

## O PROBLEMA AGRÁRIO NO QUADRO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS\*

OLDEGAR FRANCO VIEIRA

### S U M A R I O :

1 — O Direito Agrário como disciplina autônoma 2 — Conceito de Direito Agrário. 3 — O Direito Agrário no quadro geral do Direito. 4 — O Direito Agrário como ordenamento federal e regional. 5 — O Direito Agrário como parte da «Ordem Econômica e Social» da Constituição Brasileira (direito de propriedade, intervenção do Estado, direitos dos trabalhadores rurais). 6 — O Direito Agrário e o municipalismo da Constituição Brasileira. 7 — O Direito Agrário e a legislação complementar da Constituição Brasileira (legislação rural, legislação econômico-rural, legislação econômico-rural administrativo). 8 — Instituições do planejamento econômico-rural. 9 — A intervenção do Estado como função administrativa das atividades econômico-rurais. 10 — Órgãos ministeriais da administração econômico-rural. 11 — Intervenção da Presidência da República na administração econômico-rural. 12 — Necessidade de uma política econômico-rural unificada. 13 — Associativismo e assistencialismo econômico-rural. 14 — Perspectivas do Direito Agrário no Brasil.

1 — O Direito Agrário no Brasil não constitui uma disciplina diferenciada ou autônoma, no plano didático como no legislativo. Relativamente ao didático, não encontramos em todo o sistema escolar do país uma cátedra ou disciplina com este ou outro nome similar, aparecendo, unicamente, nos cursos superiores de agronomia, o ensino das leis agrárias como parte do programa de “Economia Rural”, ao lado da “contabilidade agrícola”. No referente à sistematização legislativa, também aí, como tal, o Direito Agrário não existe. A própria

(\*) Comunicação apresentada à Primeira Assembléa do Instituto de Direito Agrário Internacional e Comparado, de Florença, Itália, reunida de 4 a 8 de Abril de 1960.

expressão — direito agrário — não é encontrada no linguajar dos nossos juristas, sendo mais frequente, nos raros que se têm interessado pelo assunto, a expressão «direito rural». E assim, quase tôdas as normas que se referem, entre nós, aos aspectos jurídicos da vida nos campos, fazem parte de legislação de outra espécie, longe se encontrando o Direito Agrário de constituir um ordenamento específico, organizado em função das relações que se processam na ambiência camponêsa.

2 — Não existindo entre nós a consciência clara de um «Direito Agrário», seria natural, ao escrevermos sôbre êste assunto, a preocupação de definirmos a matéria, que tem sido objeto de debate, uns apegados ao critério da positivação (tanto mais positivado êste ramo do direito, quanto a êle correspondesse uma legislação especial e unitária), enquanto outros mais preocupados se revelam — para a afirmação da disciplina — com a problemática sócio-econômica que, já no plano dos fatos, a solicita e justifica.

Dêste modo, se nós nos inclinássemos para a compreensão anterior, longe estaríamos, pelos motivos já referidos, de afirmar a existência do Direito Agrário no Brasil. Ligado, porém, o nosso espírito, antes que ao direito formal, à sua existência substancial, no barro vivo da sociedade, dúvida não temos quanto à afirmação da sua existência: de uma disciplina que se vai constituindo já como sistema, e a reclamar aqui e ali, a codificação que a defina como elemento fundamental do ordenamento jurídico de um país como o nosso, que (atê se poderia dizer: «por ironia», tal a situação de desprestígio a que tem sido relegada a atividade rural) sempre se proclamou «essencialmente agrícola».

Com efeito, correspondente a uma institucionalização jurídica que se articulasse com fundamento e para o serviço da vida rural, evidente — a quem conheça a realidade interior do nosso país — é a problemática que aí se desenvolve; é uma problemática de sentido não só econômico mas amplamente social, já por efeito das condições sócio-ecológicas em que se encontra, como também por não lhe amparar uma organização da vida mais elevada e progressista, uma articulação de instituições e institutos essencialmente educativos, que os compelissem, por iniciativa de forças externas, à superação das rotinas e à realização racional do seu destino.

No momento, pois, em que nos dispuzéssemos a uma definição do Direito Agrário, necessariamente esta definição estaria ligada às circunstâncias do Brasil; o nosso pensamento se

reportaria principalmente ao fato, à realidade jurídico-rural anterior ao sistema das normas construídas, ou seja, à pré-existência de um direito costumeiro que se constituiu pela combinação das instituições tradicionais da colonização portuguesa com as contingências do meio, para depois compreendermos aquela construção que agora se inicia, sob o processo da maior integração das comunidades rurícolas — antes essencialmente marginais ou subsidiárias, — no conjunto de uma sociedade que só agora se vai tornando intra-dependente.

E assim compreendido, o Direito Agrário se constituiria mediante sistematização daquelas normas e preceitos, tanto usuais como escritos, que presidem as relações humanas e institucionais, travadas no meio rural, e unicamente determinadas pelos problemas da terra como fator de produção.

3 — O Direito Agrário é, assim como o compreendemos, uma divisão do Direito Econômico, o qual, sendo antes, no mundo liberal, uma divisão do direito privado, já agora se torna semi-público, pelo mesmo processo que acomete os outros ramos do direito privado. Intimamente relacionado com o direito público, e até em boa parte a este subordinado na atual sociedade, culturalizada e institucionalmente integrada, o Direito Agrário atravessa uma fase idêntica à do vertiginoso processo do Direito Industrial, nomeadamente no seu setor mais definido, que é o Direito do Trabalho.

Por aí se vê que, tendo-se capitulado o Direito do Trabalho como parte do Direito Industrial, ao Direito Agrário caberia, logicamente, a regulamentação do trabalho rural. Esta regulamentação seria uma das peças mais importantes do ordenamento jurídico da vida compoensa, enquanto os demais dispositivos se ateriam a outros fatores e relações da produção campesina. Tais fatores e relações — ainda que comuns, no campo ou na cidade, a qualquer processo produtivo — também êles, no meio rural se apresentam sob formas especiais, e assim justificam a existência de normas específicas, tais como as que se referem à posse e à propriedade rurais, face aos limites de utilização determinados pelos interesses e direitos da coletividade, assim como outros aspectos relativos aos direitos assistenciais do trabalhador do campo, e à instrumentação e financiamento do seu trabalho.

A propósito da terra e da sua exploração (e não pela determinada referência a outros elementos, embóra permanentes, quer no campo quer no meio urbano, como, por exemplo, o trabalho em si, ou a propriedade em si), assim encontraríamos o objeto material do Direito Agrário, o qual então se justificaria pelo fato mesmo de o campo constituir

um ambiente definido, inconfundível, determinativo de atitudes e circunstâncias especialíssimas, principalmente quando nos lembramos de sua extraordinária variabilidade, através dos continentes e latitudes, como também, por outro lado, o estreito relacionamento das realidades agrárias com a questão da subsistência individual e coletiva.

4 — Desta interdependência mais viva e circunstancial do direito com a ambiência geo-social a que deve servir — relacionamento necessário e inevitável, — daí decorreria o fato de o Direito Agrário se objetivar, além dos seus aspectos gerais e mais constantes, em ordenamentos vários, cada um especificamente para cada região. Se o Direito Industrial, sob muitos aspectos, se apresenta com as características de um ordenamento universal, idêntico aqui e ali, e só dividido em ordenamentos nacionais pelos imperativos da circunstância jurisdicional, com o Direito Agrário coisa diversa há-de ocorrer, principalmente num país como o Brasil, um verdadeiro continente, abrigando regiões profundamente diferenciadas, as mais húmidas na vizinhança das mais sêcas, florestas tropicais de vegetação luxuriante e confusa, e regiões de pinheirais homogêneos; montanhas de minérios e charcos imensos; pastagens naturais e campos descortinados pelo machado e pelo fogo.

Mas desta variedade de caracteres e problemas, não concluiríamos que devesse inexistir, no Brasil, um Direito Agrário bem constituído ou sistematicamente consolidado. Pelo contrário, em razão desta multiplicidade de aspectos e problemas, daí concluiríamos a necessidade de, sem mais demora, encarar-se o problema da institucionalização jurídica da nossa vida rural. E esta institucionalização se dividiria necessariamente numa parte geral, dedicada aos problemas comuns a todo o país, e noutra parte, em capítulos especializados, de conformidade com as circunstâncias de cada uma das nossas regiões geo-sociais, convertidas em regiões agro-jurídicas, para o estabelecimento de ordenamentos especiais e de jurisdições determinadas. Mas, nesta discriminação, o Direito Agrário Brasileiro, ainda que regionalizado, seria um direito da competência federal; nós o compreendemos assim, não só porque assim tenhamos que deduzi-lo da Constituição da República, mas principalmente porque, de outro modo — regionalizado que fosse o Direito Agrário na base territorial dos Estados federados — não encontraríamos correspondência entre a necessária divisão agro-jurídica — exigida pelos fatos — e a atual distribuição territorial dos nossos Estados federados, inteiramente artificial que é.

Já a Constituição Federal estabelece como competência exclusiva da União (art. 5.º) um amplo poder de legislar sobre direito civil, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, e do trabalho, e sobre comércio exterior e instituições de crédito, para não irmos adiante. Além de capitulável, a matéria rural, em quase todos estes ramos, ela ainda aparece na Constituição Federal, como competência não exclusiva mas fundamental da União (reconhecido ao Estado o direito de legislação supletiva — art. 6.º), no mesmo art. 5.º, ao mencionar as seguintes matérias: produção e consumo, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, florestas, caça e pesca, imigração e colonização e incorporação do silvícola à comunhão nacional, tôdas elas grandemente vinculadas à existência camponêsa.

São ideias fundamentais, de serem observadas na sistematização do Direito Agrário no Brasil. Aliás, os materiais desta futura sistematização — que já agora vamos reunindo em numerosa legislação fragmentária — são todos, como vimos, de procedência federal, ainda que referentes a problemas regionais, problemas que em verdade, nunca se confinam nos limites de uma só das unidades federadas do país. É, por exemplo, o caso da legislação relativa ao café, de interesse principalmente dos Estados de São Paulo e Paraná; a referente ao álcool e ao açúcar, de interesse de Pernambuco, Bahia, Estado do Rio de Janeiro e São Paulo; ou ao pinho e ao mate (Paraná, Santa Catarina); ao cacau (Bahia e Espírito Santo); ao trigo, ao gado, e assim por diante, em áreas produtoras, de problemas idênticos mas de jurisdição parcialmente fragmentada pelo nosso equívoco federalismo.

5 — Ainda na Constituição Federal, no capítulo da Ordem Econômica e Social, muitos dispositivos se referem, direta ou indiretamente, ao Direito Agrário. Começa esta referência por se fazer sentida nas limitações que opõe ao direito de propriedade e à possibilidade de desapropriação, sobretudo por “interesse social”, que funcionaria como fundamento jurídico de uma possível reforma agrária (art. 141, § 16). Admitindo a Constituição “a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (art. 147), refundamenta e reforça, o que já tínhamos escrito, em nossa legislação civil, em suas disposições — encontradiças, porque teóricas, em todo o direito do mundo ocidental-românico — sobre o direito de propriedade e direitos reais sobre as coisas alheias, e direito das obrigações e dos contratos, e assim também participantes do Código Civil Brasileiro, que data de 1915, e de tôda a legislação posterior que o altera ou complementa.

Em prosseguimento, no mesmo capítulo, a Constituição estabelece:

a) a intervenção do Estado no domínio econômico (arts. 146 e 148);

b) o “estabelecimento de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária” (art. 150);

c) a distinção entre a propriedade do solo e a das minas e demais riquezas do subsolo, bem como das quedas de água, cuja exploração estará sempre na dependência de autorização ou concessão federal, mas assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração (arts. 152 e 153);

d) a “fixação do homem ao campo” (art. 156), criando-se nova espécie de usucapião, em favor daquele que não sendo proprietário, ocupar por dez anos consecutivos (o Código Civil, no art. 550 fixava “30 anos”) trecho de terra não inferior a vinte e cinco hectares;

e) as bases da legislação trabalhista e da previdência social (art. 157), de ser extensiva aos trabalhadores do campo, visto que a Constituição não discrimina mas estabelece que “não se admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos” (art. 157, § único), referindo-se diretamente este artigo à “exploração rural” (art. 157, XII), em caráter circunstancial, no momento em que se fazia necessária a especificação dos ambientes de trabalho. Também aí, ao legislador constituinte coube a tarefa de renovar e ampliar o conteúdo do nosso direito, pois, desde 1943 contamos com uma Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1-5-943), que estatuiu aos trabalhadores rurais “as regras básicas do contrato individual de trabalho, inclusive o aviso prévio, não lhes atingindo, porém, o regime de garantias em caso de rescisão a que não tenham dado motivo, nem o instituto da estabilidade”, já não vigorando, todavia, esta exceção, visto que na Constituição é expressamente assegurado este direito aos camponeses.

Chegados àquela conclusão restritiva, os autores da Consolidação alegavam “serem imprescindíveis maiores esclarecimentos das exatas condições das classes rurais, inibidas, no momento, por falta de lei, da revelação sindical dos respectivos interesses” (§ 73 da correspondente exposição de motivos). Vê-se porém, logo depois, em 1944, que esta falha vai ser sanada pelo Decreto-Lei n.º 7.038, o qual dispõe sobre a sindicalização rural, em coerência com a própria Consolidação, que no art. 535 estabelecia: “as associações sindicais de grau superior da agricultura e pecuária serão organizadas na conformidade do que dispuser a lei que regular a sindicalização

dessas atividades ou profissões". Com efeito, o Decreto-Lei n.º 7.038 estabelece que constituem associações de grau superior, Federações constituídas por, no mínimo, cinco sindicatos de atividades similares, e entre outros, a Confederação Nacional da Agricultura, constituída de, pelo menos, três Federações, havendo uma Confederação de empregados e outra de empregadores, tôdas estas organizações tendo por prerrogativas:

— "representar perante as autoridades administrativas e judiciais os interêsses gerais das categorias ou profissões" respectivas;

— "celebrar contratos coletivos de trabalho";

— "colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos";

e por deveres:

— "colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social";

— "manter serviços de assistência para seus associados";

— "promover a conciliação nos dissídios de trabalho";

— "promover a criação de cooperativas";

— "fundar e manter escolas de alfabetização e pré-vo-  
cacionais".

E ainda no referente aos direitos do trabalhador rural, a obrigação constitucional (art. 168, III), das empresas em que trabalhem mais de cem pessoas, de manterem ensino primário gratuito para seus servidores e filhos, como também se faz presente o Direito Agrário na Constituição Brasileira, quando estabelece recursos financeiros para a execução de planos de desenvolvimento econômico — conforme verificaremos melhor mais adiante — de regiões eminentemente rurais, como a "área da seca" (art. 198), a Amazônia (art. 199) e o vale do rio São Francisco (art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

6 — Outro ponto de nossa Constituição que diz respeito — de modo significativo, ainda que indiretamente — ao Direito Agrário, é aquêlê que reflete o seu espírito municipalista. Ao contrário das Constituições anteriores, êste espírito em vários artigos se revela, especialmente na preocupação geral do legislador de beneficiar as comunidades do interior, estabelecendo:

a) a obrigação da União de entregar aos Municípios, excluídas as Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza, "feita a distribuição em partes iguais, e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefício de ordem rural" (art. 15, § 4.º);

b) que a tributação sobre “produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se ainda este regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica” (art. 15, III), terá a forma de imposto único (federal), devendo ser entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (que em sua imensa maioria são essencialmente rurais) sessenta por cento da renda resultante, “para os fins estabelecidos em lei federal” (lei n.º 302, de 13 de Junho de 1948) que constitui o Fundo Rodoviário Nacional, destinado à construção, melhoramento e conservação de estradas de rodagem, na mais perfeita correspondência com um direito fundamental (e preponderantemente econômico) das populações do interior;

c) a autonomia, sobretudo financeira, dos Municípios que é consideravelmente preservada pela Constituição, quando assegura aos Municípios os seguintes direitos:

— de decretar impostos (art. 29) sobre a propriedade urbana, “de licença, indústrias e profissões, sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência”;

— como à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o de cobrar contribuição de melhoria e taxas, e quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços (art. 30);

— e, finalmente, — ao município que não seja Capital de Estado — o direito de receber, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado pelo Estado, neste mesmo município, de todos os impostos estaduais (salvo o de exportação), excesso que se calculará em relação ao total das rendas locais de qualquer natureza, querendo isto dizer que, em município do interior, a êle reverterão sempre trinta por cento do que o Estado nêle arrecadar a mais, sobre o total das rendas locais.

Este aspecto municipalista, novo no nosso direito constitucional, constitui, sem dúvida, um passo à frente na ampliação do nosso ecúmeno jurídico. Este movimento, porém, ainda que em ritmo crescente, catorze anos depois de promulgada a Constituição, ainda não atingiu um grau de satisfatórias realizações, dado que, em vários pontos, permanecemos aquém do pensamento constitucional, principalmente naquêle, básico, fundamental, que é a educação política do povo.

Com efeito, nenhum esforço sistemático e efetivo se praticou até agora neste sentido, sendo de notar-se, particu-

larmente, que até então se encontra em pleno processo de elaboração dificultosa, e frequentemente interrompida e acidentada, a "lei de diretrizes e bases da educação nacional", solenemente preconizada pelo art. 5.º, XV, da Constituição Federal.

Intensamente perturbada pela ação desagregativa do partidário individualista, verdade é que a ação do Congresso Nacional não se tem manifestado decisivamente neste campo. Esta perturbação é tanto mais intensa quanto a sabemos, até certo ponto, parte e efeito da grande crise cultural e ideológica em que o mundo de hoje se debate. Assim temos vivido, como tantos povos — ou talvez mais que muitos povos justamente agora, neste momento decisivo, mais necessitados nós de ordem e paz para a organização económica e social da nação, quando aquêles povos já teriam ultrapassado aquêles momentos — assim temos vivido, no entrechoque das idéias, numa fase de transição que ainda não se concluiu, que vem talvez de 1930 até 1946, do liberalismo romântico da "república velha" (esta de 1889 a 1930) à nova república social-democrática de 1946, mas já anunciado na efêmera Constituição de 1933 (movimento de "reconstitucionalização" após a revolução de 1930). Após esta Constituição — seguindo-se a agitação ideológica de facções extremas (nacionalistas e comunistas) — desferiu o governo de então um golpe de Estado, outorgando nova Constituição social-nacionalista que, vigorando só na aparência, durante oito anos manteve o país em regime de exceção, contribuindo, todavia, para que atravessássemos mais um período de diferenciação ideológica.

Emitida, através de todos êstes períodos constitucionais a necessária legislação complementar que foi possível emitir, o resultado disto é que muitas leis em vigor ainda refletem, em sua maior extensão, o espírito da Constituição de 1891 (principalmente no Direito Civil), enquanto outras já se pautam pelo sentido social-democrático das Constituições de 1933 ou social-corporativo-intervencionista da Constituição de 1937, até chegarmos à nova legislação posterior a 1946, não muito distante das duas últimas, sobretudo pelo reconhecimento da necessidade da intervenção do poder público no domínio da economia.

7 — Fixados, por esta forma, os princípios constitucionais do nosso possível direito agrário, vamos agora verificar que a legislação complementar que o constitui, em coerência com a instabilidade política a que há pouco nos referíamos, não se unifica, nem se coordena sistematicamente em relação aos objetivos campestres.

Estes objetivos encontram-se focalizados pelo nosso direito em diferentes diplomas legais, que assim classificamos:

a) os que, em sua totalidade, especificamente se referem à matéria rural;

b) os que, referindo-se à matéria rural, apresentam, contudo, significação econômica de porte e, nestas condições, assumem caráter regulamentar e transitório;

c) os que encerram matéria econômico-administrativa, mas particularmente administrativa, atinente à organização da produção agrícola e de sua colocação no conjunto da organização nacional.

Do primeiro tipo são de referência indispensável as únicas leis agrárias que receberam a denominação de "códigos": o florestal (Decreto n.º 23.793, de 26-1-934), o de pesca (Decreto-Lei n.º 794, de 19-10-938) e o Código de Caça (Decreto-Lei n.º 5.984, de 20-10-946), que têm o defeito de não refletirem ainda o condicionamento sócio-mezológico nacional, pelo que permanecem, em grande parte, inaplicados, e, finalmente, o Decreto-Lei n.º 8.127 de 24-10-945, sobre a organização da vida rural, que comentaremos em outro capítulo deste trabalho, além de várias outras leis, numerosas, que já mereceriam um certo esforço de sistematização, tendente à constituição de um ordenamento rural mais consequente. Este é o caso, por exemplo, do Decreto n.º 27.932, de 28-3-950, sobre medidas de defesa sanitária animal, ou a Lei n.º 483, de 12-11-948, que estabelece medidas para o combate ao gafanhoto migratório, ou, ainda, a título de exemplo, o Decreto n.º 39.118, de 2-5-956, que "torna compulsória a inoculação do gado a ser abatido nos matadouros, frigoríficos e xarqueadas", para efeito do preparo de vacinas contra a febre aftosa".

Do segundo tipo várias são as leis que seria aqui fastidioso relacionar, tanto mais que se trata de leis de caráter transitório ditadas pelas flutuações da conjuntura, como, por exemplo, as que se referem aos nossos principais produtos de exportação, sempre na dependência das contingências do mercado externo, o caso do Decreto n.º 41.243, de 3-4-957, que "aprova o regulamento para aplicação do Plano de Recuperação Econômico-rural da Lavoura Cacaueira, pela Comissão Executiva a que se refere o Decreto n.º 40.987, de 20-2-957".

São também numerosas as leis do terceiro tipo, e sobre elas se apoia, de modo especial, a continuação deste trabalho. O caráter mercantilmente administrativo que as define dá-lhes destaque, uma vez que têm por fim a realização da vida agrária, não diretamente como direito subjetivo, mas, antes,

pela composição de um ordenamento jurídico geral, um sistema de garantia da existência campesina, sem o qual os direitos subjectivos não poderiam subsistir e se desenvolver seguramente.

Deste tipo de leis, porque visam à organização das atividades agrárias em relação com as demais, e estas — de modo essencialmente realista — integradas numa concepção geoeconômica, cumpre acentuar as que estabelecem planos de desenvolvimento regional, pois aí encontramos a manifestação de um novo espírito administrativo, menos abstrato, porque ligado às realidades geo-sociais do país.

8 — Põe-se frequentemente em relevo, como ponto básico da administração brasileira, a consideração da imensidade e das diversidades do nosso território, e, por consequência, a necessidade de serem os problemas nacionais equacionados em relação com êste fato

Esquecida esta circunstância, até poucos anos atrás o direito público brasileiro não contava com nenhum elemento que autorizasse um procedimento desta ordem. Persistia-se, pelo contrário, numa situação de divergência fundamental, de irrecorrível divergência entre a realidade geo-ecológica e o esquema federal das instituições políticas

Com a Constituição de 1946 foram dados os primeiros e decisivos passos para a solução dêste problema importantíssimo face à existência das nossas instituições juridico-rurais, e assim três grandes programas de planejamento regional foram por ela fixados: na Amazônia, no Nordeste ("polígono das sêcas") e na bacia do rio São Francisco. Visou o legislador constituinte a corrigir, de algum modo, os êrros do federalismo brasileiro, determinados antes por circunstâncias históricas, ocasionais e, hoje, anacrônicas, do que pelos imperativos de uma geografia gritantemente diferenciada.

Desconhecedores, em sua maior parte, da verdadeira realidade geográfica do país, os criadores da Federação Brasileira conservaram, em 1889, a divisão territorial herdada, em seus traços fundamentais, desde os primeiros anos da administração colonial, quando, de início, o nosso território foi dividido em "capitanias hereditárias". Instituiu-se, por esta forma, um federalismo exclusivamente jurídico-político, sem articulação orgânica com as realidades a que pretendia servir, estas — sim — federalizáveis.

Foi justamente no sentido desta federalização geoeconômica que se orientou, portanto, o legislador constituinte, ao fixar os referidos planos de valorização regional, de referência indispensável num trabalho como êste, em que se

(Ministérios, Departamentos, Secretarias, Serviços, Comissões, Institutos, Superintendências, etc.) quer na missão de acudir em favor dos indivíduos e dos grupos, estimulando-os e amparando-os, como elementos constitutivos e criadores — é nos domínios da função administrativa do Estado moderno que o direito agrário mais se avoluma, com correspondência mesmo com a problemática que o reclama, como fator de legitimação da intervenção do Estado.

Correspondendo o Direito Agrário a uma atividade econômica que — pela sua própria natureza, pelas características do meio e dos elementos humanos que a exercem — não é das mais relevantes como fator de atuação política direta e autônoma, o resultado disto é que o Direito Rural vai ser constituído pela atuação ou pelo comando político dos elementos citadinos — elementos dominadores do Estado, — vai ser realizado segundo os interesses destes, e afinal objetivado pela intervenção do Estado por eles mesmos dominado.

Efetua-se, por esta forma, no Brasil, uma verdadeira intervenção — unilateral — do poder executivo nos domínios da vida rural, e o campo desta intervenção é o Direito Administrativo, onde o poder executivo vai encontrar, na efetivação do seu prestígio, num regime como o presidencialista, as possibilidades desta intervenção.

Delineia-se, neste sentido, um amplo quadro de atuação diferenciada, que se estende das atividades de estudo e planejamento até à realização direta e minuciosa dos serviços públicos, dia a dia mais numerosos, face às necessidades da produção, e à falta, ocorrente no meio rural, dos elementos culturais necessários à dinamização da vida agrária.

Estas atividades, a partir da estruturação fundamental, formal, de um Ministério da Agricultura — a que corresponde, em cada Estado Federado, e em cada Município, uma Secretaria ou Departamento especializados — vão-se diferenciando por outras formas, menos esquemáticas e mais dinâmicas, em planos regionais, como já vimos, ou em entidades autônomas, para a compreensão de determinados assuntos ou problemas, ou ainda em campanhas específicas. Visando ao desenvolvimento e à sistematização das atividades camponesas, certo é que estes elementos se colocam no domínio mesmo do Direito Público — Direito Agrário Administrativo, — mas convertidos, em última instância, todos eles, em instrumentos de vitalização das populações camponesas, pelo que — é de esperar — estas populações se tornarão, em dias vindouros, plenamente conscientes de si mesmas, e dos direitos — privados — que lhes são correspondentes.

10 — Criado em 1906 mas profundamente reformado em 1933, o Ministério da Agricultura é o órgão específico da administração agrária, mas esta administração não se contém inteiramente no Ministério respectivo. Os serviços da agricultura, direta ou indiretamente considerados, são também executados por outros Ministérios e até por muitos órgãos diretamente dependentes da Presidência da República.

No que se refere ao Ministério da Agricultura, os seus serviços se distribuem em órgãos de duas espécies: *a*) os ministeriais propriamente ditos, integrados na sua estrutura funcional, eminentemente burocratizados, à maneira tradicional da organização em departamentos; *b*) os órgãos para-estatais, autárquicos, mais diretamente relacionados, em suas atividades, com serviços afins dêste e de outros Ministérios, órgãos êstes mais recentemente criados, dotados de personalidade jurídica própria, e de autonomia financeira e administrativa.

São do primeiro tipo os Departamentos Nacionais de Produção Vegetal, Mineral e Animal; os Serviços de Economia Rural, de Expansão do Trigo, Florestal, de Informação Agrícola, de Meteorologia, de Proteção aos Índios, e a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário que, ao nosso ver, deveria estar no Ministério da Educação e Cultura, o mesmo devendo acontecer ao Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas e às Escolas Federais Superiores de Agronomia e Veterinária.

Do segundo tipo são numerosos Institutos, cujas finalidades nem sempre se limitam à função estritamente agrária (fomento e orientação qualitativa da produção), mas também assumem características eminentemente econômicas, pelo poder que possuem, aqueles Institutos, de regular a produção e a distribuição de determinados produtos fundamentais da economia nacional. Mais de perto relacionados com a problemática de determinadas regiões de produção, àqueles Institutos são geralmente constituídos por uma presidência de nomeação direta do Presidente da República, e de um Conselho de que participam representantes dos produtores e dos órgãos estatais que, de algum modo, tenham interesse ou vinculação com as atividades a que devem servir; e assim a sua relação com o Ministério da Agricultura resulta da participação de representantes dêste Ministério nos conselhos dos Institutos e do fato de as leis que criam os Institutos serem referendadas pelo titular daquêle Ministério.

Êstes Institutos (que simplesmente mencionamos sem maiores referências ao seu funcionamento e organização, pelo

planos estadual (COAPES) e municipal (COMAPES) — assim mencionadas as principais comissões, e, por vêzes, as alterações que têm sofrido quanto à sua situação hierárquica (subordinadas ora ao Presidente, ora ao Ministro), bem poderá verificar quem as estude que realmente elas se fazem excessivas e a revelar a insegurança ou a desorientação dos poderes públicos na estruturação da nossa política econômica.

Grande é, sem dúvida, o número e a complexidade destes órgãos que se acrescentam uns aos outros, em oposições aparentemente incoerentes, muitas vêzes determinada a sua criação por causas momentâneas, mas instituídos em caráter permanente, enquanto, outras vêzes, por causas permanentes são criados órgãos de vigência temporária, mas afinal esta vigência revigorada várias vêzes, por novas leis, como é o caso da Comissão Federal de Abastecimento e Preço.

A braços com a problemática econômica do país, que recrudescer dia a dia ao impacto da população que se desenvolve em número e em capacidade cultural, não encontrou o Governo, até o momento, o caminho natural de solução deste problema. Mas este problema é o econômico. É econômico o seu caráter, a significação e o sentido fundamental das forças que o constituem. Não é um problema exclusivamente agrícola, isto é, atinente à produção de determinados produtos considerados em si mesmos, na forma e na qualificação da produção, para o que seria suficiente a existência de um Ministério da Agricultura. Igualmente, não é problema industrial, relativo tão somente à produção transformativa, à sua tecnologia. E também não é um problema unicamente do trabalho, no referente às formas de atuação do operário e da sua situação relacional na sociedade e na empresa, como não é um problema puramente comercial. Este problema é, sim, econômico, porque envolve, compromete e agita o conjunto destes aspectos, na interdependência essencial que os vincula e conjuntamente os dinamiza. Portanto, só assim, numa visão de conjunto e na compreensão dos nexos inúmeros e profundos que o articulam, devem todos estes aspectos ser considerados e os correspondentes problemas resolvidos. Ocorrem assim numerosos problemas (agrícolas, comerciais, industriais, laboriais, problemas que se estendem por diferentes áreas — regionais, nacionais, internacionais — e que se vinculam a objetos distintos e específicos — as diferentes produções e atividades comerciais e industriais) mas que se articulam todos, intercorrentemente, numa problemática caracterizada e única: a econômica, a qual, devidamente caracterizada e única, mister se faz que os homens públicos a compreendam e procurem resolvê-la.

12 — A orientação das atividades econômico-rurais haveria então de ser feita mediante o estudo, sob êste ponto de vista, das realidades nacionais e, em seguida, pelo exercício de uma função geral de comando eminentemente de orientação e de coordenação destas atividades. Mas, fora dêste ponto de vista, o que entre nós se verifica — consoante os injusticados critérios de um liberalismo simplesmente residual — é a dispersão e o desperdício dos esforços.

Dominados pelos preconceitos de um leberalismo ultrapassado, ainda não chegamos, no Brasil, à concepção imprescindível da articulação funcional de tôdas as nossas atividades econômicas, orientação que se faz particularmente necessária no campo das atividades agrárias, onde — face às condições da ecologia tropical e de uma sociedade ainda não inteiramente consciente de si mesma — dominam a desorientação e a instabilidade dos elementos que a compõem.

Assim compreendida, a institucionalização agro-econômica do Brasil comportaria órgãos de estudo e órgãos de execução; órgãos, afinal, que ainda não possuímos, devidamente articulados, na constituição especificamente definida dos seus fins.

Correspondente à primeira finalidade — o estudo da realidade agronômica — impõe-se aqui a consideração do Conselho Nacional de Economia, que tem por fim “estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”. Assim definido pela Constituição Federal (art. 205), o Conselho Nacional de Economia não logrou, todavia, assumir a importância que lhe deveríamos atribuir, se bem que se venha impondo gradativamente pelos bons serviços que vem prestando, nos domínios da vida econômica nacional, ainda que a sua voz não seja ouvida como devêra, por falta da necessária sensibilidade, para êste entendimento, nos órgãos legislativos e administrativos, muito mais atingidos pelos impulsos de interesses estritamente partidários.

No que se refere à realidade agro-econômica, na última “Exposição da Situação Econômica do Brasil”, que o Conselho Nacional de Economia tem obrigação anual de realizar, aborda êle, por exemplo, o problema da “reforma agrária”, a cujo propósito se movimentam os legisladores, não tanto — lamentavelmente — movidos pela primeira intensão de promover a solução dos problemas rurais, quanto, principalmente, pela de capitalizar a simpatia do eleitorado camponês.

Observa o referido relatório, assim, em sua introdução, que “o tema é oportuno, mas necessário se torna justa interpretação, objetivando a harmonia dos fatores sócio-econô-

nicos" (26). "Na verdade — insiste o relatório — a reforma agrária, num país de zonas imensas e diversificadas como é o Brasil, não pode obedecer a uma legislação uniforme, abrangendo o país inteiro; há-de adaptar-se às diferentes regiões, que tanto se defierenciam entre si" (Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil — 1958 — pág. XL, introdução).

Com uma visão mais clara do problema, o Conselho Nacional de Economia é de parecer que "o direito rural brasileiro, que se está rapidamente constituindo, exige, para que seja adequadamente aplicado, a criação de uma política rural de características em consonância com o meio em que vai atuar". "Aliás — acrescenta — no próprio campo rural, foram criados tribunais especializados como a Câmara de Reajustamento Econômico, para a apreciação das dívidas da lavoura reajustadas por lei, e o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei n.º 3.855, de 21-11-941) com juntas de conciliação para dirimir litígios entre fornecedores de cana e indústrias que a recebam" (Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil — 1958 — pág. 52).

São considerações oportunas que faz o C. N. E., sobretudo ao assinalar a necessidade de uma "ação coordenada dos diversos setores vinculados ao problema, (o que) contribuiria para retirá-lo do clima emocional de competição político-partidária em que sub-repticiamente se vai colocando" (idem, pág. 53). Inserida em cheio neste clima, a questão da reforma agrária é, com efeito, daquelas que mais necessitariam de estudo, não só de ordem jurídica (pois, essencialmente, não se trata de uma questão jurídica) mas, sobretudo, de um estudo multi-setorial, que abrangesse os aspectos antropológicos, sociológicos e econômicos das nossas realidades rurais, na considerabilíssima diferenciação dos seus caracteres.

No referente à execução de uma política econômico-rural, aos órgãos que a realizassem de forma coerentemente orientada, não nos socorre a existência desta aparelhagem. Esta política, conforme agora podemos deduzir, não a realiza o Ministério da Agricultura, como também não a realiza o Ministério da Economia, que ainda não possuímos, e esta situação tem levado a Presidência da República à criação emergente daquêles órgãos esporádicos a que linhas acima nos referíamos.

Igualmente por ela pressionado, na falta de uma sistematização político-administrativa das atividades econômicas, foi o Governo gradativamente levado a atribuir estas funções ao Ministério da Fazenda, ao qual, por isto mesmo, se subordinam todos os órgãos anteriormente referidos.

Este, com efeito, entre os demais, é o Ministério que domina a política verdadeiramente governamental, aquele em que mais particularmente se tem feito sentir, a ação econômico-política do Estado, e que o converte quase num Ministério da Economia.

Embora solicitada ao Poder Legislativo, acerca de quinze anos, a criação deste órgão pelas forças econômico-privado do país (I Conferência das Classes Produtoras, realizadas em 1945, em Terezópolis), e insistido na sua criação o pronunciamento destas forças, em 1950 (II Conferência das Classes Produtoras, em Araxá), as funções oficiais de realização da nossa política econômica ainda hoje são exercidas, de modo dispersivo, por vários órgãos, mas muito particularmente pelo Ministério da Fazenda, mediante o comando da nossa política comercial-exterior monetária e creditícia. Encontra-se, para tanto, o Ministério da Fazenda dotado de recursos especiais, órgãos a que são feitas verdadeiras delegações de poderes legislativos (ainda que proibida esta delegação pela Constituição: art. 36, § 2.º): a Superintendência da Moeda e do Crédito, e a Carteira do Comércio Exterior (Lei n.º 2.145, de 29-12-953) que funciona mediante contrato do Ministério da Fazenda com o Banco do Brasil S. A., e tendo anexa a ela a Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior.

País de economia reflexa, impossível se torna a realização da nossa política econômica sem atenção fundamental a esta circunstância, e sem a subordinação de todos os nossos movimentos às contingências do comércio internacional.

Assim armado, o Ministério da Fazenda, direta ou indiretamente, estende a sua atuação até o setor agrário, mas a política que realiza, em verdade, nem sempre se coaduna com os interesses da agricultura, pois que a mentalidade fazendária é antes de tudo orientada pelos interesses citadinos, ou sejam, os da indústria e do comércio, quando aí não predominam os do partido oficial, evidentemente diretores no pensamento do governo.

A opinião dos meios rurais, se bem que oficialmente reconhecida e politicamente organizada — eleitoralmente organizada, em grande parte, em rebanhos obedientes à voz dos líderes sertanejos (“coronéis”), — ela não pode ainda advogar seus verdadeiros interesses, e assim ela funciona à base de compensações imediatas e pessoais, oferecidas aos seus líderes, mas quase sempre em concordância com os interesses dominantes nas cidades.

Sem dúvida nenhuma, dia virá em que aquela voz há-de falar maduramente. Por força mesmo do desenvolvimento

geral do país, que áquela opinião também se comunica, já agora observamos o despontar de uma certa consciência agrária. Ela resultará indiretamente, não só daquela comunicação inevitável, como também, diretamente, do esforço educativo e assistencial que já se aplica à gente dos campos, e que a seguir comentaremos.

13 — Sob os estímulos do próprio desenvolvimento comercial e industrial, a nossa agricultura tende a organizar-se, começando o poder público a dispensar diversas formas de amparo ao produtor, manifestadas não só em escala nacional como regional, e através de diferenciada produção.

Forma-se, com o desenvolvimento das cidades, a extensão cada vez mais rápida — com a energia elétrica, os transportes, a radiofonia, etc. — da cultura ao homem do campo, uma consciência agrária nacional, por enquanto atuante principalmente no espírito do patronato. Ainda não se verifica, no seio do proletariado rural, a tomada de consciência que rapidamente se processa no meio urbano, e assim ainda não se verificou no meio rural o desenvolvimento do sindicalismo pré-corporativo, já estabelecido na Consolidação das Leis do Trabalho.

Em vez disto, desenvolve-se modernamente outra forma de associativismo, a qual todavia não resultou da iniciativa particular. Preocupando-se antes de tudo, com a organização do patronato, instituiu o Governo, como órgão eminentemente representativo dos interesses da agricultura, uma Confederação Rural Brasileira. Com representação legalmente assegurada em diversos e importantes órgãos da administração econômica do país, esta Confederação não se confunde, todavia, com a Confederação Nacional da Agricultura, já referida neste trabalho, na conformidade do Decreto-Lei n.º 7.038 (10-10-944), uma para os empregados e outra para os empregadores.

Com efeito, compreendendo a remota possibilidade de implantar-se a organização sindical, em tôda a sua extensão, no meio rural, o Governo, no ano subsequente, resolveu promover, sem prejuízo desta última, outra organização — extra-sindical — dos trabalhadores dos campos, o que fez pelos Decretos-Leis ns. 7.449 e 8.127, respectivamente de 9-4-945 e de 24-10-945, e pelo Decreto n.º 19.882 (24-10-945), segundo os quais a organização da vida rural brasileira é constituída em âmbito nacional pela Confederação Rural Brasileira, pelas Federações das Associações Rurais no âmbito dos Estados Federados, e no municipal, pelas Associações Rurais, em todas elas reunidas, por iniciativa própria ou do Ministério da Agricultura, as pessoas naturais e jurídicas que se

dediquem a atividades rurais, para o fim de se constituírem em órgãos de desenvolvimento e defesa da vida agrária, de representação oficial da classe dos lavradores, e de consulta, a serviço dos poderes públicos.

Na mesma linha associativista, movimento digno de interesse e com aquêlo relacionado, é hoje constituído pela ABCAR — Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, — um “sistema cooperativo de extensão rural e crédito supervisionado”, especialmente destinado ao desenvolvimento das pequenas empresas”. Agindo sôbre áreas regionais distintas, em cada uma delas êste movimento se distribui em associações locais, estando já filiadas à ABCAR as seguintes, nos seguintes Estados e regiões: Minas Gerais (a ACAR, que deu início ao movimento), Nordeste (a ANCAR, abrangendo os Estados de Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia), Rio Grande do Sul (a ASCAR, associação sulina), Espírito Santo (a ACARES), Santa Catarina (a ACARESC), Rio de Janeiro (a ACAR — AJ), Goiás (ACAR — Goiás) e Parana (Serviço de Extensão do Paraná — Projeto n.º 15, do Escritório Técnico de Agricultura), movimento que, ao lado da *American International Association*, corresponde à ação cooperativa internacional, norte-americana, no campo da agricultura, mediante acôrdo celebrado entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos da América do Norte, no programa do chamado “Ponto IV”.

Devendo-se êste movimento a iniciativa extra-oficial, logo êle se entrosa com os órgãos oficiais, aos Ministérios da Agricultura e da Educação, recorrendo especialmente aos estabelecimentos oficiais de crédito rural, ao Banco do Brasil, através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, ao Banco do Nordeste e ao Banco de Crédito Cooperativo. Operando assim em cooperação enquanto os bancos mobilizam os recursos monetários necessários ao programa do desenvolvimento agrícola, as associações de crédito e extensão têm por fim prestar assistência técnica e social aos seus associados, conduzindo-os ao melhor emprêgo dos recursos obtidos, e assim cooperando com os Bancos na fiscalização, e, consequentemente, assumindo, de certo modo, responsabilidade moral dos fracassos ocorrentes.

Operando de cima para baixo ou de fora para dentro, o sistema do crédito supervisionado tem a vantagem de conduzir o financiamento ao encontro dos interessados, promovendo-lhes a educação, e o ajustamento a novos padrões de vida, arrancando-os da ignorância e da rotina, diferente, portanto, sob êste aspecto do cooperativismo tradicional que

é um movimento realizado em si mesmo, vitalizado pelas próprias forças, pela iniciativa mesma dos associados.

Florescendo, sobretudo, nas áreas culturalmente mais desenvolvidas, aquelas em que domina a imigração estrangeira, naturalmente constituída de elementos portadores de alguma tradição de trabalho e cultura econômica, e predisposto, como sempre se encontra o imigrante, para o trabalho socialmente realizado, o cooperativismo não se tem desenvolvido, todavia, no Brasil, na medida das nossas necessidades.

E' assim, o movimento cooperativista, mais frutificante nos Estados do sul (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) onde mais tem oportunidade de atuar o Banco Nacional de Crédito Cooperativo acima referido, enquanto que, para outras regiões, conta o Brasil com organizações especiais: o Banco do Nordeste e o Banco de Crédito da Amazônia (anteriormente, Banco da Borracha).

Outras formas de assistência a populações rurais são estabelecidas pelo Serviço Social Rural e pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

O primeiro, criado pela Lei n.º 2.613 (23-9-955), é uma fundação pública que, à semelhança do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social da Indústria (SESI) (respectivamente Decretos-Leis ns. 9.853, de 13-9-943, e 2.552, de 25-6-946), se mantém pela contribuição de uma certa porcentagem cobrada a entidades empregadoras sobre os salários dos seus empregados, desde que relacionado o seu trabalho com atividades campesinas. Vinculado ao Serviço Social Rural do Ministério da Agricultura, e favorecido por uma contribuição que não é pequena, dêle bem se poderia esperar que desse amplo cumprimento aos fins que lhe são atribuídos (prestação de serviços sociais aos camponeses, relativos a habitação, saúde, educação geral e técnica, e financiamento, fins correspondentes a muitos dos objetivos de uma reforma agrária), se tais encargos não constituíssem uma tarefa superior às possibilidades dos nossos elementos profissionais e culturais, e já se não apresentasse a solução dêste problema, na lei correspondente, prejudicada por uma circunstância assaz perturbadora. Com efeito, uma tarefa desta ordem estaria a exigir, antes de tudo, a realização dequele fim primacial, mas secundariamente enumerado na lei, em quinto lugar: o conhecimento das necessidades sociais e econômicas do homem do campo, conhecimento que não se poderia realizar — satisfatoriamente, e na proporção e amplitude desejadas, — obrigada como está a administração do Serviço Social Rural, pela lei, a empregar "no Município, sessenta por cento da arrecadação ali efetuada, destinando-se,

do restante, vinte por cento para aplicação pelo Conselho Estadual, tendo em vista as zonas menos favorecidas do Estado (federado), e vinte por cento pelo Conselho Nacional, obedecido o mesmo critério" (art. 10).

Este dispositivo, à primeira vista tão judicioso, e de feição tão rigorista, em verdade não se coaduna, em tôda a sua extensão, com a realidade brasileira, principalmente com a realidade municipal, sendo o município uma instituição ainda não efetivamente realizada na maior parte do país. Ela importa numa considerável pulverização dos recursos do Serviço, divididos e subdivididos de tal forma, a não se poder, ao fim de contas, realizar algo de proveitoso e duradouro. Além disto, constitui-se o Serviço Social Rural com jurisdição em todo o território nacional e para funcionar uniformemente, no enquadramento, como vimos, dos Estados (federados) e Territórios, enquadramento que é grandemente defeituoso e desigual, nem de longe correspondente às características e necessidades regionais, geo-econômicas e sociogeográficas, decisivas, no que se refere à sistematização das atividades agrícolas.

Finalmente, ainda no campo da função assistencial, temos o Instituto Nacional de Imigração e Colonização que, criado pela Lei n.º 2.163 (5-1-554), já constitui um passo decisivo no sentido da integração de um serviço essencial, que antes se encontrava fragmentado em três Ministérios diferentes (Exterior, Agricultura e Trabalho) e intensamente burocratizado.

Constituído em autarquia, e dotado, portanto, de personalidades jurídica e de autonomia administrativa e financeira, não sofre o Instituto Nacional de Imigração e Colonização as limitações impostas ao Serviço Social Rural, mas dispõe de jurisdição aberta em todo o território nacional, unicamente submetido aos seus órgãos diretivos e aos objetivos que o definem:

"a) assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais migrantes de uma para outra região;

b) orientar e promover a seleção, distribuição e fixação de imigrantes;

c) traçar e executar, direta e indiretamente, o programa nacional de colonização, tendo em vista a fixação de imigrantes e o maior acesso dos nacionais, à propriedade privada".

14 — De tudo o que deixamos dito, conclui-se a considerável complexidade do ordenamento jurídico da agricultura brasileira, e, particularmente, o estágio, em que ainda se encontra, de organização incipiente e tateante. Evidencia-se o esforço dos poderes públicos — no plano federal, a

que limitamos a nossa apreciação — no sentido de situá-la num enquadramento institucional capaz de levantar os contingentes demográficos que a trabalham, da situação de abandono e de rotina em que até a pouco se encontravam.

Este esforço, esboçado já no fim do século passado com o encaminhamento ao nosso país das primeiras levas de imigrantes, melhor definido em 1906 com a criação do Ministério da Agricultura, alcançou expressão mais definida nas três últimas décadas, à medida que se desenvolvia o processo da industrialização nacional e, em consequência d'êlé, e do desenvolvimento demográfico das cidades, se evidenciava a necessidade crescente de matérias-primas, produtos naturais com que alimentar as fábricas, abastecer as cidades e criar as divisas — mediante a exportação — essencialmente necessárias à importação dos implementos mecânicos mais complexos e de maiores proporções, que não poderíamos de imediato produzir.

Iniciado e já bastante desenvolvido êste processo na parte centro-sul do país, onde se encontram os solos mais ferazes e os climas mais estimulantes, e coadjuvadas estas condições pelos desafios da orografia acidentada mas de litoral acolhedor e, no interior, em convidativo declive para o oeste, nesta parte do país ainda mais se expandiu a civilização. Derramaram-se, inicialmente — desde os tempos coloniais, quando o ouro aí foi abundante, e nesta direção, galgada a serra litorânea, e esgotados os veios auríferos de uma região cujo nome ainda hoje é "Minas" — derramaram-se através dos planaltos as plantações de café, cujas colheitas ainda hoje constituem o sustentáculo da economia nacional, e só proliferando a pecuária onde o café não pôde ser plantado.

Exportando o café e consumindo o gado, firmou-se o Brasil para as investidas do século corrente. Então, sob os estímulos das duas grandes guerras que o isolaram do mundo importador do nosso café e exportador dos produtos industrializados que consumíamos, e, depois, sob os efeitos da depressão econômica do mundo ocidental, tendentes êstes fatos a eliminá-lo do mercado mundial consumidor dos seus produtos — produtos de sobremesa, como já se disse: café, cacau, fumo, etc., — o caminho natural que se ofereceu ao Brasil — cioso agora de uma efetiva soberania e do conhecimento racional das possibilidades da sua natureza, — caminho natural que adotou foi o da própria industrialização, mesmo a custo dos sacrifícios imensos que se vem impondo o seu povo.

Na medida desta industrialização e da necessidade de constituir-se um mercado interno correspondente, opera-se na

hora atual a integração sócio-econômica do seu imenso território, antes um vasto arquipélago de populações em modorra, ligadas entre si quase que unicamente pelas comunicações marítimas, e geograficamente extrovertidas, como psicológicamente se encontravam extrovertidas na contemplação exteriorizada das velhas culturas de além-mar.

Voltando-se sôbre si mesmo, empenhando-se na interiorização e na valorização da sua própria cultura, hoje o Brasil é um país que já se vai realizando na consciência do seu destino, em busca de realizar-se na plenitude dos seus recursos. O processo como que se operara em deliberada sintonia, no plano psicológico, como no plano geográfico. Nos dias atuais, como que êle tende a concluir-se, simbôlicamente, na construção racional e voluntária de uma Cidade Capital que, em pleno centro do seu território, já por êste fato se propõe à interiorização da sua cultura, equidistante quanto possível dos seus extremos, para a vitalização de tôdas as distâncias.

Interiorizado, assim, em tôda a sua extensão continental, chega o Brasil a uma hora em que, de modo nenhum se poderá subestimar o objetivo agrário, com a produtividade dos seus imensos vazios a requerer intervenção imediata. No momento presente, em que saímos de um estágio de produção agrícola quase que inteiramente aleatória para adotar formas de organização reconhecidamente indispensáveis, e em que esta mudança já se vai constituindo — como tudo nêste país acontece, no ritmo surpreendente do seu crescimento demográfico — como necessidade urgente e atordoante, em um momento assim, natural é que se verifiquem certos sinais de instabilidade, de descontinuidade e de vacilação que têm marcado a elaboração do nosso ordenamento jurídico-rural.

Nêste processo, sem que se fixe a preocupação dos legisladores nos aspectos individualísticos da problemática jurídica, em vez disto o que se verifica é a preocupação institucional, a intenção de realizar-se o enquadramento social dentro do qual o indivíduo — sem prejuízo para a sua própria liberdade, — aí se encontre em condição de trabalhar, não isoladamente no grande espaço desabitado que ainda é o nosso país, mas integrado no organismo social — que, em princípio, escravagista, não se constituiu, entre nós, como elemento de trabalho, — numa organização que o acolha e o liberte dos êrros e deficiências do seu passado.

Sem que esta organização se tenha adaptado inteiramente ao ambiente material do país, sem que se tenha criado uma civilização autenticamente brasileira, e gradualmente abandonados, porque inúteis na terra nova, muitos dos recursos e sistemas de vida de além-mar, o homem brasileiro típico se

constituiu, na parte mais original do país, num dominado pela terra, desconhecedor das suas possibilidades e prerrogativas, e assim necessitado de um efetivo processo que o integre, definitivamente, no mundo da cultura e do direito.

Esta é, sem dúvida, bem ou mal, uma das características do processo atual da institucionalização jurídica do nosso povo, o que se revela ainda na institucionalização econômico-rural, conforme temos aqui verificado. Este processo, sob as velhas fórmulas de um burocratismo simplesmente transplantado, de certo tempo a esta parte se tem caracterizado por um determinado sentido de compreensão — todavia presente — de algumas das condições fundamentais do nosso meio. Relativamente a estas condições, mister se faz destacar, por exemplo, o caráter regional do planejamento econômico pela nossa Constituição preconizado, e mais particularmente, a significação do educacional e de campanha, que se tem atribuído ultimamente à ação dos órgãos governamentais. Esta significação, com efeito, está patente no trabalho — ainda modesto, mas que mistér seria desenvolver em larga escala — diretamente educativo, e fundamentalíssimo, das campanhas de educação rural, mas também — sôbre esta base que mister se faz fortalecer — no caráter associativo que se vem dando às instituições rurais, como que a pretender-se conduzir o nosso rurícola, da inércia do passado — quando tudo êle esperava do Govêrno — ao dinamismo do futuro, quando, por certo, compreenderá que êle também é Govêrno, como força atuante e decisiva na destinação do conjunto.

Nêste sentido, apreciável é, sem dúvida, o caráter eminentemente associativo, e até corporativista, da organização que se vem imprimindo à vida rural brasileira, não só, como vimos linhas atrás, na intenção de se inserirem os trabalhadores do campo (empregados e empregadores) no enquadramento sindical, e não só no movimento que se implanta, das "associações rurais", de orientação e assistência cultural e profissional prestadas aos lavradores, mas, particularmente, no âmago da administração pública, pela participação sistemática de todos os órgãos rurais nos conselhos deliberativos e consultivos da administração superior. Vemos assim, por exemplo, o direito que se confere às Associações e Federações e à Confederação Rural Brasileira, de se fazerem representadas em vários órgãos, elevando-se a voz da classe rural em cada um dêstes Conselhos, em favor dos seus constituintes.

Na defesa dos seus interesses ou na proposição dos seus pontos de vista, certo que já não é o agricultor o grande mudo do Brasil. Mas participante, assim, de tantos órgãos deliberativos e consultivos, eis, todavia, que a representatividade do

sistema não atingiu, ainda, o grau de sistematização que instituiria a classe agrária como força orgânico-política, corrente de opinião eminentemente econômico-profissional que, ao lado da representação partidário-popular, opinasse também quanto à orientação do Estado, entrebatendo-se, como força de compensação e integração da nacionalidade, com as opiniões de outros setores (comércio, indústria, transportes, educação, cultura, etc.), tôdas elas ponderáveis.

Pois, se em verdade ainda não enveredamos, decididamente — apesar de certos ensaios (mal conduzidos) pelo caminho de um corporativismo essencialmente democrático, evidente também se torna, sob a pressão de necessidades inafastáveis, que êle se vai impondo, gradativamente, na sistemática das representações. Ora superiormente determinada, ora de compreensão ainda não plenamente assimilada pelos que a sufragam, esta representação dia após dia mais avança no caminho da institucionalização corporativa dos agricultores brasileiros. Acentuado, nos dias de hoje o assistencialismo das organizações incipientes, êste trabalho de integração do lavrador no mundo social já se orienta no sentido não só de responsabilizá-lo no conjunto nacional pelo govêrno de si mesmo e do país como também no de fazer-se cada vez mais válido e opinativo, para a constituição de uma efetiva democracia econômica.

Nesta linha de evolução, torna-se o homem do campo mais consciente de si mesmo, mais senhor de suas capacidades e merecimentos, e, conseqüentemente, de seus deveres e direitos. Êste fenômeno, que em tôda a parte se verifica, é justificativo, sem dúvida nenhuma, do movimento de articulação que empreende o "Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato" de Florença (Itália) em favor da tomada de consciência e da posterior compreensão, em escala mundial, de problemática jurídica dos campos.

Esta é, de fato, uma realidade digna de ênfase: ação e pensamento universais, articulados não só em favor do homem nacional de cada pátria, mas também nas dimensões do grande mundo, cujas fronteiras dia a dia se dissolvem, sob os efeitos essencialmente universalistas da tecnologia e da cultura.

---