

Uma experiência administrativa

As Colônias Agrícolas

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

Já tivemos oportunidade de examinar, em outra ocasião, a constituição no regime administrativo dos Estados Unidos, de corporações mixtas, com base territorial mas de caráter eminentemente funcional, por isso que se destinam a um fim certo e determinado, notadamente ao desenvolvimento de certas regiões do país.

Mostrámos como a *Tennessee Valley Authority* poderia ser considerada um exemplo muito frisante de corporações dessa natureza.

O decreto-lei 3.059, de 14 de fevereiro de 1941, que "dispõe sobre a criação de Colônias Agrícolas" contém inovações que nos obrigam a voltar ao assunto, já agora dentro do quadro das nossas instituições administrativas.

Veremos, no desenvolver deste estudo, como as necessidades da vida administrativa dos Estados modernos obrigam a uma revisão das velhas doutrinas, para que se possa fixar um regime político e administrativo mais consentâneo com as finalidades específicas do Estado Moderno e com a necessidade de melhor amparar os interesses da coletividade. Veremos como, mesmo o regime político descentralizado, cujo tipo mais característico é o Estado federal, regime de multiplicidade de entidades política e administrativamente autônomas, tem de se conciliar com o fato econômico e politicamente evidente, da supremacia do poder federal.

E' considerável o papel que o Governo central desempenha na coordenação das atividades dos Estados e Municípios, de supervisão em todos os setores da vida nacional, de auxílio e assis-

tência quando o poder local é insuficiente, ou o âmbito de sua ação é por demais restrito.

Todas as vezes que ha um interesse geral a proteger e os órgãos políticos menores não possam, pela limitação dos reflexos de sua atividade, executar satisfatoriamente o serviço, é o Governo central obrigado a chamar a si a iniciativa e exigir a colaboração das demais entidades.

Não foi por outro motivo que o Governo Federal Americano penetrou no Vale do Tennessee, ali instituiu uma corporação, uma entidade sujeita diretamente ao poder central, dentro do território de um Estado, e ali organizou um serviço de grande repercussão na vida administrativa e econômica dos Estados Unidos.

Mas, si é verdade que esta orientação traduz uma certa tendência centralizadora, pela presença direta do poder central dentro do território e nas atividades administrativas dos Estados, por outro lado, sob o ponto de vista funcional, dada a autonomia relativa dessas entidades, pode se verificar uma tendência descentralizadora.

Nem outra cousa é a outorga da autonomia administrativa a essas entidades.

Com esse processo substitue-se apenas uma descentralização, antes de caráter territorial, por outra mais tipicamente funcional, por meio da qual se poderá verificar a colaboração dos Estados e Municípios na execução do plano previamente traçado.

Ali onde anteriormente não se poderia explicar a presença do poder central, ali o mesmo se encontrará, congregando esforços das demais entidades, auxiliando financeiramente o cometimento.

A colaboração de todas essas entidades, sob a direção da autoridade federal, constitue um dos pontos característicos das organizações desse tipo (1).

E invocamos propositadamente o exemplo da Federação Americana, tão ciosa dos direitos dos Estados sobre o respectivo território (2), para mostrar que esta tendência nenhum conflito implica com o sistema federativo.

Pois bem, o decreto-lei n.º 3.059, de 14 de fevereiro de 1941, sobre as Colônias Agrícolas, dentro desse quadro merece aprofundado estudo e sobre ele faremos algumas considerações mais importantes.

As Colônias Agrícolas constituem organizações mais amplas, de efeito mais profundo, de finalidade mais complexa do que os núcleos agrícolas, a que se refere o decreto-lei n.º 3.059 de 14 de fevereiro de 1941.

Os núcleos são constituídos por um conjunto de pequenas propriedades rurais. A sua finalidade é estabelecer a unidade desse agrupamento, racionalizar a distribuição e o aproveitamento da zona.

As Colônias Agrícolas, porém, fazem parte de um plano mais completo, cuja finalidade será até a formação de uma entidade econômica, autônoma, autárquica (no sentido econômico mais restrito), por meio da qual se possa tirar de determinada zona todo o seu potencial econômico, na base da exploração rural.

E, por isso mesmo, o decreto 3.059 (art. 2º) exige condições geográficas peculiaríssimas para a instituição e localização da Colônia.

Mas, pouco interessam à finalidade do nosso estudo, de caráter puramente administrativo, essas peculiaridades econômicas.

Passamos, por isso mesmo, por cima do sistema de loteamento, venda ou distribuição dos lotes.

As Colônias Agrícolas têm dois momentos em sua vida.

O primeiro, de formação, sob a tutela do Estado, regime de menoridade, capacidade de auto administração reduzida. A Colônia vive nesse

primeiro período sob a administração direta do Estado.

O segundo período será o de emancipação, como diz a lei, que será declarada por decreto, depois de estar definitivamente organizada, vendidos todos os lotes aos seus concessionários.

O primeiro período é o que, naturalmente, maior interesse tem sob o ponto de vista administrativo.

A. BASE TERRITORIAL DAS COLÔNIAS AGRÍCOLAS

As Colônias Agrícolas têm, por sua natureza, base territorial. A escolha do local, a reunião de certo número de condições geográficas, a determinação precisa dos seus limites, a ação do Governo Central sobre o seu território, as isenções fiscais, mesmo estaduais ou municipais, e finalmente a transferência para a União da sua área territorial, bastam para mostrar a natureza eminentemente territorial dessa entidade administrativa, dirigida pelo Governo Federal.

O decreto-lei n.º 3.059 determina, efetivamente, em seu artigo 15 :

“Na área em que for fundada a Colônia, transferida por qualquer título ao domínio da União, os Estados e Municípios não poderão praticar atos que importem na cobrança de impostos e taxas sobre o lote, culturas, veículos destinados ao transporte de colonos e o de sua produção, instalação para beneficiamento dos produtos agro-pecuários, bem como sobre o valor da terra, enquanto a colônia não houver sido emancipada”.

Mas, por maior que seja o poder do Governo da União sobre o território ocupado pela Colônia, este não passa de mero domínio, permanecendo a competência legislativa, administrativa e jurisdicional dos Estados e Municípios sobre as aludidas terras.

Salva a redação, tecnicamente defeituosa do artigo, em relação à isenção fiscal, o que dele se deduz é que a União terá sobre toda a área da Colônia o pleno domínio, que poderá ser adquirido ou por doação, venda, permuta, desapropriação, por todos os meios, enfim, em direito conhecidos para a aquisição da propriedade.

Parte dessas terras, as de caráter patrimonial, serão vendidas, ou doadas em lotes, para o fim a que se destina a Colônia.

A outra parte, isto é, os lotes em que existam riquezas naturais exploráveis ou quedas dá-

(1) Ver James W. Fesler — *Executive Management and the Federal Field Service* — Apud “President’s Committee on Administrative Management. Report with special studies” — Washington, 1937, pág. 288.

(2) W. Willoughby — *The American Constitutional System*.

gua utilizáveis em benefício coletivo, não serão alienáveis, o que significa a perpetuação do domínio da União sobre esta parte da Colônia, salvo o direito de dispor por outra forma, no ato de emancipação da Colônia (arts. 28 e segs. do decreto-lei 3.059).

Não se trata, por conseguinte, de encravar nos Estados um território administrado pela União, como seria licito fazer em relação às Colônias Militares (art. 6.º da Constituição de 1937), mas da organização de serviços da União, dentro de uma área adquirida pelo Governo Federal. Estes serviços se definem pelos seus limites territoriais e pela fixação precisa de seus fins.

A administração delegada define também o caráter descentralizado do serviço, que compreende uma entidade autônoma, uma unidade técnica e administrativamente bem determinada.

É de suma importância em nosso direito administrativo este processo de aproximação do Governo Central, das regiões mais longínquas do nosso território, para, por meio de seus agentes, exercer uma função, eminentemente nacional, sem prejuízo e ofensa aos direitos e prerrogativas dos Estados.

Não menos importante é a organização dessas colônias, que devem possuir uma estrutura administrativa peculiar, dispondo de uma autonomia técnica e administrativa que permita prover, sem a observância de certas exigências burocráticas, às necessidades de seu serviço.

B. NATUREZA FUNCIONAL DA ENTIDADE

As Colônias Agrícolas têm, antes de tudo, caráter eminentemente funcional.

Toda a articulação de seus serviços, toda a congregação de esforços, toda a colaboração exigida dos governos estaduais e municipais, e de todos os órgãos da administração pública federal, têm um fim perfeitamente definido, representam uma única função específica, certa, determinada, no conjunto das atividades do Estado.

Verifica-se uma homogeneidade nos fins, uma unidade na organização, que permite se considere antes de tudo o aspecto funcional da Colônia, limitada apenas pelo âmbito territorial dentro do qual exerce a sua atividade.

Toda a teoria das corporações públicas, quer tenham as mesmas por finalidade a execução de um fim propriamente estatal, quer um serviço in-

dustrial, tem como fundamento técnico e jurídico, a destinação da corporação para determinada função, para um fim específico.

O segundo período de vida das Colônias Agrícolas é o de emancipação.

A desintegração da Colônia da estrutura administrativa federal torna-se, então, completa. Nenhum outro laço perdura sinão aqueles impostos pelo controle das atividades das cooperativas e pela existência de remanescentes do domínio federal, dentro do território.

Desaparecem, entretanto, aqueles privilégios conferidos pelo artigo 15 do decreto-lei 3.059, que só podem subsistir enquanto sobre a Colônia exercer o poder federal a sua ação administrativa direta.

A Colônia emancipada perde o seu caráter de direito público, deixa de ser uma organização administrativa descentralizada, para constituir uma coletividade construída sobre bases cooperativas.

Esta libertação da tutela administrativa do Estado exprime bem a natureza transitória da ação do Estado, mas caracteriza bem a era da intervenção do Estado, substituindo a era da simples regulamentação.

Não se contenta o poder público em facilitar a organização dos núcleos e colônias, auxiliando indiretamente, mas chama a si a tarefa de localização dos trabalhadores, de organização, de fornecimento dos meios de vida e subsistência da comunidade, a quem, afinal, atribue vida autônoma.

O fim do Estado, nesta tarefa, não é o Estado, mas a organização de uma pequena coletividade. Intervém para, logo em seguida, na maioridade da Colônia, atribuir-lhe vida própria, autonomia, reconhecendo-lhes uma unidade econômica e jurídica que é próprio criou e fez crescer.

Nunca é demais, portanto, insistir sobre a importância da nova entidade criada pelo decreto-lei n.º 3.059, importância quer sob o ponto de vista da política econômica, quer na formação do nosso direito administrativo.

CONCLUSÃO

Vimos, no desenvolvimento do nosso artigo, a importância da estrutura criada pelo decreto-lei n.º 3.059, relativo às Colônias Agrícolas.

Não menos importantes serão os problemas sugeridos na execução do mesmo decreto-lei, a saber:

- 1) — A direção da Colônia em seu primeiro período de vida.
- 2) — A situação dos bens do domínio público, remanescentes dos lotes vendidos e dos prédios cedidos aos Estados e Municípios.
- 3) — A administração financeira e o seu controle.
- 4) — O regime de compras e a posição do administrador da Colônia, como representante da entidade.

Ainda não existem, ao que sabemos, dados mais concretos sobre cada um desses problemas de administração, mas não se deve esquecer que a posição jurídica dessas entidades deve obedecer a um sistema racional de administração e não a processos puramente empíricos.

O controle da administração financeira, especialmente, constitui problema de particular importância.

E não podemos terminar estes ligeiros apontamentos, feitos para alertar os estudiosos dos assuntos administrativos, sem declarar que temos as

Colônias Agrícolas, creadas de acordo com o decreto 3.059, como serviços descentralizados, organizados e administrados pelo Estado, mas constituindo uma unidade econômica e funcional, sob o ponto de vista administrativo, com alguns problemas peculiares e algumas necessidades próprias que não se confundem com as dos órgãos administrativos a que se acham subordinados.

Não serão autarquias mas obedecem a uma descentralização por serviço, dentro de uma escala hierárquica, perfeitamente integrada na organização administrativa e burocrática de um Departamento do Estado.

Ao administrador do serviço são atribuídas funções e capacidade para decidir em definitivo dentro da competência que lhe atribuir o decreto a que se refere a lei 3.059, e nisto precisamente consiste a sua autonomia.

Somente, porém, na execução do decreto-lei 3.059, poder-se-á definir com precisão o verdadeiro mecanismo administrativo das Colônias. Será uma nova experiência em que serão postas à prova as soluções dos problemas que delineámos nos quatro itens que formulámos na "Conclusão".

QUANDO UM VISITANTE ENTRAR NA SECÇÃO, NÃO
DESVIE SUA ATENÇÃO DO TRABALHO: DEMONSTRE-LHE QUE A CURIOSIDADE VALE MENOS DO QUE
O INTERESSE DO SERVIÇO