

# Justiça Agrária Paz Social e Desenvolvimento Econômico

OTÁVIO MENDONÇA

“Aqueles que fazem a reforma pacífica impossível, tornam a mudança violenta inevitável.”

JOHN F. KENNEDY

O Sesquicentenário dos Cursos Jurídicos — em cuja comemoração se integra o II Fórum Nacional de Debates sobre Ciências Jurídicas e Sociais — reveste este encontro de responsabilidade singular. Há um século e meio, com as Escolas de Olinda e São Paulo, estendíamos ao âmbito da cultura a independência política que D. Pedro, cinco anos antes, proclamara no Ipiranga. Desde então, nada se fez de importante no País sem que de alguma forma os bacharéis participassem. Tantas vezes malsinados pelos que invejam o seu prestígio, receiam a sua independência e não compreendem a sua missão de conciliar ou divergir — é sempre a eles que a Nação recorre nos instantes de hesitação, desânimo ou desventura. Merecem, assim, homenagem especial os que pesquisaram e nos transmitiram a história desses 150 anos ininterruptos de aprendizagem jurídica: um Clóvis Beviláqua, um Spencer Vampré, um Almeida Nogueira e, em nossos dias, Alberto Venâncio Filho e Nilo Pereira com dois ensaios primorosos — *Das Arcadas ao Bacharelismo e História da Faculdade do Recife*. <sup>(1)</sup>

---

II Fórum Nacional de Debates sobre Ciências Jurídicas e Sociais — Brasília — Agosto de 1977

O tema geral desta reunião — “Tendências e Perspectivas do Direito Brasileiro Contemporâneo” — traduz o propósito menos de analisar as instituições do passado que as do futuro, o Direito a advir, balanço das aspirações que alimentamos ao se esgotar a década de 70. Preferi, por isso, um ramo adolescente da velha Ciência — o Direito Agrário — e, dentro dele, a implantação de sua Justiça especial, idéia septuagenária porém nunca efetivada, e que me parece constituir, agora, um dos mais sérios compromissos da nossa geração. Acresce que, homem da Amazônia, aqui representando três nobres instituições paraenses — a Ordem dos Advogados, a Universidade Federal e o Conselho de Cultura — tinha o dever de contribuir para uma diretriz que, durante o resto do século XX, afetará, talvez, como nenhuma outra, o destino da minha região. Ali, na imensidade do Vale, somente pouco a pouco conquistado, não continua sendo escrita apenas a última página do Gênesis, como queria Euclides da Cunha, mas também a primeira do Êxodo, no sentido da penetração humana, que se prenuncia incessante e promissora ou interrompida e perigosa, conforme o tratamento que for dispensado.

Ultrapassa o meu alcance inovar em tema sobre o qual já se debruçaram tantos agraristas do Brasil. Espero, todavia, ser útil, esquematisando suas opiniões, sugerindo alternativas e facilitando o manuseio da tese para quantos a ela se venham a dedicar. Com esse intuito, parece-me adequado desdobrar este estudo, além das conclusões, em tópicos sobre os antecedentes, situação atual, justificativa, caracteres e providências correlatas.

## I — ANTECEDENTES

I.1 — A mais antiga manifestação que localizei em favor da Justiça Agrária foi a de Rui, na Plataforma da Campanha Civilista, lida no Politeama Baiano, em 15-1-910. Falava ele da imigração, comentando as Leis 1.150 e 1.607, de 1904 e 1906, que tornavam privilegiado o crédito salarial dos trabalhadores rurais e asseguravam-lhes preferência sobre os produtos das colheitas para as quais houvessem contribuído, origem do artigo 759 do futuro Código Civil:

“Praticamente, porém, essas reformas — dizia Rui — bem assim quantas do mesmo gênero se queiram multiplicar, ainda não acertam no ponto vital. Consiste ele na efetividade vigorosa dessas garantias, isto é, na criação de uma justiça chã e quase gratuita, à mão de cada colono, com um regime imbuível, imprutelável, inchicanável. Toda a formalística, em pendências entre o colono e o patrão, importa em delonga, em incerteza, em prejuízo, em desalento. Nesta categoria de débitos, não sendo fácil, o mesmo é que não ser exequível a cobrança. Sugeriu-se que o juiz mais acessível, o de direito, ou o de paz, receba a queixa e proceda *ex officio*, de plano, quase administrativamente, como nos casos policiais as autoridades respectivas, mediante sumaríssima inquirição, com simples audiência da outra parte. Seja como for, ou se abraça este alvitre ou algum outro equivalente, o essencial está em acome-

ter este gênero de pleitos a uma judicatura que inspire confiança ao estrangeiro desprotegido, e liquidá-los mediante um processo ligeiro, correntio, rudimentar, mas claro, justo e seguro." (2)

I.2 — Em 1937, Joaquim Luiz Osório que, desde antes da I Guerra Mundial, era um pioneiro da codificação agrária, também preconizava, em seu Direito Rural, a organização de uma Justiça e de um processo especializados. Ambas as idéias apoiadas por Borges de Medeiros, discípulo de Júlio de Castilhos que, após governar durante 25 anos o Rio Grande do Sul, então representava seu Estado na Câmara Federal, onde apresentou detalhado projeto de Código Rural que o fechamento do Congresso, a 10 de novembro daquele ano, impediu fosse apreciado. Após a II Guerra Mundial, sob a vigência da Constituição de 46, acentuado o declínio do liberalismo econômico, que ali se traduziu pela desapropriação por interesse social (art. 141, § 16), tornaram-se freqüentes as postulações no mesmo sentido. Entre as mais nítidas e autorizadas, estão as de Octávio Mello Alvarenga, C. J. de Assis Ribeiro, J. Motta Maia, Fernando Reis Viana, Paulo Nogueira Neto, Edgar Teixeira Leite, Adamastor Lima, Ivo Frey, Carlos Ferdinando Mignone, Raymundo Laranjeiras, Rafael Augusto de Mendonça Lima, Caio Mário da Silva Pereira, João Batista Herkenhoff, J. Paulo Bittencourt, Fernando Pereira Sodero (3). Várias delas foram objeto de Cursos e Congressos, ou apoiadas por órgãos de classe, como o II Congresso Nacional de Agropecuária, a V e VI Conferências Nacionais da OAB, o I Congresso de Direito Interamericano de Direito Agrário, a XVIII Conferência Interamericana de Advogados, a XXVI Semana do Engenheiro Agrônomo e o I Seminário Brasileiro de Direito Agrário. Pelas suas recomendações generalizadas, merece destaque o I Seminário Ibero-Americano de Direito Agrário, reunido no Rio Grande do Sul, em outubro de 75, do qual surgiu a *Carta de Cruz Alta*, documento que sintetiza as reivindicações atuais no campo da Reforma e do Direito Agrários, inclusive vinculação do órgão executor à Presidência da República, a nível de Ministério, ensino obrigatório, em dois semestres, com carga mínima de sessenta horas em cada qual e estágio nos organismos governamentais, cursos de pós-graduação, codificação das leis agrárias e imediata implantação da magistratura especializada.

I.3 — Algumas experiências concretas, embora tímidas, figuram entre os antecedentes da Justiça Agrária. Em 1922, quando a competência sobre o assunto ainda não era privativa da União Federal, o Estado de São Paulo, pela Lei 1.869, criou Tribunais Rurais, presididos por Juizes de Direito, dos quais são muito escassas as informações disponíveis, o que faz presumir tenham sido inoperantes e efêmeros. Em 1941, dois anos antes da Consolidação do Trabalho, surgiu o *Estatuto da Lavoura Canavieira*, sem dúvida, o mais importante precursor do Estatuto da Terra, das leis de proteção aos trabalhadores rurais e da eventual estruturação de uma Justiça Agrária. Foi ele baixado pelo Decreto-Lei nº 3.855/41, e complementado pelo 6.969/44, impondo severas restrições aos proprietários e usineiros, que tudo fizeram para

impedi-lo, e por muito tempo recalcitraram em aceitá-lo. Pela primeira vez, limitava-se o aluguel da terra em benefício do plantador de cana, tabelava-se o preço da moradia, da assistência técnica, dos serviços médicos, dos animais e ferramentas que lhe eram fornecidos, proibiam-se os despejos arbitrários, assegurava-se uma percentagem da área lavrada para o plantio e criação de subsistência do lavrador, compeliava-se o financiamento dos colonos pelas usinas nas bases fixadas pelo governo, estabelecia-se cota para o fornecimento de cana e punia-se o atraso no seu pagamento. Os contratos-tipos elaborados pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) marcaram época, ao tempo em que a legislação trabalhista apenas aflorava.

I.4 — A quantos supõem que os advogados e juízes, por índole ou interesse, são imutáveis defensores do *statu quo*, apegados ao direito existente e insensíveis aos imperativos sociais de sua modificação, valeria a pena recordar que a intervenção estatal na economia do açúcar, afetando os maiores interesses do Brasil agro-industrial dos anos 40 e 50, somente foi possível graças à lucidez e ao desprendimento de três grandes juristas e à firme resistência que os tribunais do país opuseram a todas as pressões do poder econômico prejudicado. É que, proclamando a Constituição de 46 que a lei não poderia excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão de direito individual (artigo 141, § 4º), os usineiros, antes aparentemente conformados, voltaram a se rebelar. Numerosos acórdãos do Supremo Tribunal mantiveram, entretanto, a constitucionalidade da legislação intervencionista. Um pouco depois, em 1951, impunha o IAA preço uniforme para o saco de açúcar, confiscando as diferenças que resultassem de qualquer faturamento superior. Novamente reagiram os industriais e a controvérsia, no âmago, fundava-se na mesma dúvida quanto à legitimidade da interferência governamental. Chegou a vez dos jurisconsultos. Francisco Campos, Pontes de Miranda e Santiago Dantas defenderam o Instituto, menos por mero dever profissional do que como árbitros de uma inovação, que a opinião pública instintivamente sancionava, porém que somente o respaldo de suas grandes vozes impediu fosse sacrificada.

I.5 — O Estatuto da Lavoura Canavieira, para dirimir litígios entre fornecedores e recebedores de cana, criou Comissões de Conciliação junto às Delegacias Regionais do IAA, presididas por um funcionário deste e integradas por um representante de cada categoria profissional. Falhando a conciliação, o processo subia às Turmas de Julgamento, compostas, além dos representantes classistas, por membros da Comissão Executiva do Instituto, cujo plenário servia como órgão de segunda instância. A Justiça ordinária não poderia conhecer dos conflitos entre usineiros e plantadores antes da decisão das Turmas ou da Comissão Executiva. Estes dois órgãos, de fato, sempre funcionaram, o que jamais ocorreu com as Comissões de Conciliação, até que, em 1965, a Lei 4.870 fundiu Comissões e Turmas, com a dupla competência de conciliar e julgar, passando a chamar-se Comissões de Conciliação e Julgamento (Dec. 61.777/67). Atualmente, estão criadas doze e instaladas sete dessas Comissões, nos principais centros açucareiros — São Paulo, Campos, Belo Horizonte, Recife, Maceió, Aracaju e Sal-

vador — funcionando conforme o Regimento Interno baixado pela Resolução 2.002/68 do Conselho Deliberativo do IAA, novo nome da antiga Comissão Executiva. Não se trata propriamente de uma Justiça Agrária. Sua competência é limitada aos problemas de fornecimento da matéria-prima. Havendo vínculo empregatício, os dissídios vão para a Justiça do Trabalho e os demais processos, de caráter fundiário ou obrigacional, permanecem no âmbito da Justiça Comum. Mesmo assim, aqueles colegiados administrativos possuem uma tradição superior a trinta anos, têm reduzido substancialmente os conflitos no setor canavieiro e representam um precedente nada desprezível quando se cogita de estruturar uma Justiça especializada, que provavelmente os absorverá. (4)

I.6 — *O Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214/63)* também ensaiou fugaz tentativa de Justiça Agrária, administrativa e limitada. Seriam os Conselhos Arbitrais (arts. 151 e segs.), compostos de um membro do Ministério Público, dois representantes dos empregados e dois dos empregadores. Deveriam funcionar junto a cada Comarca, com funções apenas conciliatórias, encaminhando à Justiça do Trabalho os conflitos resistentes ao acordo. Esses Conselhos nasceram mortos. Sem poder jurisdicional, destinados a buscar uma conciliação que também é tarefa das Juntas Trabalhistas de 1ª instância, a serem sediados no interior em lugares descoincidentes com a Justiça do Trabalho, presididos por promotores muitas vezes ausentes ou sobrecarregados de serviços de outra natureza, representariam — diz Mozart Victor Russomano — “uma delonga desnecessária”. (5) Por isso, jamais funcionaram, até serem extintos, em 73, com a revogação da Lei 4.214 pela 5.889. Servem como exemplo, por um lado, do desejo de uma magistratura agrária e, por outro, da inocuidade de criá-la sem estrutura eficaz.

I.7 — *O Estatuto da Terra* incluiu, entre os órgãos específicos da Reforma Agrária, Comissões constituídas de um representante do IBRA (hoje INCRA), três membros indicados pelos órgãos de classe dos trabalhadores rurais, três pelos proprietários, um pela entidade pública vinculada à agricultura e o nono pelos estabelecimentos de ensino agrícola. Tais órgãos são competentes para instruir os processos aquisitivos ou desapropriatórios, opinar sobre os adquirentes de lotes e oferecer sugestões às Delegacias do INCRA sobre o andamento dos programas da Reforma em cada região. Como na Amazônia não existe polígono algum em que esteja sendo implantada a Reforma Agrária, e é improvável que isso ocorra tão cedo, ignoro se esses colegiados estão funcionando, e com que resultado, em alguma área prioritária do Nordeste. Salvo equívoco, porém, suponho que não, e a sua natureza parece-me padecer da mesma precariedade irremediável dos Conselhos Arbitrais. Justiça que não julga não é justiça. A menos que se faça com esses órgãos o que se fez com as Comissões Canavieiras, sem cujo pronunciamento ninguém pode recorrer ao Judiciário, o seu destino inevitável é a inutilidade e o desaparecimento.

## II — ATUALIDADE

II.1 — A iniciativa pendente para a estruturação da Justiça Agrária originou-se dos encontros preparatórios do II Congresso Nacional de Agropecuária, durante os quais essa idéia, suscitada pelos representantes da Guanabara, recebeu firme apoio dos Secretários de Agricultura do Norte, Nordeste e Leste. Foi instituído grupo de trabalho, coordenado por Ivo Frey, que submeteu proposta concreta ao Congresso, quando este se reuniu em Brasília, meados de 1968, resultando a solicitação ao Ministro da Agricultura para que criasse Comissão Especial incumbida de estudar o assunto. Essa Comissão, designada pela Portaria 322/68, integraram-na, como Presidente e representante do IBRA, Octávio Mello Alvarenga; pelo Estado da Guanabara, Ivo Frey e Ronaldo de Albuquerque; pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Francisco Galdino P. de Mendonça e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) Carlos Alberto G. Chiarelli. Como assessores, participaram J. Motta Maia, C. J. Assis Ribeiro e Edgar Teixeira Leite. Os votos e relatórios subscritos por Octávio Alvarenga e Assis Ribeiro definem as diretrizes adotadas. (6) Foi sugerida emenda constitucional, acrescentando um item ao artigo 107 da Carta de 67 (112 pela de 69), para incluir os tribunais e juizes agrários entre os órgãos do Judiciário e uma Secção ao Capítulo VIII do Título I, especificando hierarquia e competência desses órgãos, cuja organização ficaria a cargo da lei ordinária. Haveria, como na Justiça do Trabalho, um Tribunal Superior Agrário, Tribunais Regionais Agrários e Juntas de Conciliação e Julgamento. O anteprojeto, encaminhado ao Ministro da Agricultura, em junho de 69, sugeria que a emenda se fizesse através de Ato Institucional, de vez que, na época, o Legislativo estava em recesso. Sobrevinda a doença do Presidente Costa e Silva, o Governo da Junta Militar, a Emenda nº 1 e a reabertura do Congresso, com mudança do Presidente e do Ministério, esses fatos deverão ter influído para que o assunto ficasse paralisado.

II.2 — Quando se cogitou, em 1974, de reestruturar a Organização Judiciária, a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), presidida por Luiz Simões Lopes, designou Grupo de Trabalho, coordenado por Octávio Alvarenga, Presidente da Associação Latino-Americana de Direito Agrário (ALADA), a fim de oferecer subsídios à Comissão incumbida daquela reestruturação, cujo Presidente também o era do STF, Ministro Eloy José da Rocha. A ele foi encaminhado o estudo da SNA, com esboço de sugestões subscrito por J. Motta Maia. Embora em muitos aspectos a orientação fosse idêntica ao anteprojeto de 69, havia algumas alterações importantes: — a competência da Justiça Agrária seria bem menor, excluídos os litígios com entidades públicas, particularmente os de caráter tributário, e suscitava-se a possibilidade da magistratura especializada ser estadual. Também esse trabalho não teve continuidade, talvez porque a reestruturação foi ultrapassada pela Reforma Judiciária, cujo projeto se desencadeou a partir de 75.

II.3 — Durante o ano passado, os debates sobre a Reforma do Judiciário despertaram no país inteiro uma análise meticulosa de suas deficiências, começando pelo próprio diagnóstico do Supremo. Foi nesse quadro que se destacou, quanto à Justiça Agrária, o trabalho persistente do Senador José Lindoso, Professor de Direito Constitucional na Universidade do Amazonas. É ele originário, como eu, daquela região em que os problemas da terra, se ainda não alcançaram a agressividade dos conflitos nordestinos, para ela se dirigem, caso a tempo não sejam detidos, tão rapidamente vai decrescendo o antigo e famoso vazio da Planície, agora substituído por um fluxo migratório cujos resultados podem variar do progresso à estagnação, e da tranqüilidade à violência, conforme os parâmetros da estrutura em que se desenvolverem. Em 23 de março de 76, o parlamentar amazonense apelou, pela primeira vez, para que a Justiça Agrária fosse prevista na Reforma do Judiciário. É um sério pronunciamento, no qual afirma que o Presidente Castello Branco pretendia criá-la, como transparece das Mensagens com que encaminhou a Emenda nº 10 e o Estatuto da Terra. Seu substituto teria alimentado o mesmo intuito, que também não pôde efetivar. Invoca o Senador Lindoso o próprio programa de seu partido, defendendo a redução do desnível entre a indústria e a agricultura, e postulando a Reforma Agrária cuja meta é conseguir que o direito à propriedade prevaleça sobre o direito *de* propriedade. Anexo a esse discurso está o anteprojeto da Comissão Especial do Ministério da Agricultura, pelo qual a competência da Justiça especial abrangeria, em síntese, todas as questões sobre:

- a) problemas fundiários, inclusive discriminação de terras devolutas;
- b) desapropriações por interesse social;
- c) dissídios trabalhistas rurais;
- d) imposto territorial rural;
- e) produção e comercialização agrícola;
- f) acidentes de trabalho rural;
- g) contratos agrários;
- h) economia rural;
- i) demais relações de Direito Agrário.

Esse pronunciamento inicial vem sendo ratificado freqüentemente pelo seu autor, como ocorreu com os discursos de 28 de maio e 11 de junho de 76. O primeiro foi inspirado pelas providências em curso no Ministério do Trabalho a fim de atenuar as condições infra-humanas de vida dos chamados "bóias-frias" no Estado de São Paulo, exemplo típico de proletarização rural e do fracasso da prestação jurisdicional em atingir um segmento importante dos seus destinatários. O outro divulga Mensagem dirigida aos agraristas pela Associação Latino-Americana de Direito Agrário a propósito do diagnóstico do STF sobre a Reforma Judiciária. Tendo sido aventada a instituição de tribunais

administrativos para rápida solução, em procedimento singelo, de dissídios que não comportassem qualquer delonga, a ALADA, embora mantendo a idéia do anteprojeto anterior, admite que esses órgãos parajudiciais possam constituir etapa intermediária, enquanto não se instaura a magistratura especializada.

II.4 — No exterior é cada vez maior o número de países em que existe uma Justiça Agrária, embora com feições muito heterogêneas. Na Inglaterra, desde fins do século XIX, funcionam os “Agricultural Land Tribunals” e em França os “Tribunaux de Baux Rurales”, além dos chamados “Proud Hommes”, versão gaulesa dos nossos antigos “Homens Bons”, ou dos Juizes de Paz, que tantos serviços prestaram durante o Império. Na Holanda e na Itália são Comissões ou Juntas de Justiça Agrária, denominadas ali “Parchtkamer” e aqui “Sezione Specializzata Agrária”. E no Irã, cuja Reforma é das mais recentes e eficazes, foi impossível implantá-la sem estabelecer as chamadas “maison d’équité”. Os Estados Unidos não possuem magistrados especiais, talvez pela enorme confiança que seu povo deposita na Justiça Comum. Apesar disso, informa Motta Maia que há verdadeiro clamor em certas regiões americanas para possuírem jurisdições agrárias. (7) Quanto à América Latina, onde a situação rural é muito semelhante, a existência de magistratura especial é a regra, tendo sido organizada recentemente na Venezuela, último talvez dos grandes países que ainda não a possuía. Na Argentina, onde o Direito Agrário possui enorme desenvolvimento, de há muito funcionam, aliás com êxito, as Comissões Paritárias de Conciliação e Arbitragem. Todavia, os três exemplos mais conhecidos, que serviram de paradigma aos demais, são os do México, Peru e Chile. No México, a Lei de 71 organizou as Comissões Agrárias Mistas, com ampla competência e composição de juizes togados e classistas. No Chile, o modelo é mais tradicional, embora nos Colegiados de 1ª Instância, compostos de três membros, apenas o Presidente seja obrigatoriamente togado. No Peru, a Justiça especializada data de 69, ano em que a Reforma Agrária tomou grande impulso pela desapropriação de enormes áreas açucareiras. Em 1ª Instância funcionam trinta e cinco Juizados da Terra e em 2ª um tribunal de três juizes togados que, no ano judicial 71/72, decidiu 4.075 processos, sendo 1.610 interditos, 92 expropriações e 161 reclamações de comunidades campestinas. (8)

II.5 — Creio que todas as entidades de cúpula, jurídicas ou rurais, de alguma forma já manifestaram seu apoio à idéia da Justiça Agrária: Ordem dos Advogados do Brasil, Instituto dos Advogados Brasileiros, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Associação Latino-Americana de Direito Agrário (ALADA), Instituto Brasileiro de Direito Agrário, Instituto Paulista de Direito Agrário, Instituto de Direito Agrário do Rio Grande do Sul, Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). Não é, portanto, uma reivindicação local, setorial ou eventual, mas sim uma aspiração que ganhou contornos nacionais, não se conhecendo contra ela qualquer objeção ostensiva e fundamentada. Parece, pois, que o tema amadureceu, fal-

tando apenas um impulso final, que poderia ser estimulado pelo apoio deste *Forum*, onde juristas do País inteiro comemoram o Sesquicentário do Ensino do Direito no Brasil.

### III — JUSTIFICATIVA

III.1 — Os *pressupostos* da criação de uma justiça rural são, evidentemente, a autonomia do Direito Agrário, a urgência da Reforma Agrária e a inoperância, nesse setor, das jurisdições em funcionamento. Não há país do mundo ocidental em que esses três fatores sejam tão indubitáveis quanto no Brasil, nem haverá momento, ao longo da nossa História, em que eles se conjuguem tão nitidamente quanto no decênio que atravessamos. O *desligamento* do Direito Agrário dos velhos e largos campos do Direito Civil e Administrativo tornou-se indiscutível após a Emenda Constitucional nº 10 e a Lei nº 4.504 (Estatuto da Terra), ambos de novembro de 64. É certo que a segunda Constituição Republicana já atribuía, em 1934, competência à União para legislar sobre normas fundamentais de *Direito Rural* (artigo 5º, XIX, c). Era o início da autonomia, que durante trinta anos se iria aperfeiçoar. Excluindo as iniciativas pioneiras e anteriores de Joaquim Luis Osório (1912) e Graco Cardoso (1920), aquele restrito ao Rio Grande do Sul e este de âmbito nacional, surgiram, nessas três décadas, nada menos de uma dúzia de projetos de codificação: o de Favorino Mércio, em 1937; o da Comissão Loureiro da Silva, em 1948, ambos também gaúchos e limitados ao seu Estado. Visando ao país inteiro, os de Borges de Medeiros, em 1937; o do grupo Luciano Pereira, Adamastor Lima, Alberto Lins e Soares Palmeira, em 1942, com notável substitutivo de Malta Cardoso, em 1943; o de Wellington Brandão, em 1949; e o de Sílvio Echenique, em 1951. Em 46, a nova Constituição aceitou a desapropriação por utilidade social e a justa distribuição da propriedade (arts. 141, § 16, e 147), dispositivos que não passaram sem árdua refrega parlamentar<sup>(9)</sup> e consagravam a “função social da propriedade”, que Duguit proclamara desde o início do século e a Constituição de Weimar introduzira na Europa Ocidental. Nunca mais se garantiria a propriedade “em toda sua plenitude”, como ensinara Benjamim Constant no início do século XIX, aceitara o Código Napoleão e se dissera na Constituição brasileira de 1824 e 1891 (art. 179, 22, e art. 72, § 17) bem assim no Código Civil de 1916 (art. 527)<sup>(10)</sup>. Em consequência, os projetos seguintes já não eram apenas de Códigos Rurais, mas sim de Reformas Agrárias. Tal sucedeu com o de Coutinho Cavalcante, em 1954; com o de Nestor Duarte, em 1955; com o de Último de Carvalho, em 1956, que gerou o substitutivo de José Jofilly, em 1959; com o de Armando Monteiro Filho, em 1962; com o de Afrânio de Carvalho, em 1963; e afinal, no mesmo ano, com o substitutivo de Milton Campos, que serviria de base, em 64, ao anteprojeto do Estatuto da Terra. A Emenda nº 10, aprovada vinte dias antes do Estatuto, enlistou, na competência privativa da União, legislar sobre o Direito Agrário (artigo 5º, XV, a). Os textos de 67 e 69 reproduziram o dispositivo sem alterações (artigo 8º, XVII, b). Logo em seguida, o artigo 1º da Lei 4.504 traçava seu largo âmbito: “regular os direitos e obrigações concernen-

tes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da política agrícola”, enquanto no artigo 2º “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social”. A autonomia do novo ramo jurídico tornou-se indiscutível e nos treze anos subsequentes não fez senão progredir, transformando-se numa das mais copiosas e complexas legislações vigentes no País.

III.2 — Quanto à *oportunidade da Reforma Agrária*, ninguém mais a contesta. Vale a pena, todavia, emprestar caráter técnico a essa afirmativa, não somente para esvaziá-la de qualquer conotação polêmica ou ideológica, mas também para demonstrar que o impasse não foi superado e está exigindo processos mais corajosos de enfrentá-lo. Em sua aguda monografia sobre “A Reforma Agrária no Brasil”, José Gomes da Silva ex-Presidente da SUPRA, dirigente do IBRA e da Associação Brasileira de Reforma Agrária, indica dois métodos que permitem aferir, com segurança, a etapa do desenvolvimento agrícola em que se encontra cada país; as medidas capazes de, forçando a mudança de etapa, incentivarem o seu desenvolvimento econômico; e o grau de vulnerabilidade à inquietação rural, de onde resulta a maior ou menor necessidade de Reforma imediata. Quanto às fases de progresso no campo, a sistemática utilizada é a de Eric Thorbeck, que as classifica em três estágios: *atraso*, *despegue* e *agricultura comercial*. Nesta terceira fase, os setores industriais e agrícolas já se encontram integrados, embora possa ser melhorada sua eficiência produtiva. O que se persegue não é mais o *desenvolvimento* econômico, que já foi alcançado, mas sim o *crescimento*, que nunca se esgota e, portanto, é sempre possível e desejável. A distribuição da justiça, nos povos desenvolvidos, escapa ao quadro econômico porque se presume a sua eficiência e admite-se que os indivíduos possuam recursos e discernimento para obtê-la e respeitá-la. Não há necessidade de reformas, bastam *simples mudanças instrumentais*, como são a política fiscal, o incentivo do uso de fertilizantes, a redução das taxas de juros. A fase do *despegue*, que outros economistas chamam a *decolagem* para o desenvolvimento, caracteriza-se pela oferta de trabalho infinitamente elástica na agricultura, embora já ascendente no setor industrial. O objetivo não é mais apenas o *crescimento*, porém o *desenvolvimento* econômico, ao lado da eficiência produtiva e da igualdade na distribuição da justiça, que passa a compor o esquema econômico, embora não se exija que ultrapasse a sua tradicional função comutativa. É necessário apoiar o dinamismo dessa etapa com medidas rigorosas, porém que não chegam a constituir reformas. São suficientes as transformações produzidas pelos investimentos na infra-estrutura agrícola, pelo crédito rural eficiente, pelo incremento da colonização e pelas pesquisa e assistência técnicas. Finalmente, a fase do *atraso* identifica-se pela oferta de trabalho infinitamente elástica, tanto na agricultura quanto na indústria, tipificando o excesso da mão-de-obra. A terapêutica das reformas se impõe. São impotentes os meros instrumentos convencionais. Reclamam-se mudanças, e não apenas mudanças *nas estruturas*, mas sim mudanças *das estruturas*, entre as quais Thorbeck coloca a redistribuição das terras no topo da lista, seguida da modificação dos

contratos agrários e do estabelecimento de uma justiça nitidamente distributiva. (11)

III.3 — O outro processo de aferição da urgência na Reforma Agrária vem exposto em um dos mais penetrantes ensaios da Sociologia contemporânea, que é “A Ordem Política nas Sociedades em Mudança”, no qual o Professor Samuel Huntington reuniu conferências pronunciadas na Universidade de Yale, recentemente traduzidas sob os auspícios da Universidade de São Paulo e prefaciadas pelo jornalista Carlos Castello Branco. O mestre norte-americano, para aferir a *vulnerabilidade dos países à inquietação rural*, utiliza dois índices, o da percentagem da população engajada na agricultura e o da desigualdade, em cada país, da distribuição das terras aráveis. Quanto à força de trabalho agrícola, classifica os povos em três tipos: a) menos de 30% em atividades rurais; b) de 30% a 59%; c) 60% ou mais. Quanto à concentração do controle sobre as terras agrícolas, distribui os países em quatro grupos: 1) 800 e mais (concentração forte a muito forte); 2) 700 a 799 (concentração forte); 3) 500 a 699 (concentração média); e 4) 499 ou abaixo (concentração fraca). A combinação das duas tabelas indica que um povo está tanto mais sujeito à turbulência no campo quanto maior for, ao mesmo tempo, o grau de concentração do domínio da terra e a parcela populacional que vive da agricultura. Ainda que haja grande desigualdade na distribuição das terras, o perigo de convulsões, por esse motivo, não é iminente se for baixa a percentagem dos habitantes que se dedicam à agricultura. Isso ocorre, por exemplo, na Austrália, na Argentina e na Itália. Os três estão na mais alta escala do índice de GINI, que indica a desigualdade fundiária. Na Austrália, esse índice é de 930; na Argentina, de 860 e na Itália, de 800. Todos esses países possuem, entretanto, menos de 30% da população dedicada à agricultura. No outro extremo, e tomando por base números de 1950, Huntington indica a Bolívia, o Iraque, o Peru, a Guatemala, o Brasil, El Salvador e o Egito, como os sete países que acumulam os dois índices nos seus máximos, isto é, acima de 60% da população dependente da agricultura e nível superior a 800 quanto à posse desigual da terra (12). Provavelmente, já não é mais essa a situação brasileira, um quarto de século depois da estatística utilizada. Os agraristas atuais indicam 40% da nossa população nos campos e, ainda que modestamente, também deve ter ocorrido alguma diluição da propriedade rural. Mesmo assim, são cerca de 50 milhões que vivem da terra e a grande maioria permanece em nível ínfimo de subsistência. O caso é típico, portanto, de reforma e não de simples mudanças instrumentais ou mesmo de transformações que não afetem a substância do panorama anterior.

III.4 — Foi certamente essa convicção que decidiu o Presidente Castello Branco a solicitar ao Congresso, quase simultaneamente, a Emenda nº 10 e a Lei nº 4.504. Não as obteve facilmente. No livro que escreveu sobre o seu governo, Luiz Viana Filho narra detalhadamente a firmeza, em certos momentos a obstinação, que foram necessárias para manter ambos os textos sem alterações fundamentais. (13) Parece que a inspiração lhe adviera do Seminário a que assistira no Recife, em 1963, promovido pelo Instituto Joaquim Nabuco e do qual haviam partici-

pado representantes das opiniões mais antagônicas, como Gilberto Freyre, o então Governador Miguel Arraes, Francisco Julião e os padres Antonio Melo e Paulo Crespo, que se diziam líderes camponeses. Seus principais assessores foram o Ministro Roberto Campos, o advogado Nascimento Silva e o Eng<sup>o</sup> Paulo Assis Ribeiro, irmão do agrarista C. J. Assis Ribeiro, que participara, em 61, da Delegação Brasileira à Conferência de Punta Del Este, da qual proviera a famosa Carta recomendando a Reforma Agrária em toda América Latina. Dessa Carta, o Presidente transcreveria em sua Mensagem um trecho característico:

“Impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de Reforma Agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária, para modificar as estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição de seus produtos, a terra se constitua, para o que a trabalha, em base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.” (14)

III.5 — O *terceiro pressuposto* para a implantação da Justiça Agrária, é a ineficácia da judicatura ora existente para os litígios do campo. Pouco adianta, de fato, que o Direito Rural tenha ganho autonomia e que a Reforma Agrária seja um desafio inadiável, se não houver adequado aparelho julgador. A situação atual é confusa, dispendiosa, inoperante. Ninguém sabe, de plano, a quem recorrer. Os problemas agrários estão repartidos entre três Justiças: a Comum, a Federal e a Trabalhista. Os limites de suas competências são, muitas vezes, difíceis de definir. Compete, por exemplo, à Justiça Comum, um litígio sobre título expedido pelo Estado em favor de particular. Porém, se o mesmo pode ser anulado e a terra, que voltaria a ser devoluta, se encontra na faixa rodoviária transferida pelo Decreto-Lei nº 1.164/71 para o domínio da União, esta se torna litisconsorte necessária e o processo será desaforado para a Justiça Federal. Quanto ao trabalho, se o empregado rural reclama seu salário de um empregador que, por sua vez, contratou serviço global com o proprietário da gleba, a competência será da Justiça do Trabalho. Mas se for o empregador quem reclama contra o proprietário, tudo dependerá de ser ou não reconhecido vínculo empregatício. Caso este exista, o dissídio permanece trabalhista. Caso contrário, transfere-se para a Justiça Estadual. Não é raro, na Amazônia, que a dúvida inicial da competência desanime tanto as partes como seu advogado e acontece, com freqüência, que o mesmo caso seja submetido sucessivamente a duas ou três jurisdições, com dispêndio de tempo, de trabalho e de recursos que compromete irremediavelmente a fé do cidadão na prestação jurisdicional que lhe é devida. Acresce que na Organização Judiciária dos Estados coexistem Termos e Comarcas, e, dentro destas, Varas diferentes, sendo algumas privativas. Também não é raro, por isso, que a confusão se estabeleça entre a competência dos Pretores e a dos Juizes, ou entre a dos titulares de Varas diversas. E ainda não é

tudo. O processo judiciário comum, inevitavelmente, é lento e caro. A despeito de que o novo Código Processual procurou torná-lo rápido e barato, na prática seus resultados foram modestos. E tanto isso é verdade que ninguém recorre à Justiça para as chamadas “pequenas questões”. Nas Capitais, existem os serviços de Assistência Judiciária e os de Prática Jurídica, anexos aos cursos de Direito, ambos, aliás, exercidos com grande devotamento. Porém no interior não há uma coisa nem outra, e como aí, na sua grande maioria, as questões são necessariamente *pequenas*, pelo menos quanto ao valor, a conseqüência melancólica é que a Justiça não atinge o povo, e este se resigna aos acordos, às imposições ou ao simples abandono, tudo significando a mesma coisa, que é a inoperância do sistema jurisdicional. Octávio Alvarenga, invocando o uso-capião *pro labore*, menciona um bom exemplo:

“Quantas sentenças declaratórias foram pronunciadas pelos Juizes, com base no artigo 98 do Estatuto da Terra, a fim de possibilitar o acesso à propriedade mediante rito sumário? Nenhuma, que saibamos. Deve ser reconhecido que os tribunais brasileiros, por inadequada estrutura e acúmulo de processos, não oferecem remédio efetivo para os atos que violem direitos fundamentais de quantos se vinculam à economia agrária.”  
(15)

#### IV. CARACTERES E CONSEQUÊNCIAS

IV.1 — Tudo que foi dito destinou-se a concatenar os antecedentes, a situação atual e a justificativa para a criação da Justiça Agrária. Resta o debate de seus caracteres e das suas conseqüências. Quanto aos caracteres, sigiro como essenciais:

a) **MAGISTRATURA FEDERAL** — O problema foi suscitado por Motta Maia no esboço de sugestões enviado ao Presidente do STF em outubro de 74. A opção por juizes estaduais teria a vantagem prática de dispensar a emenda constitucional. Como o artigo 112 da Carta em vigor já prevê Tribunais e Juizes Estaduais (item VI), bastaria tornar obrigatória a existência de varas privativas para os conflitos agrários, como existem para a Família, para os Menores e para os feitos da Fazenda Pública. Porém, é fácil demonstrar que os Juizes Estaduais sofreriam limitações tão grandes que a iniciativa acabaria frustrada por esse pecado original. Como transferir para a Magistratura dos Estados os conflitos em que fosse parte a União Federal? Quanto à terra, somente isso excluiria, na Amazônia, da competência agrária 80% das áreas devolutas, que a tanto montam as transferências dos 100 kms de cada lado das rodovias federais, os terrenos de marinha, as faixas de fronteira, as reservas indígenas e as zonas militares. Como absorver os dissídios trabalhistas? Isso violaria o texto constitucional. E os Tribunais de 2ª Instância, não seriam especializados? E o Tribunal Superior, que deveria unificar a Jurisprudência? Esta é particularmente importante no Direito Agrário, quer pela sua juventude, quer pela sua singularidade. A nenhum outro ramo do direito brasileiro aplica-se hoje com maior exatidão aquele admirável pensamento de Jean Cruet de que o direito vive pela jurisprudência e é muitas vezes por ela que ele evolui, ainda que a

legislação permaneça imóvel. <sup>(16)</sup> Como seria isso possível se o Direito Agrário se diluísse pelas Justiças Estaduais?

b) **JUIZES TOGADOS** — Reconheço que tem sido uma idéia quase uniforme a de estabelecer, como órgãos de 1ª Instância, Juntas de Conciliação e Julgamento. É evidente e justificável a inspiração da Justiça do Trabalho. Receio, todavia, que o sistema não funcionasse com o mesmo êxito para os litígios agrários. No foro trabalhista as classes estão relativamente organizadas e quer os sindicatos de empregados, quer os patronais: dispõem de elementos capazes de representá-los. São indivíduos cidadãos, quase sempre com instrução superior ou pelo menos de nível médio, economicamente independentes, e possuem a quem recorrer quando desejam dissipar alguma dúvida. No interior o quadro é diferente. Ainda não existem, e não se sabe quando existirão, órgãos de classe organizados. O material humano disponível é infinitamente pior, não apenas pela educação inferior, mas também pela dependência financeira, pela subordinação política, pelo espírito de clã, pelos ódios e afetos extremados que geram um comportamento, via de regra, passional. No estudo em que defendeu a instituição da Justiça Agrária, João Batista Herkenhoff, que aliás é juiz no Espírito Santo, o que lhe confere autoridade especial sobre este ponto, invocando opiniões semelhantes de Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena e de Carlos F. Mignone assim se opõe à idéia de representação classista:

“A Justiça Agrária, uma justiça nova, creio que deva ser criada sem a representação classista. Os custos bem maiores da Justiça Agrária com representação classista retardarão quer a criação deste novo ramo do Poder Judiciário, quer a sua ampliação posterior. Outrossim, a falta de tradição de um sindicalismo agrário no país dificultará a escolha dos representantes classistas. Por fim, é de se ponderar que a competência que o projeto pretende reservar à Justiça Agrária tornará seu julgamento muitíssimo mais complexo que o da Justiça do Trabalho.” <sup>(17)</sup>

c) **PROCESSO E ORGANIZAÇÃO ESPECIAIS** — Quer a Organização Judiciária, quer o ordenamento processual deverão ser cuidadosamente previstos quando a Justiça Agrária for estruturada. Nos exemplos da magistratura e processo trabalhista, comum ou federal, há, sem dúvida, um grande lastro de dispositivos aproveitáveis. É o caso, por exemplo, das notificações por via postal e mesmo através de simples prepostos, como ocorre na Justiça do Trabalho; da citação por edital, dos feitos com pluralidade de réus, como prescrito pela recente Lei 6.383/76, que regulou as ações discriminatórias; do rito sumaríssimo instituído pelo novo Código do Processo Civil, embora escoimado das imperfeições e demoras que nele ainda perduram, a despeito de sua correta inspiração. Não teria sentido criar uma Justiça Agrária, que realmente não preenchesse a grave lacuna social onde reside sua própria motivação. Uma judicatura complicada, um processo lento, oneroso e inacessível aos homens simples que constituirão a maioria dos seus intervenientes, enfim, uma Justiça distante, solene e fria, ao invés

de resolver o problema, te-lo-á agravado. Seria transformar a esperança em decepção. Já existiu, aliás, no texto constitucional, um pequeno, lírico e quase desconhecido dispositivo que se poderia transformar no rumo certo para a Justiça Agrária. Era aquele discreto parágrafo único do artigo 112 que recomendava para os processos de rito singelo os critérios de *descentralização, economia e comodidade das partes*. Dir-se-á que foi em obediência a ele que a Lei Processual de 73 criou o procedimento sumaríssimo (artigos 275 e seguintes). Quem milita no foro, todavia, sabe que ali nada é sumário, e muito menos sumaríssimo. O grande batalhador pela Emenda nº 1, que introduziu aquele parágrafo constitucional, foi Haroldo Valladão. Mas é também ele o crítico severo do mau uso, ou do desuso, desse preceito pelo qual tanto se bateu e que acabou suprimido pela Emenda nº 7. Vale a pena transcrever pequeno trecho de suas observações:

“A atual conscientização da Reforma do Poder Judiciário só resultará se houver coragem para impor reformas radicais, alterações constitucionais e legais, inclusive do novo Código de Processo Civil, alheias aos interesses da máquina judiciária e visando ao bem do povo, abandonando-se a tristíssima rotina em que estamos mergulhados há séculos. As diretrizes são *descentralização, desburocratização, supressão de formalidades* e recursos meramente protelatórios... Eis aí as principais causas do emperramento crônico e agora em ponto de estrangulação do nosso Poder Judiciário... Sem *democratizá-lo e socializá-lo*, não haverá solução eficaz e, sobretudo, reconciliação do mesmo com o povo brasileiro.” (18)

IV.2 — Serão conseqüências inafastáveis da implantação da Justiça Agrária, o ensino obrigatório e suficiente do Direito respectivo, a codificação das leis agrárias e, sobretudo, o surgimento de uma consciência social que a inspire e prestigie.

a) Quanto ao *ensino obrigatório*, será imprescindível, nos cursos de graduação e com tempo proporcional à importância da nova disciplina. Em caráter facultativo, foi introduzido nas Universidades brasileiras pela Resolução nº 3/72 do Conselho Federal de Educação. Não basta. Facultativamente, o Direito Agrário já era ensinado no Brasil há mais de sessenta anos, sendo o primeiro docente conhecido esse grande sergipano que foi Graco Cardoso, Governador de seu Estado, o autor de um dos mais antigos anteprojetos do Código Rural Brasileiro. Em 1916 lecionava na Escola Nacional de Agronomia uma cadeira de legislação rural, que parece ser o mais remoto precedente dessa aprendizagem. De lá em diante, à medida que o Direito Agrário ganhou relevo, outros cursos regulares ou periódicos sempre funcionaram, particularmente no Recife, Rio, São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul. A Resolução nº 3, portanto, se merece o melhor aplauso, porque oficializou a disciplina, está reclamando revisão para torná-la obrigatória. A bibliografia didática, embora ainda não seja copiosa, já deixou de ser escassa. Atualmente, o Direito Agrário integra o currículo de pelo menos onze Universidades, inclusive a do Pará, onde, em-

bora opcional, cresce anualmente o número de bacharelados que a escolhem num dos últimos semestres do seu curso. Em dois primorosos estudos, um sobre o ensino da matéria nos cursos jurídicos e outro sobre a sua metodologia, Fernando Sodero, professor da Universidade de São Paulo, demonstra a correlação inseparável entre a cadeia obrigatória e a organização da Justiça especializada:

“A nova dimensão do direito de propriedade, base do Direito Agrário brasileiro, permitirá — como se propõe a diretriz governamental — a harmonização do desenvolvimento econômico do setor rural, com a Justiça social, imposição do progresso e da renovação. Só com o Direito Agrário *conhecido e aplicado*, poderá, realmente, o país alcançar a grande meta do entrosamento efetivo do setor primário no processo global de desenvolvimento econômico e social. Assim sendo, mais uma vez apelamos aos poderes públicos no sentido de criação de cátedras de Direito Agrário nas escolas superiores do país, em especial nas de Direito, Agronomia, Veterinária, Ciências Sociais e Economia.” (19)

b) A *Codificação* do Direito Agrário terá que ser feita, com ou sem sua Justiça. A criação desta apenas a reclama de imediato, sob pena de juízes, advogados, representantes do Ministério Público, procuradores e assessores de todas as entidades vinculadas ao setor acabarem sufocados por uma massa impressionante de dispositivos, que ora se completam, ora se superpõem, e não raro se derogam. Somente no plano federal, e após o Estatuto da Terra, já foram elaboradas cerca de três mil leis que, tomando como média cinco artigos para cada qual, representam quinze mil dispositivos a serem dominados pelos agraristas. Acresce uma fecunda e tantas vezes indispensável marginalia administrativa, oriunda do INCRA, dos estabelecimentos de crédito especializado, como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, das entidades ligadas ao setor rural, como a FUNAI, o IBDF e o SPU, ou dos órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDAM, a SUDENE, a SUDECO, a SUDESUL e a SUVALE. Isso sem falar nas legislações estaduais que, se não podem mais incidir sobre o Direito Agrário, tornado privativo da União, possuem centenas de leis sobre alienação de terras devolutas, desde quando elas lhes foram transferidas pela Constituição de 91. Talvez antes da codificação, possa e deva ser feita uma Consolidação, que sirva de base ao Código, após a sedimentação advinda do tempo, da experiência e até dos erros inevitáveis. É ainda em Fernando Sodero que encontramos relacionados, além dos projetos brasileiros, os Códigos Agrários obtidos em grande número de países europeus, como a Suíça, a França, a Polônia, a Suécia, a Finlândia, a Grécia, a Bélgica e a União Soviética; ou em outros americanos, como a Argentina, o Uruguai, o Panamá, o Paraguai, o Haiti e o México. (20) A codificação ou consolidação, assim como o ensino obrigatório e a Justiça Agrária, estão incluídas entre as principais recomendações da *Carta de Cruz Alta*, que, aprovada em 1975 pelo I Seminário Ibero-Americano e Brasileiro de Direito Agrário,

é o resumo mais atualizado e completo das grandes dimensões que balizam o assunto no panorama nacional contemporâneo <sup>(21)</sup>.

c) Finalmente, derradeira porém decisiva conseqüência da Justiça Agrária, será o surgimento, dentro dela e através dela, de uma *consciência peculiar*, na qual prevaleça a justiça profunda sobre o direito aparente. O juiz, no campo, deverá adquirir um papel diferente, e, em certo sentido, superior ao do juiz cidadão. Queira ou não, e ainda que assim não o denominem, ele há de ser um *juiz de paz*, ou um daqueles *homens bons*, que as velhas Ordenações investiam de autoridade, sem outro título além da confiança espontânea, quase instintiva, que inspiravam aos seus concidadãos. Pelo vasto interior do Brasil, particularmente na Amazônia, onde a distância e a pobreza inviabilizam o contato direto com a Justiça, existe de fato, algumas vezes, essa magistratura invisível. Pode ser o Chefe político, o sacerdote, o Coronel de barranco, o Prefeito, o Delegado ou o Coletor. Pode também não exercer função alguma. O importante é conhecer a terra com os seus problemas e os homens com as suas paixões. Não leram um só artigo da lei, porém decidem ou pelo menos aconselham bem. Isso não enfraquece a necessidade da Justiça, nem é incoerente com a tese de que ela deva ser constituída exclusivamente de juizes togados. Apenas exemplifica o *espírito* que a estes deve inspirar. Há mais de meio século, o grande pioneiro da Reforma Judiciária norte-americana — Roscoe Pound — queixava-se daquela atitude fria e alienada do juiz diante dos interesses submetidos à sua apreciação. Chamou-a “teoria agonística da Justiça”. Durante muitas décadas pareceu que a voz de Pound ficaria para sempre como um grito solitário. Paulatinamente, todavia, a própria Justiça americana, com todo seu apego anglo-saxônico ao formalismo e à tradição, evoluiria no sentido por ele preconizado. E outro grande juiz, Irving Kaufman, Presidente da Suprema Corte, reconheceria que “a tendência atual, no sentido de acentuar a importância de uma *intervenção tempestiva do juiz*, corresponde aos esforços de muitos dos nossos maiores juristas com o objetivo de persuadir os juizes a adotarem *parte ativa* na condução do processo”. <sup>(22)</sup> Se isso é verdade, mesmo em país altamente industrializado, como são os Estados Unidos, deve ser mais que uma verdade, deve ser um dogma, para juizes que atuarão nas áreas menos desenvolvidas de países que, já em seu todo, são subdesenvolvidos. Seus rumos não poderão fugir a esta generosa lição:

“O direito é mais do que um agregado de leis. É o que torna as leis instrumentos vivos da Justiça. É o que permite aos tribunais ministrar a Justiça por meio de leis; a restringi-las pela razão quando o legislador excede a própria razão, e a desenvolvê-las em toda extensão da razão quando o legislador se mostra insuficiente.” <sup>(23)</sup>

No Brasil, foi J. Paulo Bittencourt quem traçou com precisão o roteiro da Justiça Agrária:

“Mínimo de formalidades; oralidade e concentração; maiores poderes instrutórios atribuídos ao órgão julgador; maior uso

do princípio da equidade; assistência técnica de agrônomo, veterinário, agrimensor e economista rural; dupla jurisdição, com alçada para apelação; fase prévia conciliatória; processo de execução simplificado e gratuidade para o trabalhador, o pequeno empregado e o pequeno proprietário rural.” (24)

## V — CONCLUSÕES

a) Apoiar a idéia da criação imediata da Justiça Agrária, mediante emenda constitucional que a institua e lei ordinária que lhe defina a organização e o processo.

b) Sugerir como texto básico o enviado ao Ministério da Agricultura pela Comissão Especial de Direito Agrário em 19-6-69, que poderá ser encaminhado ao Congresso após a necessária atualização. (25)

c) Ponderar a conveniência de serem compostos exclusivamente por juizes togados os órgãos da Justiça Agrária em todas as suas instâncias.

d) Pleitear a introdução do Direito Agrário em todos os cursos jurídicos oficiais como disciplina obrigatória ministrada em dois semestres, com a carga horária mínima de 60 horas em cada qual, conforme o item IV da Carta de Cruz Alta, de 10-10-75.

e) Recomendar a consolidação e codificação do Direito Agrário, na forma do item V da mesma Carta, como providência correlata indispensável à sua aprendizagem e à sua aplicação.

## BIBLIOGRAFIA

- ( 1 ) CLÓVIS BEVILAQUA — “História da Faculdade de Direito do Recife” — Rio — Francisco Alves, 1927, 2 vols.; SPENCER VAMPRE — “Memórias para a História da Academia de S. Paulo” — SP — Saraiva, 1924, 2 vols.; ALMEIDA NOGUEIRA — “A Academia de S. Paulo, Tradições e Reminiscências” — Editora, SP, 907/912; 9 séries; ALBERTO VENANCIO FILHO — “Das Arcadas ao Bacharelismo” — Ed. Perspectiva, SP, 977; NILO PEREIRA — “História da Faculdade do Recife”, 1977.
- ( 2 ) RUI BARBOSA — “Obras completas” — Vol. XXXVII, tomo I, pág. 83, Ed. MEC Rio, 1967.
- ( 3 ) OCTÁVIO ALVARENGA — “Direito Agrário.” Ed. IAB, Rio-74, pág. 205; “Justiça Agrária e Realidade Brasileira” — Rev. IAB, nº 27, pág. 89; “Tribunais Regionais e Remédios Efetivos para Atos vinculados à Economia Agrária do Brasil” — Tese 29 na 5ª Conferência OAB-Rio, 75 — Anais, pág. 675; “Justiça Agrária, Considerações Estruturais” — Rev. Dir. Agrário nº 1, pág. 42; “Análise e Dinâmica da Reforma Agrária” — Rev. OAB, Vol. 2, pág. 75; ASSIS RIBEIRO — “Justiça Rural — Intervenção estatal em zonas de conflito rural” (I Curso Dir. Agrário, PUC, Rio, 65) — Jurídica, nºs 91 e 94; “Proposição à Comissão Especial de Direito Agrário do Ministério da Agricultura” — Rev. IAB, nº 27, pág. 114; MOTTA MAIA — “Justiça Agrária, Igualdade de Todos em Face da Lei” — Tese 28 — VI Conferência OAB — Salvador-Bahia 76; FERNANDO REIS VIANA — “Direito Agrário, Pressuposto para uma Justiça Especializada” — Rev. Direito Agrário nº 1, pág. 61; EDGAR TEIXEIRA LEITE — “O Estatuto da Lavoura Canavieira e a Justiça Rural” — Jurídica nº 76; “Justiça Agrária: Fundamental para que haja paz no campo” — Rev. IAB, nº 27; IVO FREY — “Direito Agrário e Justiça Rural” — Rev. IBDA nº 1, pág. 93; Tese apresentada na 5.ª Conferência Nacional da OAB — Rio, 75; CARLOS MIGNO-

- NE — “As Relações de Trabalho no Campo e a Justiça do Trabalho” — Rev. IBDA, 1, pág. 100; RAIMUNDO LARANJEIRA — “Propedéutica do Direito Agrário” — LTR Editora — SP, 75, pág. 94; “Ensino e Capacitação em Direito Agrário” — Rev. D. Agr, nº 4, pág. 7; RAFAEL MENDONÇA LIMA — “Direito Agrário — Estudos” — Freitas Bastos — Rio, 77 — pág. 78; CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA — “Condomínio e Incorporações” — Forense — Rio, 67, pág. 39; JOÃO BATISTA HERKENHOFF — “Pela Instituição da Justiça Agrária” — Rev. OAB nº 15, pág. 81; J. PAULO BITTENCOURT — “Direito à Propriedade da Terra e Reforma Agrária como meio de realizá-lo” — Tese na 5ª Conferência OAB, Rio, 74 — Anais, pág. 675; FERNANDO PEREIRA SODERO — “O Módulo Rural e suas Implicações Jurídicas” — Ed. LTr. SP, 75, pág. 30.
- (4) FERNANDO JUNGSMANN — “O Direito da Agro-Indústria Açucareira” — Ed. RT, SP, 1971; HELIO PINA — “Agro-Indústria Açucareira e sua Legislação” — Apec. Editora, SP, 1971.
- (5) MOZART VICTOR RUSSOMANO — “Estatuto do Trabalhador Rural, Comentado” — Editora RF, SP, 1969, vol. II, pág. 641 (artigo 151).
- (6) Revista do IAB, nº 27, pág. 101.
- (7) MOTTA MAIA — Tese 28 — VI Conferência OAB, fls. 17.
- (8) GUILHERMO ADRIANZEN, Presidente do Tribunal Agrário do Peru — “Memória de 71/72” — *apud* OCTÁVIO ALVARENGA — “Direito Agrário”, pág. 213.
- (9) CARLOS MAXIMILIANO — “Comentários à Constituição de 46” — Freitas Bastos, Rio, 48, Vol. III, pág. 95.
- (10) J. PAULO BITTENCOURT — “Propriedade da Terra e Função Social” — Rev. IAD nº 27, pág. 29.
- (11) ERIC THORBECK — “Las Reformas Agrarias como Influencia Acondicionadora en el Crecimiento Económico” — CIRA, nº 56, Bogotá, 1966 — *apud* JOSÉ GOMES DA SILVA — “A Reforma Agrária no Brasil” — Ed. ZAHAR, Rio, 1971, pág. 21.
- (12) SAMUEL HUNTINGTON — “A Ordem Política nas Sociedades em Mudança” — Ed. Forense, S. Paulo, 75, pág. 389.
- (13) LUIZ VIANA FILHO — “O Governo Castello Branco” — Ed. José Olympio — Rio, 1975, pág. 273.
- (14) *Apud* MOTTA MAIA — Tese 28 — VI Conferência OAB — fls. 9.
- (15) OCTÁVIO ALVARENGA — “Tribunais Nacionais e Remédios Efetivos”, Tese 29 — VI Conferência da OAB.
- (16) JEAN CRUET — “La Vie du Droit et L’impuissance des Lois” — *apud* OCTÁVIO ALVARENGA — “Direito Agrário” — pág. 206.
- (17) JOÃO BATISTA HERKENHOFF — “Pela Instituição da Justiça Agrária”, Rev. OAB, nº 15, pág. 99.
- (18) HAROLDO VALLADÃO — “A Reforma do Poder Judiciário” — Rev. OAB, nº 15, pág. 9.
- (19) FERNANDO PEREIRA SODERO — “O Direito Agrário no Ensino das Ciências Jurídicas — Metodologia do Ensino do Direito Agrário em São Paulo” — Rev. Direito Agrário, nº 2, pág. 33, e nº 4, pág. 43.
- (20) FERNANDO PEREIRA SODERO — “A Codificação do Direito Agrário” — Rev. Direito Agrário, nº 3, pág. 23.
- (21) Carta de Cruz Alta — Rev. Direito Agrário nº 4, pág. 3.
- (22) IRVING KAUFMAN — “Federal Rule Decisions”, 1962, *apud* J. MOTTA MAIA — “Justiça Agrária, Igualdade de Todos em Face da Lei” — VI Conf. OAB — Salvador, 76 — pág. 5.
- (23) ROSCOE POUND — “Justiça Conforme a Lei” — Ed. IBRASA — SP, 65, pág. 64.
- (24) J. PAULO BITTENCOURT — “Justiça Agrária e Processo” — aula na Fac. Direito de Itu — SP, *apud* J. MOTTA MAIA, tese citada, pág. 17.

(25) Proposta de Emenda Constitucional:

Art. 1.º — Fica acrescentado ao art. 107 da Constituição de 24 de Janeiro de 1967, o seguinte inciso:

.....  
"VI — Tribunais e Juizes agrários."

Art. 2.º — Fica acrescentado ao Capítulo VIII do Título I da Constituição de 24 de Janeiro de 1967, a seguinte seção, que tomará o número VIII, passando a atual seção VIII a IX:

"Art. 136 — Os órgãos da Justiça Agrária são os seguintes:

I — Tribunal Superior Agrário;

II — Tribunais Regionais Agrários;

III — Juntas de Conciliação e Julgamento.

Parágrafo único — A lei disporá sobre a organização e composição dos Tribunais e das Juntas de Conciliação e Julgamento, observadas as normas da Constituição relativas ao Poder Judiciário, assegurada a representação de empregadores e trabalhadores rurais nas mesmas condições estabelecidas no art. 133 e seus parágrafos.

Art. 137 — A Justiça Agrária compete conciliar e julgar as questões oriundas das relações reguladas pela legislação agrária, inclusive:

I — as questões que versem sobre conflitos ou digam respeito à terra rural, pública ou particular, bem como sobre discriminação de terras devolutas;

II — os dissídios individuais ou coletivos, oriundos de relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores rurais, regulados em lei de natureza agrária;

III — as desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária;

IV — questões que digam respeito à aplicação e incidência do Imposto Territorial Rural;

V — questões relativas a contratos agrários, compreendidos entre estes os vinculados às atividades de produção e comercialização agrícola;

VI — os dissídios relativos a acidentes de trabalho rural;

VII — as questões que versem sobre contratos agrários de arrendamentos e de parceria e contratos de empreitada rural;

VIII — questões relativas a assistência e proteção à economia rural, crédito, usucapião, servidões prediais, vícios redibitórios, locação de prédios rústicos e direitos de vizinhança regulados pela legislação agrícola;

IX — relações de direito previstas nas leis agrárias e no Código Civil sobre matéria jurídico-agrária — quando versarem interesses rurais assim definidos em lei."

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

De acordo:

(Octávio Mello Alvarenga)

Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — IBRA

(Ivo Frey)

Secretaria de Economia — GB

(Ronaldo de Albuquerque)

Secretaria de Economia — GB

(Francisco Galdino Pereira de Mendonça)

Confederação Nacional da Agricultura — CNA

(Carlos Alberto Gomes Chiarelli)

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — CONTAG.