconhecida e socialmente assimilada de uma certa escala de valores e prioridades que a Revolução veio permitir.

III — A ACTIVIDADE LEGISLATIVA

1. LEIS AGRÁRIAS: DUAS LINHAS DE ACTUAÇÃO

Sob a designação de «leis agrárias» incluímos todas as medidas legais que de alguma maneira se relacionaram com a questão agrária. Com efeito, uma leitura atenta e exaustiva de todo esse material leva-nos a concluir que as chamadas leis da Reforma Agrária, que contemplam a estrutura fundiária numa área geográfica que veio a constituir a Zona de Intervenção, não devem ser consideradas como as únicas dignas de atenção, nem mesmo as fundamentais. Um tal juízo conduziria a uma análise mais superficial dos restantes diplomas, que, embora não contemplando directamente a Reforma Agrária, vêm a ter sobre ela uma repercussão e um impacte que os torna, em certo sentido, tão ou mais importantes que as primeiras.

Esta reflexão levou-nos não só à detecção de dois tipos de «leis agrárias», como, e este é o ponto importante, a ver neles duas estratégias distintas relativamente à acção que se pretendia exercer sobre o mundo rural.

Quando da publicação do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, a Reforma Agrária portuguesa estava já perfeitamente delineada, o que levou

à ideia, em nossa opinião errada, de que este diploma se limitava a cobrir uma situação de facto, nascida e desenvolvida à revelia de qualquer noção de legalidade, impondo-se pelo vazio jurídico. É certo que até Agosto de 1975 se lançaram as bases da Reforma Agrária, não só ao nível de estruturação, como de actuação, e o quadro que ao legislador então se depara é já irreversível. Simplesmente, esse fenómeno não se processou formalmente sem o suficiente apoio legal, o qual mais facilmente poderia ser dado através de diplomas que, embora indirectamente, tivessem grande impacte na estrutura fundiária do que recorrendo a uma «Lei de Reforma Agrária», que, por mais ambígua e lacunosa, seria sempre «congeladora» de certas iniciativas revolucionárias.

2. LINHAS PERIFÉRICAS

São constituídas pelas disposições legais que deram cobertura jurídica ao primeiro período (Abril de 1974-Julho de 1975). São diplomas que não contemplam directamente a problemática da Reforma Agrária, mas que se vão revelar fundamentais para a orientação que essa problemática veio a assumir ao criarem as condições necessárias para preencher os pressupostos de aplicação das «futuras medidas de Reforma Agrária». Assim, quando a Lei das Expropriações é publicada, ela não representa o início de qualquer coisa, mas tão-só o tempo em que uma «legitimidade ideológica», sugerida e veiculada por diplomas anteriores, recebe um enquadramento legal que, de certo modo, a cristalizará. Daí que as «leis da Reforma Agrária» tivessem de ser tardias relativamente, não só aos acontecimentos, como também a outro tipo de medidas legais.

As principais características dos diplomas que integram as chamadas *linhas periféricas* são as seguintes:

- Situam-se cronologicamente antes da Lei das Expropriações;
- Não se integram nas «medidas da Reforma Agrária»;
- Recorrem, nalguns casos, a legislação corporativa;
- Constituem, no seu conjunto, um sistema coerente que, devidamente articulado, leva à separação física e económica da terra e do seu titular (empresário ou proprietário);
- Consubstanciam um intervencionismo que se processa caso a caso, mediante a verificação de determinados pressupostos, ao invés da expropriação e nacionalização, que são definitivas.

São quatro os marcos principais da actividade legislativa neste período:
A intervenção do Estado: nas explorações agrícolas (Decreto-Lei n.º 660/74, de 25 de Novembro, que veio a ser alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 222-B/75, de 12 de Maio e 597/75, de 28 de Outubro; em cooperativas agrícolas de transformação ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 31 551, de 4 de Outubro de 1941, 43 856, de 11 de Agosto de 1961, 203-C/75 e 390/75; nas empresas agro-industriais, também com base nos Decretos-Leis n.ºs 660/75 e 597/75, abrindo-se assim caminho para a constituição de facto de um vasto sector estatizado, ao mesmo tempo que se permitia a colocação em postos-chave de elementos de confiança política do poder.

A jurisdição do conceito de «sabotagem económica» levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 207-B/75, de 17 de Abril, e directamente aplicada à Reforma Agrária pelo despacho de 23 de Junho de 1975, que estabelece o con-

trolo estadual à movimentação dos efectivos pecuários. Assim, dentro do conceito vago de «sabotagem», e com total desrespeito pelas regras elementares de todo o sistema jurídico penal, foram-se incluindo as condutas e, conseqüentemente, o que é bem mais grave, os sujeitos considerados como politicamente indesejáveis.

O arrendamento compulsivo, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 653/74, de 22 de Novembro, posteriormente recebido na Lei do Arrendamento Rural e que se traduz na faculdade concedida ao Instituto de Reforma Agrária de tomar compulsivamente de arrendamento as terras incultas e subaproveitadas (faculdade que a Lei do Arrendamento Rural veio alargar). Tais medidas, devido a critérios de apreciação altamente duvidosos, acabaram por criar um sistema de pré-colectivização das terras.

A contratação colectiva rural e o emprego compulsivo: ao manter-se em vigor a legislação corporativa sobre a matéria, impossibilitou-se qualquer tipo de contratação por via convencional, reconduzindo-a à via administrativa, ou seja, permitindo o domínio absoluto do Estado nessa matéria. Tal atitude articula-se aliás perfeitamente com a questão da unicidade sindical, na medida em que facilitava o controlo dos sindicatos a constituir e do processamento das relações laborais nos moldes considerados desejáveis pelo poder então dominante.

O emprego compulsivo, por sua vez, aparentemente vocacionado para solucionar o problema da falta de trabalho, transforma-se rapidamente num meio eficaz de inviabilizar a curto prazo a empresa agrícola. Nascido no âmbito dos contratos colectivos de trabalho, vem a ser reforçado pelo despacho conjunto que cria a Comissão Distrital Rural de Setúbal.

Acrescem ainda os diplomas que instituem numerosos organismos com amplos poderes e grande descentralização (conselhos regionais da Reforma Agrária, centros regionais da Reforma Agrária, comissão distrital rural, etc.).

São estas, em linhas muito gerais, as componentes da estratégia periférica. E usamos a expressão porquanto tais medidas, se bem que com impacte decisivo no modelo escolhido de reforma agrária em Portugal, neste período, o atingem de modo indirecto ou periférico. Tais componentes assumem ainda aspectos assaz revolucionários, tendo em conta o modo como os diplomas foram aplicados na prática e a possibilidade, facultada pela própria legislação aos «organismos», «serviços» e «autoridades» para o efeito criados, de actos largamente discricionários para o preenchimento dos pressupostos legais.

3. LINHAS DIRECTAS

Com os Decretos-Leis n.ºs 406-A/75, de 29 de Julho, e 407-A/75, de 30 de Julho, porém, desenha-se uma nova estratégia, ao iniciar-se a publicação das «medidas de Reforma Agrária». Consubstanciadas fundamentalmente na expropriação e nacionalização dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas, são acompanhadas de todo um processo de reconhecimento, organização e apoio financeiro às novas unidades de produção, bem como de uma série de medidas suspensivas dos direitos e garantias dos empresários agrícolas sobre os quais impendesse a expectativa de expropriação. Tais leis, tardias relativamente à situação que então, *de facto*, se verificava na Zona de Intervenção da Reforma Agrária, tinham, regra geral, um teor lacunoso e impreciso, uma regulamentação incompleta, uma expressa limitação geográ-

fica e um tom aparentemente reformista. E dizemos «aparentemente» porquanto, em princípio, medidas de reordenamento fundiário implicam uma intervenção do Estado através de mecanismos de expropriação e nacionalização. Só que a intenção proclamada não basta, sendo fundamental o *animus* subjacente, os critérios que a própria lei deve conter e que legitimam a posterior acção estatal e, por fim, que dentro da previsão da lei caíam tipos de explorações, e não categorias de sujeitos. É que, como se vê do preâmbulo dos decretos-leis, era uma classe que se pretendia atingir, e não tanto (ou sequer) uma determinada estrutura fundiária.

Os principais diplomas que integram esta estratégia são: os Decretos-Leis n.ºs 406-A/75, de 29 de Julho, 407-A/75, de 30 de Julho, 236-A/76, de 5 de Abril, e 248/76, de 7 de Abril, e ainda toda a legislação relativa a unidades colectivas de produção e crédito agrícola, arrendamento rural, etc., e respectivos diplomas regulamentares.

Merecem menção especial dois decretos-leis, que, embora publicados neste período, consubstanciam duas medidas verdadeiramente reformistas em matéria agrária e traduzem os dois únicos casos em que se verifica a transferência de propriedade para outrem que não o Estado. Trata-se do Decreto-Lei n.º 547/74, de 22 de Outubro, que contempla os casos em que as terras foram dadas de arrendamento no estado de incultas ou em mato e se tornaram produtivas mediante o trabalho e investimento do rendeiro, e do Decreto-Lei n.º 195-A/76, de 6 de Março, que, abolindo a enfiteuse a que se achavam sujeitos os prédios rústicos, transfere o domínio directo para o titular do domínio útil.

Estas linhas directas vieram, por sua vez, a sofrer inúmeras distorções. Estava-se, com efeito, num momento em que *o modo de aplicação* era o factor que moldava, de facto, *o espírito da lei*. Esta, híbrida pelo seu conteúdo, só ganhava sentido quando e como aplicada aos casos concretos. São inúmeras as distorções que se podem apontar:

- Os próprios preâmbulos dos grandes diplomas, que, como *ratio legis* que são, permitem detectar a intenção do legislador e concluir, frequentemente, que ela pode ser discordante da *mens legis* e que a contradição inicial surge, inclusivamente, ao nível da lei-legislador, traduzindo, bem mais do que o articulado do diploma, a doutrina dominante, e que deixam aos agentes uma larga margem para interpretar a lei na sua aplicação aos casos concretos;
- A introdução em diplomas regulamentares de excepções que conduzem a desvios à própria lei principal;
- A limitação espacial das leis da Reforma Agrária, primeiro de uma forma tácita e posteriormente consagrada pela criação por via legal da Zona de Intervenção;
- A aceitação legal de «situações de expropriação de facto» através da jurisdicação da figura «ocupação» e da suspensão da instância nas acções de reivindicação de posse ou a discriminalização do esbulho;
- As situações paralegais legitimadas pela expectativa da expropriação ou nacionalização;
- A própria descentralização operada pelas leis, traduzida na desmultiplicação de poderes incontrolados, centros decisórios autónomos com força para desencadear os mecanismos legais.

Um sistema legal assim construído representa um dos mais fortes apoios de uma *revolução institucional*. Neste entendimento, a Reforma Agrária,

vista na nudez das suas intenções exclusivamente ideológicas e políticas, nunca poderia desenrolar-se à revelia da lei. Foi esta que, sempre presente ao longo de todo o processo, permitiu, mercê de previsões legais aparentemente frustradas, de um desfazamento calculado entre o universo fáctico e o universo jurídico, criar o enquadramento legal da acção revolucionária. A lei, afinal, nunca perdeu os seus sujeitos, antes os escolheu; a actividade legislativa não se processou no vazio, esgotando a sua previsão num mundo de fantasmas, antes, cúmplice da evolução dos acontecimentos, os preparou, recebeu e legalizou.

CONCLUSÃO

O que acabámos de expor sugere uma conclusão no sentido de considerar o período revolucionário relativamente ao direito como um tempo de *instrumentalização da lei*, quer ao utilizá-la como forma de «adesão coacta», quer enquanto veículo de «medidas discriminatórias». Embora tal sugestão não deva ser afastada, convirá, porém, alinhar algumas reflexões que auxiliem no esclarecimento de uma questão tão controversa como as relações entre a ordem jurídica e a revolução.

Assim, e voltando ao ponto de partida, a revolução surge como um momento inicial, constitutivo, de mudança.

Nesse momento, a lei só pode ter importância ao nível do axiológico-normativo: a lei, em sentido formal, não releva, porquanto a revolução marca sempre a ruptura com uma determinada legislação e tende, ela própria, a elaborar as suas novas leis. Como diz Castanheira Neves, *o normativo legal é apenas um dado jurídico de que se parte, para respeitar ou transgredir, cumprir ou não cumprir. Daí que o dado legal não ofereça, só com ser expressão legal ou ter a forma de lei, garantia suficiente da sua validade normativa de direito.*

Quando, pois, é que se pode dizer que se atinge o ponto máximo de tensão entre o processo revolucionário e o jurídico, quando é que aquele degrada o direito? Ou, por outras palavras, quando é que a revolução «não é humanamente positiva»? Pensamos que tal sucederá quando aquele *mínimo* ético sem o qual nenhuma sociedade é possível for violado: será o caso da violação e privação da liberdade, dos atentados à dignidade do homem, da perda de independência e imparcialidade do sistema judicial, da limitação ou destruição da certeza e segurança jurídicas, a que todo o homem tem direito, etc. Ora não é a revolução, enquanto dinâmica transformadora, que necessariamente provocará essa violação, essa degradação do direito. A revolução, também ela fonte de normas, pode recriá-lo, não só sem violar a «consciência jurídica geral», como até respeitando-a ao subverter uma ordem anterior que, essa sim, poderia ter-se revelado atentatória de tal consciência.

Mas intimamente ligados à revolução estão outros dois factores: *o político* e *o ideológico*. São eles que no momento inicial de vazio axiológico o preenchem, muitas vezes valorizando os meios em detrimento dos fins. É o caso das leis da Reforma Agrária, que, desde logo, proclamam o objectivo de destruir uma classe em detrimento, como se verificou, da aplicação de qualquer política agrária integral, mesmo dita revolucionária. E o direito transforma-se assim numa «tarefa política».

Ora é a este nível do político-ideológico que a batalha com o normativo-axiológico se trava, e não propriamente ao nível do puro fenómeno revolucionário enquanto «salto», mudança, *revolutio*.

A revolução acabará sempre por se legalizar, pelo que nunca prescindirá do direito, ao menos como braço do poder. A legitimidade revolucionária pode, ao sobrepor o político-ideológico ao axiológico-normativo, ferir o direito. Mas não necessariamente. Ou seja, a revolução não é intrinsecamente antijurídica.

Assim, resta-nos reflectir sobre se, no caso concreto da Reforma Agrária portuguesa, o processo revolucionário (sobretudo tendo em conta o seu carácter institucional) poderia ter sido substituído, em termos abstractos e como pura hipótese de trabalho, por um processo reformista. Cremos que não, ao menos em 1974. A revolução torna-se, deste modo, o «motor de arranque» indispensável para que se verificasse, embora com atropelos, embora com fortes tensões, a *translatio*, que, sendo elemento essencial deste tipo de fenómeno, pode revelar-se nas políticas reformistas tão-só com a lentidão própria da pesada máquina burocrática dos Estados de direito, as fortes pressões sociopolíticas a que uma classe dirigente, que não seja animada pelo espírito de destruir as demais, está fatalmente submetida. A sociedade, tal como o homem, quando não morre da crise que lhe ameaçou a vida, renasce para uma existência nova, num corpo que, sendo originalmente o mesmo, é já algo de totalmente distinto. Qualquer transformação nos campos de Portugal implicava uma forte modificação no quadro valorativo vigente, não só na ordem jurídica, como na consciência colectiva. Tal modificação foi em parte consubstanciada pela nova legitimidade que a revolução trouxe. Os desvios deveram-se mais ao factor ideológico-político que à essência ética que lhe estava subjacente. Corrigidos aqueles, é possível que esta sobreviva. E será só nesse momento que as políticas reformistas terão uma importante palavra a dizer.

BIBLIOGRAFIA

- Carl Schmitt, *Legalidad y Legitimidad*, Madrid, 1971.
José Luís de Los Mozos, *Estudios de Derecho Agrario*, Madrid, 1972.
Juan J. Sanz Jarque, *Derecho Agrario*, Madrid, 1975.
Hannah Arendt, *On Revolution*, Londres, 1965.
Jacques Ellul, *Autopsia de la Revolución*, Madrid, 1973.
Castanheira Neves, «Direito e revolução», in *Revista da Ordem dos Advogados*, anos de 1975-1976.
Vital Moreira, prefácio a *As Ditaduras — O Regime Revolucionário*, de Basílio Teles, Coimbra, 1975.
Maria José Nogueira Pinto, *O Direito da Terra*, GER, 1981.