

O Município e a Questão Agrária ()*

LEOPOLDO P. DA SILVA

INTRODUÇÃO

Quem analisa a situação brasileira, mesmo sem maiores pretensões de sociólogo ou de economista, verifica, sem maiores delongas, que “estamos vivendo a fase crucial da nossa história”.

Assoberbado por problemas vários e complexos, vai o governo se estiolando dia para dia, num ciclo de crises convergentes, sem encontrar terapêutica indicada para os males que afligem nosso País.

Na sempre oportuna e lapidar frase de ALBERTO TORRES, “o Brasil é um país que nunca foi organizado e está cada vez menos organizado.”

Efetivamente, o país está desorientado e desgovernado, em verdade, menos por culpa dos atuais dirigentes que por defeitos e vícios de uma máquina administrativa obsoleta, vicentina e arcaica.

O aparelhamento governamental é impotente para acompanhar o desenvolvimento do progresso brasileiro. Carecemos, notadamente, sem mais dúvidas, de unidade de comando e de capacidade técnica para equacionar os nossos próprios *problemas de base*.

Os defeitos decorrentes das improvisações mal inspiradas campeiam livremente. Erros sobre erros se repetem. As soluções demagógicas são apresentadas como tiradas eleitoralistas. Planos destituídos de objetividade e originalidade são somados, diariamente, ao acervo de trabalhos ministeriais e apresentados como solução ideal. Porém, as crises persistem e os tais planos se perdem nas noites dos tempos!...

O Gen. ANÁPIO GOMES, estudioso profundo e dedicado pesquisador dos nossos problemas político-sociais, econômico-financeiros, considera a existência de sete crises parciais, influenciando, determinantemente, na conjuntura nacional: crise moral e espiritual, crise econômica, crise financeira, crise cambial, crise social e crise administrativa.

Ao próprio autor de *Radiografia do Brasil* se apresenta difícil agrupar os múltiplos aspectos da *crise brasileira* seguindo uma ordem de precedência, — “mesmo porque, a rigor, não podemos por exemplo, afirmar se é a crise social que determina a crise política ou se é esta que agrava aquela”.

À crise administrativa — tanto quanto à crise política, — cabe, em grande parte, a responsabilidade pelos problemas que afligem o país. A nosso ver,

(*) Tese apresentada ao IV Congresso Nacional de Municípios.

porém, a crise administrativa é *crise das crises* de nossa atual conjuntura político-econômica e social. Urge, por conseguinte, como imperativo de salvação nacional, ir, resolutamente, ao encontro das causas que impedem o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, o seu progresso material.

Entre as *causas* que afetam o fortalecimento da infra-estrutura brasileira e impedem o desenvolvimento do país, ressalta, não resta a menor dúvida, em plano destacado: — a fraqueza congênita dos nossos municípios!

Sustentamos, portanto, que o meio mais eficiente e adequado para promover a expansão do organismo nacional e, em conseqüência, aumentar o *bem comum* e particular dos cidadãos, realizando, assim, o ideal da felicidade humana e da grandeza nacional, consiste em fortalecer o *município*, que é força de sustentação da nossa unidade política e da própria estrutura democrática vigente.

O MUNICÍPIO NA CONJUNTURA NACIONAL

O *Município* — é a primeira realidade nacional concreta, tangível, física e humana; o municipalismo é a nossa forma primordial de socialização rural e urbana; é através da célula municipal que o homem entra em contato direto com as novas realidades do meio físico social e político.

Os agrupamentos humanos, em face das percepções imediatas do homem e seus permanentes esforços de adaptação à natureza, só chegam a atingir geográfica e historicamente a perfeição social, dentro de limites preciosos, determinados pelo meio e pela sociedade. São esses limites, exigidos pela evolução natural do homem, os próprios limites das municipalidades nacionais forjadas na luta secular travada entre o homem e a terra. Dentro desse espaço geográfico é que o brasileiro tem contato com a terra e sofre a sua grande influência; é aí que ele recebe a influência do poder central e do governo estadual, através das autoridades municipais. Os problemas da vida nacional — isto é, da lavoura, da indústria, do comércio, das propriedades rurais e urbanas, do consumo, do transporte, do saneamento, da educação, do profissionalismo, etc. — envolvem e se definem naturalmente no âmbito dos municípios, porque aí todos os influxos se chocam e acabam por se hierarquizar em harmonia social.

A célula municipal é a fonte viva e pura da nacionalidade, o seu primeiro núcleo e a sua primeira norma. É vivendo a pequena humanidade de cada município que o homem compreende e ama a sua pátria.

O *Município* é uma reunião de pessoas livres, de famílias autônomas e de grupos de trabalhadores que também são livres. Por isso, como entidade política, ele participa dessas mesmas liberdades. Ele é autônomo em tudo o que diz respeito aos seus peculiares interesses.

Do mesmo modo como as pessoas e as famílias precisam de uma base física, ou seja o salário justo e a propriedade, igualmente o Município necessita de uma base física, ou seja uma arrecadação compatível com as exigências dos serviços locais.

A autonomia municipal, logicamente, só pode ser efetiva, real e prática, se as suas rendas se compatibilizarem com as suas necessidades.

Percebendo migalhas da União e do Estado, o Município não poderá arcar com a responsabilidade de encargos onerosos, privando-se, assim, de meios e recursos à prestação de uma maior assistência aos seus munícipes, enfraquecendo, dessa forma, a própria estrutura nacional.

O problema da autonomia municipal está intimamente ligado ao da *soberania nacional*, cujas raízes se embebem nos direitos legítimos do homem, ou seja, em última análise, no respeito à intangibilidade e liberdade da pessoa humana e dos grupos naturais.

Fortalecer o município é aumentar o bem comum e particular dos cidadãos que nêle vivem. Deixá-los à míngua de recursos, depauperados e exangues, é realizar o esforço oposto, é enfraquecer o indivíduo e abater a nação. Se a liberdade do Município fôr ferida, não haverá liberdade política, o que equivale dizer: não haverá soberania nacional, porque a nacionalidade é um conjunto de municípios, onde se exprime familiarmente, profissionalmente, socialmente, politicamente, a vontade da Nação.

É preciso, porém, que a autonomia municipal, como concepção jurídica ou política, tenha sua correspondência na autonomia econômica e financeira.

Na sociedade dos homens, ninguém se basta a si mesmo. As famílias, também, não são autárquicas. Umás necessitam das outras, como as partes de um todo as quais se completam mutuamente. Como reunião de famílias que vivem num mesmo espaço geográfico, o Município, como entidade econômica, será o que forem os seus munícipes como unidades de produção e o espaço geográfico por êles habitado, como fator de trabalho.

Por conseguinte, como unidade de produção, o Município constitui-se como um laboratório na administração pública, onde o homem em suas relações com a terra, sob a influência de fatores ecológicos diversos, exerce atividades de caráter político — social — técnico — educativo — econômico — financeiro, que são determinantes na conjuntura administrativa do País.

O binômio homem-terra tem, pois, profunda significação e importância na economia municipal, dêle dependendo, via de regra, a melhoria dos padrões de vida, a renda individual, a capacidade de produção e o bem-estar geral da comunidade.

Não podemos pensar em revitalização municipal somente em termos de reforço financeiro — “por processos de descentralização de encargos, responsabilidades e rendas entre os três níveis de govêrno.”

Cumpre, pois, estabelecer planos de fomento às atividades agrárias — à agricultura e à pecuária, — visando transformar o Município em unidade de produção e tornar o espaço geográfico por êle circunscrito em fator de desenvolvimento sócio-econômico e de riqueza nacional.

RURALISMO E MUNICIPALISMO

A penúria municipal não decorre apenas de uma causa financeira. É efeito, também, de uma causa de ordem econômica, qual seja o desalento da *produção rural*.

Não concebemos que possa haver revitalização municipal pelo simples aumento de dotações de verbas às comunas municipais. Achamos que, conco-

mitantemente, no processo de discriminação de rendas, deverá ser previsto um planejamento visando aumentar a produção rural do Município.

Se é verdade que a população brasileira cresce vertiginosamente, em proporções geométricas, não é menos certo que a produção rural do país se define de ano para ano, estiolada por crises diversas, num ridículo aumento aritmético que não é correspondente às reclamações do consumo nacional.

O homem rural brasileiro, quer seja o proprietário ou o dono da terra, quer seja o assalariado, vive em condições de extrema dificuldade, sem qualquer amparo oficial, privado das causas mais necessárias, abandonado ao léu da própria sorte.

Quando dono da terra ou arrendatário, — o que produz é fruto do esforço pessoal. De assistência técnica e financeira, êle só tem conhecimento através das promessas eleitoralistas nos discursos dos candidatos. Entre nós, lamentavelmente, o crédito agrícola ainda é *conto de fada*... Para obter alguns cruzeiros da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, o lavrador ou pecuarista tem que penhorar até as "cuecas" do corpo. São tantas as exigências, as taxas, os juros etc., e não menores as amolações que decorrem da burocracia bancária, que quase não compensa ao lavrador receber os minguados favores do oficialismo, ou seja da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, a qual Carteira não passa de sócio-comanditária, na maioria das vezes, aqui e ali, o que produz não pode dispor visto constituir garantia do "penhor" na própria Carteira.

Quando não é o crédito, são os meios de transportes. A produção fica, assim, perdida nos paióis, por falta de meios para escoá-la. Fala-se muito em silos, armazéns, etc., mas nada de sério, de útil e definitivo se verifica em favor da produção. Por falta de organização, transportes e meios de conservação o produtor vende o produto por qualquer preço ou entrega ao intermediário aventureiro que, especulando os preços, tira ao produtor tôda a possibilidade de auferir um lucro compensador pelo produto do seu esforço e do seu trabalho. Escorchado, ainda, pelas taxas e tarifas absurdas cobradas pelas estradas de ferro, o desafortunado produtor rural só tem uma saída: vender a fazenda ou passar o arrendamento e transferir-se para a cidade, na qual virá disputar o cargo público num ministério ou autarquia qualquer, trocando, assim, a sua condição de produtor pela de consumidor, funcionário público ou biscateiro.

Se a condição do homem rural fôr de colono, meeiro ou simples assalariado, então, o quadro é mais desolador!

Sofre desde o nascer até tombar morto, enfrentando percalços de tôda a natureza. Vive uma vida rudimentar, mal alimentado, seminu e barrigudo de ascárides e amarelento de opilação. O seu casebre é um rancho tôsko que se confunde com a pocilga. Escolas para alfabetizar os seus filhos é coisa raríssima. Se não partir para as cidades, fica analfabeto que nem os pais. Quando o Serviço Militar o recruta para servir o Exército, parte em demanda à cidade, e, quando devolvido à vida civil, se transforma no desajustado pária dos morros e favelas do Distrito Federal. Os que ficam no campo, os teimosos, vencidos pelas endemias rurais e pela carência orgânica, trabalham totalmente desassistidos de tudo, sem recursos de qualquer natureza, na mais sórdida ignorância. A tendinha, o boliche, a vendinha mais próxima são a sua única

distração, por ser não só o ponto de encontro com os demais desafortunados que aí residem, como pela oportunidade de trocar alguns copos de cachaça. Assalariado de pior espécie, o que ganha mal dá para adquirir o feijão, o arroz e a farinha. Levanta-se cedo. É confidente das estrêlas quando vai e quando volta do trabalho. Envelhece cedo na labuta do campo. Não raro, o homem rural possuindo 30 anos, aparenta a idade de mais de 50 anos. A velhice no campo constitui uma profunda e nostálgica preocupação. Quando vai atinguindo a idade propecta, fica possuído de uma melancolia irresistível. Se tem filhos maiores, nêles se encosta; se é sòzinho ou tem apenas a companheira, tem que se sujeitar a dependência ou bondade de estranhos. O pouco que ganha é para manter a subsistência da família. Sem ter como reclamar e nem a quem reclamar, agüenta firme resignadamente. O problema humano das nossas comunidades interioranas constitui um imperativo do Poder Público, mormente se considerarmos que há fatos ainda mais tétricos e de maior significação social que, lamentavelmente, são obscurecidos pelos nossos homens públicos.

O assalariado rural vive somando misérias e acumulando desgraças, abandonado e relegado ao descaso público. Como resultado de todo êsse quadro desolador, vê o Poder Público, sem agir, como que indiferente, o êxodo dos campos, o pauperismo dos homens que vivem das atividades rurais, o baixo rendimento, os ínfimos padrões de vida, a miséria, o desalento, o empobrecimento progressivo, as desilusões, as crises cíclicas, enfim os interêsses misteriosos, solapadores de mil fôrças ocultas. E, como consequência lógica e inevitável de todo êsse drama, aí estão os campos despovoados, as lavouras abandonadas à própria sorte; a produção nacional em crise; os municípios empobrecidos, o brasileiro enfim, refletindo a aparência triste de um inválido esmorecido.

Há, portanto, razões, fortes motivos e interêsses vinculando as atividades rurais à vida municipal. Não é possível dissociar uma realidade de outra. As reivindicações *municipais* e as *ruralistas* são recíprocas: — o municipalismo tem raízes históricas no ruralismo; a *questão agrária* é, portanto, de cunho eminentemente municipalista.

O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AGRÁRIA

Correntes de opinião ainda não bem definidas discutem até onde deverá chegar a ação do Estado em relação ao meio rural. Uns opinam que o problema é de *organização agrária*; outros, mais radicais, preconizam uma *reforma agrária*.

De qualquer forma, sob o aspecto em que seja examinado o assunto, ressalta à consideração dos técnicos e dos estudiosos, dos economistas e dos sociólogos, a necessidade de um instrumento legislativo que regularize as relações entre o *homem* e a *terra* bem como o estabelecimento de uma política revisionista em relação à distribuição da propriedade e outras providências complementares, sem o que a reforma agrária não passará de mero instrumento demagógico, de fins políticos.

Como instrumento de uma política rural, a legislação precisa ser organicamente estruturada sob todos os aspectos: o *jurídico*, o *econômico*, o *financeiro*, o *social*, o *demográfico*, o *técnico*, o *educativo*.

Creemos que não é a preferência ou a exclusividade de um determinado fator isoladamente que deverá caracterizar, essencialmente, o dispositivo constitucional de qualquer reforma. Não é, apenas, o aspecto jurídico ou econômico, que deverá ser levado em consideração. Não podemos estabelecer discriminações ou preferências na conceituação do problema agrário, como também, não podemos generalizá-lo, estendendo às variadas condições do país, sem atender, em marcantes e íteis e determinantes influências, as peculiaridades de natureza física, cósmica, telúrica que influem sobre a terra, considerada no seu tríplice aspecto — físico, econômico e social — e sobre o homem considerado, igualmente, através de suas legítimas aspirações — espirituais, sociais e materiais.

Logo, visto sob esse aspecto fundamentalmente localista, a reforma agrária terá que se inspirar, em particular, na *realidade municipal*, sem o que nada de concreto, de positivo, de real e de objetivo será feito em favor do homem rural brasileiro.

Fugir da *realidade municipal* é pretender legislar à *moda A. J. Renner* quando lança uma roupa de meia confecção no mercado: — uniformiza o talhe procurando tipos "standard" em manequins diferentes.

O boi, a vaca, o carneiro, o suíno, etc. vivem e sofrem as conseqüências do meio ecológico; igualmente, as culturas cerealíferas, os vegetais de um modo geral, vivem da dependência do conjunto de fatores que influem sobre o *meio ambiente*.

É, portanto, no âmbito do *município* que se desenvolvem as práticas de natureza agrícola e pastoril, e onde os fatores do clima, do solo e demais influências geobiológicas atuam sobre o *homem* e a *terra*.

Não devemos esquecer, que o problema dos países subdesenvolvidos é, em grande parte, o problema de suas populações rurais.

As causas do baixo nível de produtividade agrícola e de baixo padrão de vida das populações rurais são encontradas entre os seguintes fatores: — solos pobres e climas desfavoráveis; técnicas atrasadas e equipamentos inadequados; densidade excessiva de população; baixos preços pagos aos produtos agrícolas e condições segundo as quais o Estado presta assistência.

Entre os fatores que afetam os *padrões* de vida rural, encontra-se a *estrutura agrária*, termo usado pelo sociólogo LYNN SMITH para expressar o arcabouço de instituições em que se assenta a produção agrícola.

Isto compreende, de modo geral, as seguintes causas fundamentais: — as condições de posse da terra; — a distribuição da propriedade agrícola entre grandes propriedades e pequenas fazendas ou entre lavouras de diferentes tamanhos; — arrendamento da terra, sistema pelo qual se explora a terra e se divide o produto entre lavrador e o proprietário; mecanismo através do qual a agricultura é financiada; — ônus impostos à produção; serviços às populações rurais, tais como, assistência técnica, educação, serviços de saúde, abastecimento d'água, meios de comunicações etc.

A *estrutura agrária* caracteriza e define a maneira de vida rural de um país, região ou município.

Para que a *reforma agrária* brasileira se efetive objetivamente, é mister:

I — que seja reformada a estrutura técnica administrativa do Ministério da Agricultura. (Descentralização de técnicas e de serviços referentes aos

respectivos Departamentos Nacionais de Produção Animal, de Produção Vegetal e de Produção Mineral).

II — que a *reforma* se estabeleça em *bases municipalistas*, atendendo a que o município possui características e peculiaridades tão acentuadas, e tão marcantes, que de modo algum poderão ser omitidas nos dispositivos de qualquer instrumento reformista;

III — que seja definido, de modo claro e preciso, o que venha ser — BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL — conforme dispositivos da Constituição Federal, (Título I, Capítulo I, Art. 15, parágrafo 4.º).

IV — que a questão agrária constitua um setor da “OPERAÇÃO MUNICÍPIO” — solução e coordenação de investimentos planejados.

V — que seja unificado os diferentes serviços que prestam — BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL — no âmbito dos municípios.

REFORMA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

(*Descentralização de Técnicas e de Serviços*)

Quem se detiver a examinar, por exemplo, as condições de nossa vida rural, chega às seguintes conclusões:

— país de estrutura agrária vicentina e arcaica, subdesenvolvido economicamente, reclamando uma reforma de base;

— um Ministério da Agricultura desatualizado, emperrado, incapacitado de influir e atuar na reforma das condições imperantes em nossa vida rural.

Diante do exposto, convenhamos, é possível instituir *reforma agrária* enquanto não fôr reformada a estrutura técnico-administrativa do Ministério da Agricultura? Evidentemente, que não!

Quais são, por conseguinte, os erros do Ministério da Agricultura? Como atualizá-lo às contingências do desenvolvimento agrário nacional? Eis, de modo geral, as perguntas que são feitas, diariamente, pelos interessados na solução do problema agrário brasileiro.

O Ministério da Agricultura permanece, em 1957, com os mesmos erros, vícios e defeitos de 1933, — quando se procedeu à reforma Juarez Távora.

Salvo honrosas exceções, forçoso é reconhecer que o gabarito técnico dos atuais dirigentes do Ministério da Agricultura muito deixa a desejar. São homens que envelheceram no tempo, burocratizaram-se nas funções, cristalizaram-se nos cargos de direção, perdendo, assim, o *élan*, o entusiasmo, o espírito do devotamento à causa pública.

Ser Diretor de um Departamento, ser Chefe de uma Divisão ou ser Inspetor Regional; atingir uma “letra” superior na escala da hierarquia funcional; ser comissionado para comprar animais no estrangeiro; fazer parte de delegações aos Congressos Internacionais; obter algumas diárias por serviços “extra” na porta da Colombo; esperar por um Ministro “amigo” que lhe dê a oportunidade de aposentar-se como Diretor Geral, — eis, via de regra, a finalidade única na meta das aspirações preferenciais dos “velhos” servidores do Ministério da Agricultura.

Entra Ministro, sai Ministro, porém êles, os *marajás*, os *iluminados*, os únicos *portadores da verdade* técnica e científica, os donos dos Departamentos e das Divisões, permanecem nos seus domínios como verdadeiros "*senhores feudais*".

A presença de qualquer "sangue novo" no velho pardieiro da Praça do Mercado é sempre motivo de apreensão e de desconfiança entre os *marajás* daquela Casa. É que ali, a exemplo de uma empresa monopolizadora, os chamados *donos* dos cargos estão confinados solidariamente na trama sinistra de derribar Ministros, evitando, assim, que qualquer elemento novo possa criar dique às pretensões de uma dezena de Diretores carcomidos, velhos, antidiluvianos, com mentalidade medieval, que revezam nos quadros de Direção do Ministério da Agricultura, com inacreditável teimosia. Os jovens agrônomos e veterinários não possuem oportunidades nem meios de influírem na modificação do estado de coisas reinante na referida Pasta.

Em consequência, nossa primeira sugestão com relação ao Ministério da Agricultura, é a seguinte:

— Renovação de quadros pela imediata dispensa de Diretores velhos, reumáticos tecnicamente falando, muitos dêles já aposentados, outros em via de aposentadoria, dificultando a racionalização das técnicas vigentes.

Não menos importante e oportuno é, também, a revisão da estrutura administrativa dos seus diferentes Departamentos, Divisões e Serviços.

Os planos de trabalho, as diretrizes, a orientação técnica, os regulamentos expedidos etc., pecam por falta de intercorrelação e interação. Não há, evidentemente, continuidade nos planejamentos, nos serviços e nas obras. As portarias, os planos, as resoluções técnicas e administrativas, concomitantemente, — é de pasmar! — tanto servem para o Rio Grande do Sul, como para o Piauí. As peculiaridades, as diferenciações características do meio ambiente, já se vê, não são levadas em consideração e acurado estudo na orientação oficial. Daí, o divórcio, o dissentir existente entre o técnico e o leigo, entre o Ministério e o produtor rural.

Existindo, como existem, três Departamentos Nacionais, isto é, o de Produção Animal, o de Produção Vegetal e o de Produção Mineral, agem êles como organismos estanques, sem a menor intercomunicação de planos e de serviços.

Paralelamente aos respectivos Departamentos e Divisões de âmbito Federal, correm os serviços das Secretarias de Estado, (Secretaria de Agricultura), numa duplicidade de pessoal técnico e administrativo.

Há Municípios que possuem agrônomos, veterinários, técnicos rurais etc., enquanto a maior parte de nossas comunas municipais reclamam a assistência do técnico vegetal ou animal, pois não possuem qualquer funcionário do Ministério, nem da Secretaria, nem da Municipalidade, nem mesmo profissionais em caráter particular.

Apenas 345 municípios registram a presença de serviços assistenciais de caráter agrônomo e veterinário, o que implica em reconhecer que mais de 1.700 municípios brasileiros estão em completo abandono.

O que é também deveras deplorável, é o desinterêsse manifesto existente entre técnicos de um Departamento, em relação aos serviços de qualquer um dos outros órgãos. Não raras vêzes, morre um animal de alta monta zootécnica por falta de assistência veterinária, embora no mesmo local exista um veterinário zootecnista que, apesar de não possuir especialização para o assunto, tem ou deverá ter obrigação de tomar providências mais acertadas e mais coerentes de que qualquer leigo. Tal, porém, não acontece na prática, porque o técnico, invocando sua condição de zootecnista, foge de assumir responsabilidade em assuntos referentes à clínica. Falta-lhe aquela afeição natural e humana, a compreensão do Dever, a iniciativa operante que realça e define o amor à causa pública.

Vivendo na mesma cidade, é comum o veterinário da Defesa Sanitária desconhecer o zootecnista do Fomento e vice-versa. Todavia, o que é de pasmar, é que ambos os técnicos são funcionários do Ministério da Agricultura. Não obstante esta verdade, vivem como organismos estanques: alugam escritórios em separado, mantêm funcionários burocratas, pagam telefone, possuem carros, jipes e camionetas, numa incrível multiplicidade de encargos e serviços, com despesas duplicadas, como se fôsem pessoas estranhas e independentes.

O Ministério — através do D.N.P.A. — fomenta a melhoria zootécnica dos rebanhos; possui Fazendas Experimentais e Postos Zootécnicos para estudos e pesquisas, porém, quando quer distribuir *reprodutores* aos criadores nacionais, vai comprar na Argentina ou no Uruguai, porque o produto de suas Fazendas Experimentais é recusado pelo criador, devido à sua inferior qualidade zootécnica. As mudas de sementes distribuídas pelo Fomento Vegetal são compradas de particulares, pois as sementes produzidas nas Estações Experimentais do Govêrno são inferiores e nada recomendáveis. (Sômente o serviço do trigo, no Rio Grande do Sul, merece acatamento e respeito).

Bem pensado, o Ministério da Agricultura é um órgão totalmente inoperante. Todo o seu trabalho de fomento e de defesa sanitária consiste: *em vender tratores, fungicidas, vacinas, sementes e reprodutores.*

Se o Govêrno resolvesse, silenciosamente, paralisar as atividades do Ministério da Agricultura durante um mês, estaríamos certo e seguro que passaria despercebida em todo o País a decisão tomada, sem o menor reflexo na produção. Tal afirmativa, se levada a efeito, viria comprovar a inoperância dêsse Ministério, o que implicitamente impõe uma reforma de base na sua estrutura pela descentralização racional de técnicas e de serviços, visando a levar ao Município os meios e recursos decisivos de que carecem.

Milhares de exemplos poderíamos oferecer à consideração e exame dos interessados pelo destino de nossa vida rural, porém, para evitar que tenhamos de ser prolixo na crítica e na admoestação que estamos fazendo, preferimos concluir advertindo o Poder Público, chamando atenção para as seguintes deficiências manifestadas do Ministério da Agricultura:

a) falta de orientação continuada, de coordenação, de interação e de sincronização nos planos, empreendimentos e serviços dos respectivos órgãos;

b) ausência de entendimentos e de objetividade nos acôrdos firmados entre o Ministério e as Secretarias de Agricultura dos Estados;

- c) falta de perseverança, de flexibilidade e unidade do comando na assistência técnica à classe rural;
- d) deficiência de material, de meios e de recursos para atender aos encargos que lhe compete assumir na execução dos serviços;
- e) burocracia exagerada e academismo enervante no trato com o agricultor ou criador;
- f) incapacidade de reação em face das injunções políticas.

BENEFÍCIO DE ORDEM RURAL

A *Constituição Federal* — Capítulo I, art. 15, § 4.º determina:

— “A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.”

Isto significa que os próprios legisladores brasileiros, sentindo o problema municipalista, concordam que há necessidade de estabelecer base agrária às comunidades do interior, dada a complexa e múltipla intercorrelação existente entre os problemas de natureza rural e os de caráter municipalista. O parágrafo 4.º, do Art. 15, prova, de maneira irrefutável, a profunda coexistência entre os dois problemas, o que vem realçar, sobremodo, os motivos fundamentais da nossa tese ao IV Congresso Nacional de Municípios.

A caracterização de “benefício de ordem rural” tem, não resta dúvida, suscitado discussões e contraditórias opiniões. Embora, em linhas gerais, estejam todos acordos em proclamar a oportunidade do citado parágrafo, várias discussões têm surgido sobre o assunto. Encastelados em pontos de vista aliás respeitáveis, ambas as correntes discutem o que deverá ser compreendido como “benefício de ordem rural”.

Uns acham que a expressão diz respeito, tão somente, ao fomento agropecuário e ao desenvolvimento das atividades derivadas e correlatas; outros, reconhecidos da necessidade do crédito agrícola, da mecanização e de outros serviços, firmam propósitos definidos em torno desses auxílios, por caracterizarem como “benefícios de ordem rural”. Todavia, há, ainda, os que incluem na classificação de benefícios os serviços e auxílios indiretos prestados ao homem rural, tais como: uma ponte, um silo, uma estrumeira, uma estufa, um banheiro carrapaticida, uma câmara frigorífica etc.

Para nós em particular, que partimos de uma concepção integral da vida, e que, por conseguinte, somos contrários às soluções parciais ou unilaterais, *benefício de ordem rural* significa:

— Meios diretos ou indiretos proporcionados ao *homem rural* para ajudá-lo a vencer o baixo índice de vida e de trabalho, as condições de existência humana, as técnicas atrasadas e os equipamentos inadequados, os vícios e defeitos de uma estrutura agrária-primitiva e rudimentar, bem como os demais fatores que incidem sobre as populações economicamente subdesenvolvidas.

Por conseguinte, em razão de recursos estendidos ao meio rural e de práticas exercidas em função de uma maior racionalização agrária, *benefício*

de ordem rural é também maneira de propiciar ao *homem* oportunidade de ser valorizado sob o tríplice aspecto: espiritual, social e material; à *Terra*, possibilidades de uma recuperação física, econômica e social mais intensa; à *Produção*, meios de ser melhor organizada, distribuída e capacitada a prover e satisfazer exigências cada vez mais crescentes do consumo nacional.

Lógico, portanto, será admitir como benefício de ordem rural todos os favores, serviços, empreendimentos, obras, auxílios e recursos diretos ou indiretos levados às populações rurais, pelos diferentes organismos nacionais que prestam assistência ao campo, tais como: a Campanha Nacional de Educação Rural, do Ministério da Educação, através das Missões Rurais dos Centros Sociais de Comunidade, de Campanhas Educacionais, de Centros de Treinamento de Líderes Rurais, de Professores e Auxiliares Rurais, dos Clubes Agrícolas etc.; das organizações particulares, nacionais ou estrangeiras, ACAR, CIBAR e outras; Serviço Social Rural; Associativismo Rural; o Fomento e a Extensão Agrícola; Serviço de Combate às Endemias Rurais, e empreendimentos outros que concorram para proporcionar bem-estar ao produtor rural.

Finalmente, encerrando a série de considerações feitas sobre o problema agrário em função do Município, é oportuno transcrever aqui o pensamento desse admirável e genial precursor do municipalismo brasileiro, Dr. ARAÚJO A. CAVALCANTI, quando afirma: — “O subdesenvolvimento do interior e o lamentável pauperismo das massas rurais brasileiras são problemas que, de há longa data, desafiam a capacidade dos Governos, nas três órbitas da Federação. Efetivamente, cumpre realizar, em escalas sem precedentes, um novo sistema de municipalismo, fugindo aos velhos chavões das reivindicações parciais ou isoladas, da demagogia eleitoralista, para, resolutamente, ir ao encontro de novos métodos e processos organizadamente estruturados através de soluções técnicas planejadas, que visam não só à descentralização de técnicas e de serviços, como, sobretudo, atender às projeções locais, específicas e determinantes em qualquer planejamento.

Daí, a importância da OPERAÇÃO MUNICÍPIO como fator de desenvolvimento econômico-social das nossas comunas interiores.

A OPERAÇÃO MUNICÍPIO — Diretrizes e Bases de um Desenvolvimento Planificado das nossas Unidades Básicas, representa, evidentemente, a solução ideal na modificação da estrutura agrária dos nossos municípios. Por conseguinte, um sistema nacional de obras, empreendimentos e serviços, ou melhor, um planejamento rigorosamente científico consubstanciado em investimentos geradores de riqueza, representa e constitui uma verdadeira *reforma agrária*.

CONCLUSÕES

Considerando que:

— entre as causas que afetam o fortalecimento da infra-estrutura brasileira e impedem o desenvolvimento do país, ressalta, não resta a menor dúvida, em plano infelizmente destacado, a fraqueza congênita dos nossos municípios;

— o problema da autonomia municipal está intimamente ligado ao da soberania nacional, cujas raízes se embodem nos direitos legítimos do

invocação da Lei n.º 1.890, cujo art. 2.º excluiria a competência desta Justiça especializada, não tem garras na interpretação desse diploma, de acordo com a jurisprudência prevalente neste Tribunal Regional. — Com efeito; se ao ser contratada era outro o Estatuto, indispensável seria que, com o advento, em 1952, da Lei n.º 1.711, o Instituto empregador houvesse agido em estreita consonância com o quanto ali se dispõe demonstrando inequivocamente a aplicação desses dispositivos nas suas relações com a servidora. — Como não o houvesse feito, pelo menos comprovadamente, parece curial que ditas relações de trabalho estariam subordinadas à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, sem qualquer restrição. Se assim é, evidentemente, que à servidora em causa, não se pode aplicar a Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, a qual, como se lê de seu art. 1.º, torna aplicáveis aos que menciona, apenas, alguns dos artigos da aludida Consolidação. — Quando foi expedida essa Lei, a servidora em foco tinha direitos adquiridos e impostergáveis, de ver-se tutelada por toda a legislação trabalhista. — Caso contrário, ter-se-ia de admitir que a lei referida (n.º 1.890) restringindo precitada tutela, violou o disposto no § 3.º do art. 141 da própria Constituição Federal. Sendo assim, o que se dispõe no art. 2.º da Lei em tela, dizendo claramente: “As ações dos empregados referidos no artigo anterior...” não tem aplicação à Reclamante-Recorrida. Cumpre, porém, ressaltar aqui, um novo argumento, expendido pelo culto Dr. Procurador que oficiou no feito: “O parágrafo único do art. 2.º da Lei n.º 1.890 prescreve: “Onde houver mais de um Juiz de Direito, será competente o que fôr para as reclamações da competência da Justiça do Trabalho, no caso do art. 122, § 3.º, da Constituição. Se nenhum deles estiver neste caso, a competência será do que a tiver para as causas de entidade pública ré”. Portanto, na Capital da República, onde existe uma Justiça especializada na forma dos arts. 122 da Constituição Federal, não há como deferir-se à Vara da Fazenda tal julgamento, que compete, privativamente, à Justiça do Trabalho”. A esse argumento, reforçando-o, deve aduzir-se

que o art. 123 da Constituição estende a primitiva competência dos órgãos desta Justiça especializada, à conciliação e julgamento das “*demais relações de trabalho regidas por legislação especial*”, o que atribui uma competência muito mais ampla que a anteriormente legiferada. — Sabemos da existência de respeitáveis Acórdãos das Egrégias Turmas e do Colendo Tribunal Pleno, do Tribunal Superior do Trabalho, entendendo de maneira inversa a mesma matéria, isto é, julgando incompetente esta Justiça para apreciar questões que envolvam as empresas industriais ou comerciais da União e as Autarquias. — *Data venia*, porém, não nos convencemos, ainda, do acerto dessas decisões, embora respeitemo-las por seus sólidos fundamentos e por sua origem. Rejeito a exceção nos dois sentidos que lhe deu o Argüente. *De meritis* — Consegui, realmente, o Instituto recorrente, fazer prova reforçada da desídia que imputou à Recorrida. Todavia — e lamentavelmente — sobre essa prova prevalece a *ficta confessio*, tratando-se, como se trata, de pura matéria de fato. Não tendo comparecido à audiência, apesar de regularmente notificado, o Instituto recorrente não pode vencer, em grau de recurso, sua própria confissão a respeito da injustiça do despedimento, alegada na inicial, dès que não procurou demonstrar — sequer alegou — justo impedimento para seu não atendimento ao chamamento da Junta de Conciliação e Julgamento. Nego provimento ao recurso.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por unanimidade de votos, rejeitar a exceção de incompetência da Justiça do Trabalho e, *de meritis*, por inilidida a revelia, negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1957. — AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente. — ALVARO FERREIRA DA COSTA, Relator.

Ciente. — ALVARO LINS JÚNIOR, Procurador Adjunto Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17 de julho de 1957 — pp. n.º 1.325-26 (Apenso ao n.º 112). Apenso ao n.º 112).

homem ou seja, em última análise, no respeito à Intangibilidade e liberdade da Pessoa Humana e dos grupos naturais;

— a autonomia municipal, como concepção jurídica ou política, tem sua correspondência na autonomia econômica e financeira;

— o município, como entidade econômica, será o que forem os seus municípios como unidade de produção e o espaço geográfico por eles habitado, como fator de trabalho;

— a penúria municipal não decorre apenas de uma causa financeira; é efeito, também, de uma causa de ordem econômica, qual seja o desalento da nossa produção rural;

— o problema humano das nossas comunidades rurais caracteriza um estágio de vida primitiva e rudimentar de baixos padrões de vida, de ínfimo rendimento e de angustiosa situação socio-econômica;

— como conseqüência do descaso e do abandono do homem rural, aí estão os campos despovoados, as lavouras abandonadas à própria sorte, a produção nacional em crise, os municípios empobrecidos;

— em face de tão deplorável situação, mister se faz reformar a estrutura agrária vigente através de um instrumento legislativo que não só regularize as relações do Homem com a Terra, como estabelece as bases de uma política de valorização das populações rurais;

— a reforma agrária terá de se inspirar, em particular, na realidade municipal, pela descentralização de técnicas e de serviços agrícolas e pastoris;

— não é possível pensar em reforma agrária sem, primeiro, reformar a estrutura técnico-administrativa do Ministério da Agricultura;

— o Ministério da Agricultura precisa de ser dinamizado, reestruturado, de modo a corrigir os vícios e defeitos de uma organização arcaica, medieval e desatualizada, emperrada e incapacitada de influir na reforma das condições imperantes em nosso meio rural;

— consoante dispositivos Constitucionais, os municípios deverão aplicar, pelo menos, metade da importância recebida do imposto de que trata o § 4.º, do Art. 15, em benefício de ordem rural;

— tais benefícios poderão ser diretos ou indiretos, mediatos ou imediatos, proporcionando aos indivíduos em particular, e à comunidade de um modo geral, meios e recursos assistenciais para mais ampla valorização do material humano;

— os benefícios de ordem rural poderão ser proporcionados aos municípios do interior por várias organizações de caráter nacional, estadual e até mesmo por organizações de economia privada;

— há necessidade de unificar a orientação dos diversos serviços assistenciais, evitando, assim, a multiplicidade de encargos e de despesas, bem assim a incidência de serviços paralelos;

— as reivindicações isoladas do municipalismo deverão ser substituídas pelas soluções técnicas planificadas.

Recomendamos:

Com objetivo de dar unidade de comando, flexibilidade, coordenação, sincronia, interação e continuidade aos planejamentos, empreendimentos e serviços de natureza agrária, visando à descentralização dos vários órgãos do Ministério da Agricultura, Secretarias de Agricultura e outros serviços afins, bem como criar condições propícias à reforma da estrutura agrária brasileira e demais medidas tendentes a levar o bem-estar às comunidades rurais que, assim revitalizadas, melhor poderão influir e decidir na melhoria dos padrões de vida rural e, conseqüentemente, no aumento da produção agrícola e pastoreio do País, recomendamos:

I — promover a reforma técnico-administrativa do Ministério da Agricultura;

II — instituir a CONVENÇÃO AGRÁRIA NACIONAL (de dois em dois anos), como instrumento de aferição do pensamento ruralista brasileiro; receber o pronunciamento dos representantes das várias regiões geo-econômicas do País; indicar as medidas técnicas, econômicas e sociais mais convenientes a serem adotadas num planejamento nacional de expansão da produção nacional;

III — criar o CONSELHO AGRÁRIO NACIONAL, junto ao Ministério da Agricultura, o qual funcionará sob a presidência do titular da referida Pasta e será composto de representantes credenciados pelas classes produtoras rurais, técnicos e economistas de reconhecida competência, nomeados pelo Presidente da República, Conselho que teria como objetivo traçar o programa político-rural do País, coordenar, supervisionar e executar, no âmbito nacional, as medidas sugeridas pela CONVENÇÃO AGRÁRIA NACIONAL.

Caberá, ainda, a esse Conselho estudar a celebração de convênios e acordos entre os governos Federal, Estaduais e Municipais, para uma maior articulação, dos empreendimentos, serviços e obras;

No âmbito regional, a CONVENÇÃO AGRÁRIA, de acordo com a divisão geo-econômica oficial, estabelecerá a orientação a ser seguida pelos respectivos CONSELHOS AGRÁRIOS REGIONAIS, assim classificados: CONSELHO AGRÁRIO DO NORTE DO NORDESTE, DO LESTE DO SUL e DO CENTRO-OESTE.

No âmbito dos Municípios, a CONVENÇÃO AGRÁRIA MUNICIPAL traçará rumos a serem seguidos pelo CONSELHO AGRÁRIO MUNICIPAL, com relação aos planejamentos e projeções locais.

IV — promover o ZONEAMENTO RURAL do país, escalonando as metas preferenciais dominantes em cada região;

V — estabelecer normas para a política orçamentária do Ministério da Agricultura, tendo em vista o escalonamento das metas preferidas pelo ZONEAMENTO RURAL, tendo em vista o item anterior, evitando, assim, a pulverização de verbas e auxílios improdutivos, bem como as despesas decorrentes da duplicidade de encargos diversos.

Petrópolis, 13 de abril de 1957.