

Sobre a reforma agrária

(DNC) p. 5
JOSAPHAT MARINHO

A Constituinte discute a reforma agrária como se fosse efetiva-la, plenamente, na expressão do texto em preparo. Não é a reforma na terra, mas no papel. O conceitualismo e a preocupação de pormenor abrem caminho ao êxito de conservadores e reacionários, e até à perda de aliados. O procedimento inábil lembra o das reformas do governo Goulart: agitados em muitos plenários, condenadas em vários volumes, e não convertidas em realidade, antes propiciando a reação de 1964. A falta de objetividade, confundindo a técnica constitucional com a da lei ordinária e a do regulamento administrativo, sacrifica o alcance social do texto maior.

Proporções diversas e em contraste atormentam a Constituinte e embaraçam a prevalência do bom-senso. Se não é de boa técnica constitucional declarar a propriedade produtiva sujeita a desapropriação para efeito de reforma agrária, também se revela inconveniente a exclusão absoluta. Não há medida padrão do que seja propriedade produtiva, e tal situação pode apresentar particularidades variáveis. A noção de produtividade não é estática nem uniforme, antes corresponde à diversidade da riqueza, no espaço e no tempo. Assim, melhor é que a matéria tenha disciplina em lei, na qual poderão ser consideradas não só as singularidades regionais, como seguidas as alterações ocorrentes. A lei não oferece a rigidez da Constituição e seu conteúdo comporta minúcias a esta estranhas. A Constituição contaria apenas as regras maiores sobre a reforma agrária.

Demais, todo sistema normativo que se destina a suprimir ou limitar privilégios, sendo sempre contestado, não nasce perfeito. Aperfeiçoa-se com a prática. Por isso, há que transigir para avançar pela persuasão e com a experiência. A Lei nº 883, de 1949, dispôs sobre o reconhecimento de filhos ilegítimos. Referiu-se a "filho reconhecido" e lhe atribuiu "direito, a título de amparo social", à "metade da herança" que viesse a receber o "filho legítimo ou legitimado". Era evidente a discriminação. O filho reconhecido não tinha condição de herdeiro e o que percebia era "a título de amparo social". Os preconceitos então correntes não permitiram que se cogitasse de herdeiro e de herança. A lei, entretanto, já era um avanço em favor do filho havido fora da sociedade conjugal. Já em 1975, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal decidia que "o adúltero reconhecido, nos termos da Lei nº 883, é herdeiro necessário". E a Lei 6.515, de 1977, que regulou o divórcio, modificou o regime e equiparou todos os filhos, assegurando-lhes "direito à herança, em igualdade de condições".

Alterando-se as circunstâncias sócio-culturais ampliou-se o alcance da lei, primeiro por interpretação, depois por iniciativa do Poder Legislativo. Foi certa, portanto, a flexibilidade do legislador em 1949.

Assim como o legislador civil, o constituinte há de ser flexível para garantir o progresso das instituições. Essencial não é a ênfase ou o pormenor, mas transmitir à norma o espírito que a impulsiona no curso de sua aplicação. A reforma agrária é providência que atinge privilégios longamente cuidados. Ferir o bloco de interesses dos grandes proprietários rurais é tarefa que provoca reações compreensíveis. Maior é a dificuldade porque cumpre ao legislador estabelecer regras que distingam ou permitam distinguir a propriedade geradora de riqueza e desenvolvimento da propriedade improdutiva ou maleficamente explorada. A ação legislativa inteligente há de conquistar forte adesão coletiva, como anteparo à resistência das forças retrógradas. Cabe mesmo buscar o apoio daqueles proprietários desenvolvidos, que verão na lei sobriamente elaborada uma forma de defesa de seus interesses legítimos.

A conquista dessa sustentação geral pressupõe alguns fatores, entre os quais realça a atividade legislativa desligada de acentuados motivos ideológicos. A prevalência deve ser do espírito de justiça social, e não de vingança. A idéia de justiça desarma reações e cria simpatia pública. Pioneiro da reforma agrária no parlamento, depois da ditadura do Estado Novo, Nestor Duarte, embora um socialista, tratou o assunto com a consciência serena de que buscava uma solução adequada. Como a Constituição de 1946 já fixava a função social da propriedade, procurou extrair daí todas as conseqüências cabíveis. Assinalou que "a propriedade — função social condiciona não só o conceito como a aquisição e o uso da propriedade". Diante disso, concluiu: "Já não é possível uso arbitrário ou imoderado da propriedade não só porque os princípios o condenam como os fatos não o permitem". E advertiu, sem ameaças, ser inútil "erguer barreiras onde a força dos fatos é o próprio suporte dos princípios".

Tornar essa convicção comum à sociedade significa reduzir obstáculos à reforma agrária, dentro daquela concepção de considerar a lei "expressão da vontade geral", como a resumiu Carré de Malberg, vai por mais de 50 anos, em preciosa monografia. E se o assentimento coletivo é necessário à legitimação de todas as leis, cresce de valor em relação às normas de grande relevo, como as pertinentes ao regime agrário. Decerto o constituinte, no segundo turno de discussão e votação, atentarà nesse conselho da experiência universal.