

Jorge Ruben Biton Tapia

**CAPITALISMO**  
**E**  
**QUESTÃO AGRÁRIA**

UM ESTUDO SOBRE AS ALTERNATIVAS PARA A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

1946 - 1964

Tese de Mestrado  
DEPTº DE CIÊNCIAS SOCIAIS/IFCH/UNICAMP  
Área: Ciência Política  
Orientador: Profa. Dra. Sonia Miriam Draibe

CAMPINAS - 1986

T162c

7426/BC

JORGE RUBEN BITON TAPIA

CAPITALISMO E QUESTÃO AGRÁRIA:

Um Estudo sobre as Alternativas para a Reforma Agrária no Brasil: 1946-1964.

*Este manuscrito corresponde a redação final da Tese defendida pelo Sr. Jorge Ruben Biton Tapia e aprovada pela Comissão Julgadora.  
Campinas, 01 de setembro de 1986.*

*Sônia M. Draibe*

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas, na área de Ciência Política, sob a orientação da Professora Doutora Sônia Miriam Draibe.

1 9 8 6

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

A memória de:

Gladys Adela Ciaglia de Biton e  
Sérgio Julio Biton Policar

A Carmen, minha companheira e  
cúmplice nesta travessia.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de uma longa e paciente pesquisa em bibliotecas, arquivos e jornais, que contou com a colaboração inestimável de muitas pessoas. O esquecimento de nomes é inevitável. Por isso, espero que os eventuais "esquecidos" não o considerem como um gesto de ingratidão.

Quero registrar a minha profunda gratidão à Sônia Miriam Draibe, orientadora, leitora paciente e cuidadosa, de quem recebi sempre palavras de incentivo e valiosas sugestões, ao longo de uma convivência fraternal pautada pelo respeito e proibida de intelectual.

Agradeço aos meus colegas do Departamento de Política Científica e Tecnológica que de várias maneiras me auxiliaram, para que este trabalho chegasse a bom termo. Neste sentido, agradeço ao Prof. Amílcar Herrera, Renato Dagnino, Leda Gitahy, Sérgio Queiroz, Sergio Salles, Oswaldo Sevá, Angela Tude e André Furtado.

Outra parcela de gratidão vai para os colegas e amigos que aceitaram a tarefa de ler e apresentar sugestões à versão preliminar deste trabalho, em especial, a Cláudio Maciel e Argelina Figueiredo. Não posso deixar de agradecer a preciosa revisão de texto feita por Cláudia Heller, Emília e Tanira Piacentini e, a colaboração generosa de Ruy Quadros, de Rui Albuquerque e a presteza de Leonilde Sérvolo que colocou a minha disposição o material de sua pesquisa sobre a questão agrária.

Este trabalho também contou com a colaboração de Marli, Anita, Roberto, Dimas e Angela, que vasculharam bibliotecas e arquivos à coleta de dados. Finalmente, agradeço a dedicação e a colaboração amiga e profissional de Orlando, Neide, Regina, Cida, Norma e Cristina, responsáveis pela datilografia da tese em tempo recorde. Da mesma maneira, registro o trabalho de Maria Beatriz que fez a revisão final do texto.



# S U M Á R I O

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO .....   | 01  |
| CAPÍTULO 1 - A QUESTÃO AGRÁRIA NA CONSTITUINTE DE 1946   |     |
| 1.1. INTRODUÇÃO .....  | 14  |
| 1.2. AS PRINCIPAIS VISÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁ-<br>RIA .....   | 20  |
| 1.2.1. Os Liberais Conservadores .....   | 21  |
| 1.2.2. Os Conservadores Modernos .....   | 27  |
| 1.2.3. As Correntes Reformistas .....  | 31  |
| 1.3. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A QUESTÃO AGRÁ-<br>RIA: A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SO-<br>CIAL ..... | 41  |
| 1.4. A QUESTÃO AGRÁRIA E A ORDEM ECONÔMICA E<br>SOCIAL .....   | 66  |
| 1.4.1. O Direito de Propriedade e a Ordem<br>Econômica e Social .....                                    | 66  |
| 1.4.2. As Terras Devolutas .....   | 74  |
| 1.4.3. A Extensão da Legislação Social ao<br>Campo .....   | 78  |
| 1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 84  |
| CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO AGRÁRIA NO GOVERNO DUTRA  |     |
| 2.1. INTRODUÇÃO .....  | 96  |
| 2.2. INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA: O PLA-<br>NO SALTE E O RELATÓRIO ABBINK .....                   | 99  |
| 2.3. AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA: A INICIATI<br>VA DO EXECUTIVO E O PROJETO NESTOR DUARTE..          | 107 |
| 2.3.1. Monocultura Versus Policultura: o Pro<br>jeto Nestor Duarte .....                                 | 107 |
| 2.3.2. O Projeto Afrânio de Carvalho .....   | 115 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.4. A MOBILIZAÇÃO AGRÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA:<br>1947-1949 .....                                     | 130 |
| 2.4.1. A Reação ao Projeto Nestor Duarte ..  | 130 |
| 2.4.2. As Reações ao Projeto Afrânio de<br>Carvalho .....  | 144 |
| 2.4.3. A Conferência de Araxá: A Indústria<br>frente à Industrialização e a Refor-<br>ma Agrária ..... | 157 |
| 2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 166 |

### CAPÍTULO 3 - VARGAS E A QUESTÃO AGRÁRIA: O AVANÇO DO CAPITALISMO NO CAMPO

|  |     |
|--|-----|
| 3.1. INTRODUÇÃO .....  | 176 |
| 3.2. A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: DIAGNÓSTICO<br>E SUGESTÕES .....   | 182 |
| 3.3. A COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA ...   | 189 |
| 3.3.1. Estudos e Projetos .....  | 200 |
| 3.3.2. A Utilização das Terras no Polígono<br>das Secas .....  | 201 |
| 3.3.3. A Questão da Parceria e do Arrenda-<br>mento: o Projeto de Locação Rural ..   | 210 |
| 3.3.4. O Acesso à Propriedade Fundiária ...  | 219 |
| 3.4. A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL COMO<br>INSTRUMENTO DA REFORMA AGRÁRIA .....  | 235 |
| 3.4.1. O Projeto do Executivo .....  | 235 |
| 3.4.2. O Debate sobre a Desapropriação: Re-<br>formistas versus Conservadores .....  | 242 |
| 3.4.3. As Resistências à Proposta Governamen-<br>tal: O Conselho Nacional de Eco-<br>nomia e o Congresso .....                     | 251 |
| 3.5. O TRABALHISMO VAI AO CAMPO: O SERVIÇO SO-<br>CIAL RURAL E A EXTENSÃO DA LEGISLAÇÃO SO-<br>CIAL AOS TRABALHADORES RURAIS ..... | 259 |
| 3.5.1. O Serviço Social Rural .....  | 261 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.5.2. A Extensão dos Direitos Sociais aos<br>Trabalhadores Rurais: O Trabalho Ru-<br>ral ..... | 268 |
| 3.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 276 |

#### CAPÍTULO 4 - O CONGRESSO E A QUESTÃO AGRÁRIA

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. INTRODUÇÃO .....   | 289 |
| 4.2. OS PROJETOS .....  | 293 |
| 4.2.1. O Código Rural: Da Intransigência<br>ao Reformismo Moderno .....     | 293 |
| 4.2.2. O Combate à Especulação: O Incenti-<br>vo da Produção Agrícola ..... | 302 |
| 4.2.3. O Trabalhismo Reformista: O Projeto<br>Coutinho Cavalcanti .....     | 306 |
| 4.3. OS PARTIDOS, VARGAS E A QUESTÃO AGRÁRIA ...                            | 317 |
| 4.3.1. O Trabalhismo: Da Expectativa à De-<br>silusão .....                 | 319 |
| 4.3.2. A UDN e a Questão Agrária: A Moder-<br>nização sem Mudança .....     | 327 |
| 4.3.3. O PSD: Do Apoio Passivo à Omissão ..                                 | 337 |
| 4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 342 |

#### CAPÍTULO 5 - A INDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO AGRÁRIA: A PERSPECTIVA DAS CLASSES PROPRIETÁRIAS

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. INTRODUÇÃO .....  | 349 |
| 5.2. A BURGUESIA INDUSTRIAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E<br>QUESTÃO AGRÁRIA .....                   | 352 |
| 5.2.1. A Industrialização como Meta .....  | 352 |
| 5.2.2. A Burguesia Industrial e a Questão<br>Agrária: A Industrialização do<br>Campo ..... | 363 |
| 5.2.3. Indústria e Agricultura: Identida-<br>de e Conflito .....                           | 381 |

|  |     |
|--|-----|
| 5.3. BURGUESIA AGRÁRIA: UNIDADE E DIVERSIDADE? .   | 388 |
| 5.3.1. Modernizantes e Agraristas .....  | 389 |
| 5.3.2. A Mobilização nos Anos Cinquenta;<br>A Hegemonia do Agrarismo Moderni-<br>zante ..... | 397 |
| 5.3.3. A Burguesia Agrária e a Reforma<br>Agrária .....                                      | 402 |
| 5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 422 |

## CAPÍTULO 6 - A QUESTÃO AGRÁRIA NOS ANOS SESSENTA

|  |     |
|--|-----|
| 6.1. INTRODUÇÃO .....  | 433 |
| 6.2. INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA: ALGU-<br>MAS TESES DO DEBATE DOS ANOS SESSENTA .....              | 442 |
| 6.2.1. A Visão Cepalina .....  | 444 |
| 6.2.2. O Marxismo Ortodoxo: Alberto Passos<br>Guimarães .....  | 447 |
| 6.2.3. Ignácio Rangel: A Defesa do Latí-<br>fúndio Capitalista .....                                       | 449 |
| 6.2.4. Caio Prado Junior: O Predomínio do<br>Trabalho Assalariado .....                                    | 454 |
| 6.2.5. As Ligas Camponesas: A Reforma<br>Agrária Radical .....   | 460 |
| 6.2.6. O Instituto Brasileiro de Ação De-<br>mocrática: A Perspectiva Conserva-<br>dora Moderna .....      | 463 |
| 6.3. AS ALTERNATIVAS PARA A QUESTÃO AGRÁRIA: OS<br>PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA .....                       | 470 |
| 6.3.1. As Alternativas Moderadas: O Substi-<br>tutivo José Joffily e o Projeto Mil-<br>ton Campos .....    | 470 |
| 6.3.1.1. A Busca da Unidade: O Substitutivo<br>José Joffily .....  | 472 |
| 6.3.1.2. O Projeto da Comissão Milton Cam-<br>pos .....  | 484 |
| 6.3.2. As Reformas de Base e a Questão A-<br>grária: Da Emenda Constitucional ao<br>Decreto da Supra ..... | 495 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.3.3. A Nova Ordem e a Questão Agrária:      |     |
| O Estatuto da Terra.....                      | 527 |
| 6.3.3.1. A Emenda Constitucional nº 10.....   | 530 |
| 6.3.3.2. Do Projeto IPES ao Estatuto da Terra | 534 |
| 6.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                | 560 |
| CONCLUSÕES FINAIS.....                        | 582 |
| BIBLIOGRAFIA.....                             | 591 |

## INTRODUÇÃO

Ao longo do processo de constituição do capitalismo no Brasil - até hoje - a questão agrária esteve sempre em plano destacado, tanto por suas implicações econômicas como políticas e sociais.

A luta pela reforma agrária empolgou e mobilizou a sociedade brasileira, principalmente nas décadas de cinquenta e sessenta quando, no bojo da luta pelas "reformas de base", a transformação da estrutura agrária ao lado do "combate" ao imperialismo se constituíam nas grandes bandeiras de luta das forças nacionalistas e de esquerda. Neste mesmo período houve o recrudescimento da luta social no campo com a emergência de numerosos movimentos sociais, notadamente as ligas camponesas.

Como é amplamente reconhecido o desenvolvimento do capitalismo tardio, particularmente, na agricultura, prescindiu da transformação democrática da propriedade fundiária. Ou seja, não houve no país uma reforma agrária capaz de "democratizar" o acesso à terra e deslocar os interesses da grande propriedade fundiária.

Alguns autores atribuem precisamente a este fato o caráter autoritário do sistema político brasileiro. Nesse sentido, as raízes histórico-estruturais da dominação burguesa autoritária - traço marcante na história do país - estariam ligadas em grande parte a manutenção dos interesses da grande propriedade agrária no pacto político dominante nas últimas décadas.

Não obstante a importância histórica inquestionável da questão agrária expressa na luta política pela reforma agrária e o papel atribuído a ela pela maioria dos estudiosos na explicação do caráter autoritário do sistema político brasileiro, é visível a escassez de estudos examinando a problemática agrária no marco geral dos embates pela industrialização travados entre o final dos anos quarenta e meados dos sessenta.

É verdade que recentemente houve um importante e valioso esforço de resgate dos movimentos sociais rurais expresso num conjunto de estudos que buscam recuperar a "memória social" dos deserdados do campo. Contudo, permanecem importantes lacunas no plano de análise institucional envolvendo as relações entre o Estado e a Sociedade civil, particularmente durante o governo Du-

tra e o segundo governo Vargas.

Deste ponto de vista existe hoje um número bastante reduzido de estudos, que não cobrem o período como um todo. Por esta razão o nosso trabalho privilegia esta perspectiva, entendendo que ela é fundamental para o entendimento do passado e para a compreensão de certos aspectos do presente. A ambição mais geral deste estudo é fornecer uma base histórica para a discussão da luta pela reforma agrária no Brasil entre 1946-1964. O resgate histórico aqui proposto da questão agrária no período da democracia populista busca identificar as grandes alternativas históricas concretas para a questão agrária pensadas na sua articulação com o avanço da industrialização capitalista do país. Ou seja, trata-se de analisar a luta pela reforma agrária no próprio movimento de constituição das forças produtivas capitalistas e da dominação burguesa.

Além do aspecto histórico mencionado anteriormente, outra consideração de natureza mais teórica nos levou a desenvolver este trabalho na perspectiva esboçada acima.

Uma das questões centrais que tem desafiado a inteligência dos estudiosos do Brasil pós-30, especialmente dos que tratam da questão agrária, tem sido a da direção política do processo de transformação capitalista recente no país.

Talvez a elaboração mais consistente nesta direção, seja aquela do conjunto de autores <sup>(1)</sup> que - a despeito de posições teóricas claramente distintas - caracterizam o desenvolvimento capitalista no Brasil através dos conceitos de "modernização-conservadora", "revolução pelo alto", "via prussiana". A tese central desses estudos é que no Brasil não se conheceu uma transformação democrática da grande propriedade. Assim, estaríamos próximos do caso alemão e distante do caminho americano. No nível geral a hipótese desses estudos é fundamentalmente correta. Todavia, a tentativa de apanhar o conjunto de transformações através de um conceito geral, tem se mostrado insuficiente, porque a natureza concreta das transformações nas fases de industrialização não é explicitada pelos autores.

Por outro lado, mesmo que a caracterização econômica e política esteja correta, ela não suprime a necessidade de se apreender a natureza dos conflitos que se desenvolvem durante

o processo de industrialização envolvendo a questão agrária. De algum modo, essas interpretações ao admitirem - na maioria das vezes implicitamente - um certo automatismo econômico, não deixaram de apontar para um caminho único de avanço do capitalismo, "sob a forte e permanente direção política de elites de corte autoritário".

Mas são nos estudos <sup>(2)</sup> voltados, especificamente, para o exame da questão agrária que a utilização da perspectiva teórica mencionada acima torna mais problemática. Ao qualificar a natureza política e econômica do desenvolvimento capitalista no campo a partir dos conceitos de "via prussiana", "modernização conservadora" ou "revolução pelo alto", estas análises têm conduzido a uma visão muitas vezes simplificadoras deste processo, que se exprime numa certa negligência em relação a "historicidade" da luta pela questão agrária entre 1946 e 1964.

Em termos gerais podemos apontar quatro aspectos que desenvolvemos e que, a nosso ver não mereceram um tratamento adequado nos estudos existentes sobre o tema. Em primeiro lugar, não há uma precisa qualificação da natureza das várias propostas de reforma agrária elaboradas neste período. De algum modo, estes estudos sugerem cortes vagos entre progressistas/conservadores, dispensando pouca atenção ao conteúdo dos vários projetos. Em segundo, não há uma clara vinculação entre o desenvolvimento do capitalismo e a luta pela reforma agrária. Estes estudos se ressentem de uma periodização da industrialização e de suas articulações gerais com a agricultura. Este ponto é essencial porque precisamente o conteúdo da luta pela reforma agrária está ligado ao movimento da industrialização, como procuramos assinalar ao decorrer da dissertação. Em terceiro, os estudos existentes têm deixado obscuras as diferenças e especificidades da luta pela reforma agrária nos vários momentos deste período. Assim, as importantes e elucidativas diferenças entre o governo Dutra, o segundo Vargas e o período de metade dos anos sessenta têm sido praticamente ignoradas até agora. Particularmente, o período 1946-1954 carece de estudos sobre a questão agrária, razão pela qual o conhecimento sobre este período é muito escasso. Em quarto, há uma grande lacuna histórica sobre vários aspectos extremamente relevantes para a compreensão da questão agrária entre 1946-1964.

Por exemplo, falta uma análise mais circunstanciada



da acerca da relação entre a burguesia industrial e a burguesia agrária no que concerne à questão agrária. Do mesmo modo, há uma carência de estudos históricos enfocando a ação e as propostas do Executivo e suas relações com as classes dominantes.

Esta dissertação tem como objeto o estudo da chamada questão agrária entre o final dos anos quarenta e meados dos anos sessenta. O objetivo mais geral deste trabalho é identificar as principais alternativas histórico-estruturais para a questão agrária entre 1946-1964, através do exame da natureza e conteúdo dos principais projetos e propostas apresentadas pelas forças econômicas, sociais e políticas, a nível do Executivo, Legislativo e Sociedade Civil.

Na delimitação do objeto da dissertação alguns aspectos foram deixados de lado. Em primeiro lugar, os movimentos sociais no campo não foram analisados, sendo apenas mencionados no último capítulo. Em segundo, não pretendemos desenvolver uma análise do desempenho da agricultura, tampouco discutir os acertos ou erros das visões sobre a questão agrária existentes na época. Com relação aos aspectos econômicos procuramos tão somente compor o pano de fundo do desenvolvimento agrícola, especialmente aqueles relacionados à transformação da base técnica, na medida em que eles são importantes para a compreensão das relações entre industrialização e questão agrária, como da própria natureza das várias propostas apresentadas para o encaminhamento do problema agrário.

Em terceiro, este trabalho não se propõe a explicar o porquê da não realização da reforma agrária. Ele apenas aponta para os fatores e agentes sociais e políticos favoráveis ou contrários a tal mudança. Noutras palavras, apresentamos os agentes favoráveis à mudança e aqueles que resistem às mudanças do ponto de vista institucional e social.

Do ponto de vista teórico, pretendemos explorar as possibilidades abertas por um conjunto de trabalhos <sup>(3)</sup> que procuram apreender a historicidade particular da constituição do capitalismo no Brasil.

Nesta perspectiva a constituição do capitalismo no Brasil é visto como um processo específico que mesmo retendo as características gerais de todo e qualquer capitalismo, está marca

do por suas condições peculiares, próprias de um capitalismo que constitui na etapa monopolista do capitalismo mundial, tendo como ponto de partida um passado colonial. (João Manuel Cardoso de Mello, 1982).

A transformação capitalista no país envolveu um conjunto amplo de mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais e tecnológicas. O Professor Florestan Fernandes apreende este conjunto de transformações através do conceito de revolução burguesa.

Opondo-se à visão tradicional que a identifica com um momento determinado - assalto ao poder - este autor entende a revolução burguesa como um processo amplo no qual há simultaneamente a constituição das bases materiais e políticas através das quais a dominação e o poder burguês se exercerão.

Assim a sua natureza democrática/autocrática, etc) dependeria da sua concretização histórica, isto é, do modo como se resolvem historicamente as grandes questões colocadas na construção da ordem burguesa. Noutras palavras, ao redor do encaminhamento histórico-concreto das grandes questões da revolução burguesa (questão agrária, questão nacional, questão democrática, questão social e do estado) é que se definiria o conteúdo e a natureza da revolução burguesa.

Por isso, não existe um modelo de revolução burguesa, uma única forma de articular e hierarquizar o conjunto de questões colocadas no seu curso. Ela também não seria uma imposição objetiva, ao contrário, seria o resultado de um complexo jogo político de classes sociais, forças políticas, etc, e seus respectivos projetos, em lutas (Sonia Miriam Draibe, 1985, p. 17).

Entre as grandes questões colocadas no movimento de constituição da ordem burguesa está a questão agrária. Esta, da ótica da transformação capitalista, significa o processo de mercantilização da agricultura a partir da mudança da estrutura fundiária para atender à produção alimentos e matérias-primas demandadas pela acumulação industrial-urbana, e viabilizar um fluxo migratório para suprir as necessidades de mão-de-obra do setor industrial em expansão. Por outro lado, a questão agrária é também um processo de transformação das relações sociais vigentes no campo. Ou seja, ela envolve a questão da propriedade (uso e posse da

terra) e da incorporação das populações rurais à sociedade capitalista através da ampliação dos direitos sociais e políticos, ou seja, da cidadania.

Assim a questão agrária enquanto questão da industrialização capitalista e da revolução burguesa engloba problemas ligados à produção agrícola e aqueles vinculados às relações sociais de produção. Ignácio Rangel propõe uma distinção analítica para separar essas duas ordens de problemas. De um lado, está a questão agrícola que diz respeito às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Neste sentido, os problemas de suprimento de bens agrícolas e matérias-primas exigidas pelo avanço da industrialização pertencem a problemática agrícola. De outro lado, a questão agrária está associada à liberação da mão-de-obra dos campos para as cidades, a como se produz e à forma de produção. Ela diz respeito aos problemas de expulsão/manutenção dos trabalhadores no campo, ao conteúdo das relações de produção e às formas de produção vigentes no campo.

Esta distinção analítica é valiosa para a discussão da problemática agrária no bojo da industrialização capitalista das últimas décadas. Podemos apontar pelo menos duas razões neste sentido. A primeira diz respeito ao fato de que ela permite o entendimento da natureza das várias propostas apresentadas para a solução da questão agrária na medida em que a ênfase nos aspectos agrícolas ou propriamente agrários aponta para soluções distintas para a questão, como teremos oportunidade de discutir mais adiante. Em segundo lugar, a solução da questão agrícola não implica necessariamente o equacionamento da questão agrária. Muitas vezes, a própria história brasileira mostra isso, a forma de "resolver" a questão agrícola conduz ao agravamento da questão agrária.

Em suma, a questão agrária enquanto problema da revolução burguesa, como observa o Professor Cardoso de Mello, é um ajuste de contas com o passado cujo sentido último da perspectiva do capitalismo é a "industrialização da agricultura". Esta envolve a alteração da base técnica da agricultura e a mudança das relações sociais de produção, com o desenvolvimento de relações capitalistas de produção.

Na tentativa de captar, globalmente os conteúdos

do conjunto de questões e alternativas da Revolução Burguesa; Draibe (1981) propõe o conceito de vias de desenvolvimento do capitalismo. O principal desafio na construção do conceito de "vias" de desenvolvimento é identificar, "nas condições históricas particulares os interesses estratégicos que podem sustentar, a partir de si próprios, as alternativas globais para o conjunto das questões que a constituição do capitalismo coloca e, mais ainda, que logrem definir, no campo das alianças e relações de poder a forma político-econômica de desenvolver essas alternativas para a organização da sociedade" (Sonia Maria Draibe, 1985, p. ).

Como observa a autora as vias de desenvolvimento não correspondem a projetos prévios elaborados pelas diversas forças políticas e sociais. Elas expressam alternativas tendenciais de encaminhamento do conjunto de questões (da revolução burguesa). Neste sentido elas remetem a distintos conteúdos e formas de hierarquizar o conjunto de questões colocado no processo de constituição das bases econômicas, sociais, políticas e culturais da ordem burguesa. Por outro lado, estas questões, ao se reatualizarem ao longo do processo de construção da sociedade capitalista, vão adquirindo novos conteúdos, os quais passam a exprimir modificações nos interesses estratégicos dos setores sociais fundamentais (4).

O nosso objetivo é utilizar esta noção para o estudo de uma das questões da industrialização capitalista, a questão agrária, na tentativa de caracterizar a natureza das grandes alternativas histórico-concretas elaboradas entre 1946 e 1964.

Na verdade, o conceito de "vias de desenvolvimento" permite ordenar a multiplicidade de propostas e projetos e pensar alguns caminhos possíveis, nos quais os vários grupos e classes se movem e apresentam suas soluções para a questão agrária. Trata-se na verdade, de pensar a questão agrária a partir da idéia de algumas trajetórias políticas possíveis cujo maior ou menor grau de realismo depende da natureza das forças políticas que os sustentam, de seus instrumentos e de sua relação com as transformações vividas pelo capitalismo nas suas várias etapas.

Assim, partindo das formulações de Sônia Miriam Draibe (1985) acerca das vias de desenvolvimento capitalista, procuramos a seguir caracterizá-las de forma sucinta do ângulo da questão agrária.

A primeira via de desenvolvimento corresponde à alternativa conservadora liderada pela burguesia cafeeira, a qual em relação a questão agrária, apontava para a manutenção da estrutura concentrada e excludente, preservando as relações de subordinação e de marginalização da maioria da população rural.

Posição que, do ponto de vista político, lhe permitiria articular o apoio de outras oligarquias regionais. Ao mesmo tempo, concebendo um ritmo lento de desenvolvimento industrial, projetava um caminho no qual a pressão por alimentos proveniente das camadas assalariadas urbanas seria mais moderada, com redução também das pressões sobre a estrutura fundiária. Haveria, ainda, nesta forma de expansão industrial a possibilidade de ajustes na fronteira agrícola entre a pequena e média propriedade, tanto para uma eventual expansão da produção de alimentos, como para fixar populações rurais expulsas de suas terras e impossibilitadas de irem para as cidades, devido ao lento crescimento industrial.

Uma segunda via de corte moderado, estava fundada nos interesses estratégicos da burguesia industrial, apontando para um avanço mais acelerado na industrialização. Quanto à questão agrária, na ótica dos interesses do capital industrial tratava-se, a partir da estrutura fundiária existente, e de sua transformação, do avanço da mercantilização da agricultura, para possibilitar a produção de alimentos e matérias-primas demandadas pela acumulação industrial-urbana, e viabilizar um fluxo migratório para suprir as necessidades de mão-de-obra da indústria em expansão.

Em relação à produção de alimentos e matérias-primas, na fase da economia capitalista exportadora (anterior a 1930) havia se diferenciado um setor mercantil produtor de alimentos e matérias-primas, enquanto o suprimento de mão-de-obra, a partir de 1930 foi garantido pelo fluxo de migrações das áreas rurais mais atrasadas para os grandes centros industriais.

Neste quadro geral, as relações da indústria com o campo, não apontavam - do ponto de vista econômico - a estrutura fundiária como obstáculo à industrialização, desde que houvesse uma expansão da fronteira agrícola compatível com a rentabilidade industrial. Enfim, para o capital industrial há necessidade de modernização e expansão da agricultura mercantil de alimentos

para que esta acompanhe o ritmo da industrialização. Estes requisitos não exigiam uma alteração radical da estrutura fundiária, desapropriações em grande escala, admitindo no máximo a redistribuição moderada de propriedades improdutivas.

Finalmente, a terceira via de desenvolvimento, a "nacional-popular", estaria fundada nos interesses da classe operária. Nesta alternativa, haveria interesse numa forte aceleração do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, ensejando desta maneira a ampliação do emprego urbano/rural, elevação do salário real propiciado pela elevação da produtividade social do trabalho, apontando para saltos qualitativos nas suas estruturas de renda e consumo.

Em relação à questão agrária, essa via "nacional-popular" aponta, atendendo aos interesses dos trabalhadores rurais, para a liquidação da grande propriedade agrícola das áreas mais atrasadas, e de seus mecanismos extra-econômicos de subordinação do trabalho, além da desapropriação das propriedades improdutivas próximas dos centros urbanos. Por outro lado, a expansão da fronteira agrícola, nessa perspectiva de interesse, se daria de modo a permitir o livre acesso à terra e a multiplicação da pequena propriedade independente. Nesses termos, a reforma agrária abriria possibilidade de elevação dos níveis de vida das populações rural e urbana. Para a primeira, pela liquidação da grande propriedade improdutiva e expansão democrática da fronteira agrícola. Para a segunda, pela elevação dos níveis salariais nas cidades, dada a concorrência do acesso à terra na fronteira com o emprego urbano.

Em grandes linhas são estas as alternativas histórico-estruturais que se enfrentam permanentemente desde os anos trinta até meados dos sessenta. E é dentro deste quadro geral de embates que procuramos localizar e apreender a natureza dos diferentes projetos referentes à questão agrária. Feitas as considerações teóricas que constituem o marco no qual esta dissertação se insere, passamos, agora à apresentação da sua estrutura e principais temas.

Esta dissertação está subdividida em seis capítulos.

No primeiro capítulo examinamos as alternativas pa

ra a questão agrária apresentadas durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. O nosso objetivo é o de avaliar o conteúdo das diversas propostas a partir das grandes tendências político-ideológicas presentes na Constituinte, considerando a natureza das forças políticas e o conteúdo de suas propostas. Do ponto de vista temático selecionamos três questões que se constituem nas mais importantes: a desapropriação por interesse social, a distribuição de terras devolutas e a extensão da legislação social aos trabalhadores agrícolas. Em torno destes temas se organizaram as principais visões sobre o problema agrário, que envolviam uma concepção acerca do papel do Estado, das relações indústria-agricultura, causas da pobreza das populações rurais, causas do êxodo rural, existência ou não do latifúndio, etc. Procuramos indicar que as distintas visões do problema agrário expressam alternativas distintas de encaminhamento da questão agrária no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro.

No segundo capítulo procuramos reconstruir os embates em torno da questão agrária durante o governo Dutra, analisando os projetos globais de desenvolvimento do período - Plano Salte e Abbink - e os projetos de reforma agrária apresentados no Congresso. O objetivo é identificar a natureza e as principais medidas sugeridas nas propostas globais de desenvolvimento e nos projetos de reforma agrária. De um lado, buscando situar a problemática agrária nos projetos de desenvolvimento do período; de outro, caracterizando a discussão e a reação dentro do Congresso com relação aos projetos apresentados por iniciativa do Executivo e do deputado Nestor Duarte. A seguir, reconstruímos a mobilização dos setores agrários através das suas entidades de classe diante das propostas de mudança da agricultura. Por fim discutimos a visão da indústria frente à problemática do desenvolvimento e, especificamente, frente à questão agrária, a partir do exame das posições assumidas pela Confederação Nacional da Indústria durante a II Conferência Nacional das Classes Produtoras de 1949.

No terceiro capítulo examinamos as propostas varguistas no que concerne à questão agrária, buscando discutí-las no contexto do plano geral de industrialização esboçado pelo governo. Ao longo do capítulo, reconstruímos o processo de elaboração das várias peças da estratégia varguista para a questão agrária. Partindo de um lado do diagnóstico da situação da agricultura pre

sente no discurso varguista e, de outro, da criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA) e seus principais projetos, identificando natureza das propostas e os focos da resistência que despertaram. A seguir analisamos a tentativa de regulamentação do dispositivo de Desapropriação por Interesse Social por parte do governo. Por último analisamos a criação do Serviço Social Rural e a tentativa de extensão dos dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas ao campo.

No quarto capítulo, analisamos o posicionamento dos partidos frente à questão agrária; e a relação destes com o governo Vargas. Com relação ao primeiro ponto, buscamos a partir da descrição das propostas para a questão agrária compor o quadro de alternativas do período que não se limitava às propostas governamentais, assim como avaliar as principais orientações presentes no Congresso. Analisamos ainda a relação entre o governo e os partidos procurando esclarecer se houve uma tentativa de aproximação de Vargas com os partidos para viabilizar as propostas da CNPA, e qual a postura destes frente às intenções reformistas do governo.

No capítulo cinco, examinamos as relações entre a burguesia industrial e a burguesia agrária, no governo Vargas, através do exame das principais concepções de ambas acerca do processo de industrialização e da questão agrária. Neste capítulo retomamos algumas hipóteses esboçadas nos capítulos anteriores. De um lado, a idéia de que as divergências entre industriais e agrários diziam respeito as diretrizes gerais da industrialização. Neste sentido, na perspectiva das classes proprietárias, a questão da conveniência ou necessidade da reforma agrária dizia respeito à luta pela direção do processo de industrialização.

Igualmente retomamos a hipótese apresentada no capítulo quatro acerca existência de uma diferenciação de interesses e visões no interior das classes rurais. Estas estavam divididas entre "agraristas-modernizantes" e "antiindustrializantes". Como precisamos mostrar as relações entre a burguesia industrial e a burguesia agrária são mais complexas do que comumente se imagina. Contudo, estas diferenças não impediram que houvesse uma frente comum de industriais e agricultores contra a orientação reformista da Comissão Nacional de Política Agrária.

No capítulo seis, discutimos as alternativas para



o encaminhamento da questão agrária na primeira metade dos anos sessenta. Partimos de uma rápida caracterização das novas condições econômicas, políticas e sociais trazidas pelo avanço da industrialização capitalista e pela penetração do capitalismo no campo, a partir do Plano de Metas. Na primeira parte apresentamos algumas das principais teses sobre o problema agrário presentes no debate sobre o tema no começo dos anos 60. A seguir, examinamos os principais projetos apresentados no Congresso entre 1961 e 1964, qualificando a natureza dos mesmos e a reação de apoio ou de repúdio a nível do Executivo e do sistema político. Este período pode ser dividido através da reconstrução dos projetos de reforma agrária em três momentos: o primeiro que estendeu entre o começo de 1961 e o fim do gabinete parlamentarista de Tancredo Neves, caracterizado pelo predomínio de soluções moderadas; o segundo que cobre o ano de 1963 até o final de março de 1964, se caracteriza pelo recrudescimento da mobilização nacionalista pela reforma agrária e o terceiro que vai de abril a novembro do mesmo ano, quando sob uma nova ordem política, foi aprovado o Estatuto da Terra. Ao final, descrevemos as grandes linhas do Estatuto da Terra aprovado por Castelo Branco e procuramos situá-lo no espectro de alternativas esboçadas na época, enfatizando as suas diferenças em relação às propostas apresentadas durante os governos Jânio Quadros e João Goulart.

Na verdade, o nosso esforço está dirigido para o exame destas questões na tentativa de se contribuir para a compreensão da luta pela reforma agrária na fase da democracia populista. Dada a amplitude das questões tratadas, muitas dificuldades não puderam ser contornadas no âmbito desta dissertação, o que levou-nos a um tratamento algumas vezes insatisfatório de certos temas. De qualquer modo acreditamos que este trabalho poderá contribuir para um melhor conhecimento da questão agrária no período recente.

## NOTAS - INTRODUÇÃO

- (1) Luciano Martins - Pouvoir Politique et Developpment Économi- que; Structure de Povoir et Système de Decisions au Brésil, Paris, Tese de Doutorado do Estado, 1973, mimeo.; Octávio Guilherme Velho - Capitalismo Autoritário e Campesinato, São Paulo, DIFEL, 1976; Luiz Werneck Vianna - Liberalismo e Sindi- gato no Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- (2) Ver particularmente os trabalhos de: Fernando Antonio Azevedo As Ligas Camponesas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982; Éli- de Rugai Bastos "As Ligas Camponesas", Petrópolis, Vozes, 1984.
- (3) Maria da Conceição Tavares - Acumulação de Capital e Industria- lização no Brasil, FEA, UFRJ, Tese de Livre Docência, Rio de Janeiro, 1975; João Manuel Cardoso de Mello - O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e Desenvol- vimento da Economia Brasileira, São Paulo, Editora Brasilien- se, 1983; Florestan Fernandes - A Revolução Burguesa no Bra- sil, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975; e Sônia Miriam Draibe, "Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Bra- sil: 1930-1960", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- (4) Para maiores detalhes sobre a noção de vias de desenvolvimen- to consultar Sônia Miriam Draibe, op. cit., pgs. 11-55.

## CAPÍTULO I

### A QUESTÃO AGRÁRIA NA CONSTITUINTE DE 1946

#### 1.1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte foram bastante influenciados pelo clima de pós-guerra, mais precisamente pela luta contra o nazi-facismo e restauração democrática interna. Como vários autores já demonstraram, o resultado desta luta pela redemocratização foi parcial.

A transição da ditadura do Estado Novo para o regime democrático foi um processo controlado que teve como uma de suas características marcantes a preservação de algumas das estruturas do período anterior. Este fato, também conhecido na literatura, se exemplifica na manutenção da estrutura sindical corporativista que atrelava os sindicatos ao Estado e, por outro lado, na montagem do sistema partidário pelo alto, pela preservação de velhas estruturas políticas que deram origem a dois dos principais partidos, por iniciativa de Getúlio Vargas: o PSD, abrigando elementos políticos vinculados às antigas interventórias, e o PTB, nucleado a partir de políticos ligados ao Ministério do Trabalho. (1)

A queda de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, é interpretada por alguns analistas como um fenômeno puramente político. Ou seja, a transição da ditadura para a democracia teria mantido intactas as estruturas sociais e econômicas do país. A esse respeito diz Antonio Mendes de Almeida Júnior: "As oposições vencedoras em 29 de outubro, representavam elites econômicas e oligarquias regionais afastadas do poder em 30, ou que o tinham sido durante o Estado Novo, e não tinham interesse algum em realizar qualquer transformação de peso que viesse permitir a real participação das

massas populares no processo das decisões políticas (Almeida Jr., 1981, p.239).

Não obstante estes aspectos de continuidade, acima citados, os constituintes se defrontaram nos trabalhos de elaboração da nova carta com algumas questões novas, colocadas pelo próprio avanço do capitalismo no país.

Hermes Lima, constituinte de 46, sintetizava o que considerava ser o espírito da constituição: a defesa da democracia abrangendo reivindicações políticas e sociais (2). A perspectiva dos constituintes seria a da restauração da democracia política, que não se aproximava de nenhuma idéia revolucionária.

Os conservadores, diz Hermes Lima, "esperavam, antes da democracia política, que contivesse os processos revolucionários da esquerda e os movimentos reacionários da direita. O problema era livrar-se do comunismo, que queria expropriar e arrebatara aos conservadores os meios de produção, e do nazi-facismo, que os protegia, mas os atropelava e sangrava, e, muitas vezes, por grosseira demagogia, limpava as botas na cara deles" (Lima, 1954, p.14).

Dois temas se destacaram no debate da constituinte: a hipertrofia do Executivo e a natureza e amplitude do intervencionismo estatal na economia.

Quanto ao problema da hipertrofia do Executivo, os esforços dos constituintes se concentraram na busca de mecanismos capazes de "domar" os excessos da sua presença. Tratava-se de conceber um sistema eficaz de "freios e contrapesos" para conter o seu poder avassalador sobre os outros poderes.

O segundo tema fundamental nas discussões da constituinte foi o da natureza e alcance do intervencionismo do Estado no domínio econômico. A natureza e o alcance desta intervenção foi bastante além das formulações dos setores mais conservadores da constituinte, defensores da ação supletiva do Estado subordinada à iniciativa privada.

Porém, as diversas forças políticas na constituinte abriram um espaço considerável à intervenção estatal, inclusive no sentido de uma maior regulação social (3).

De um lado, houve uma ampliação nas atribuições do Estado para legislar sobre o direito financeiro, previdência social, defesa e proteção à saúde, recursos minerais, serviços públicos, etc. Além disso, o Estado foi municiado de instrumentos para monopolizar determinadas atividades em determinadas situações e de reprimir abusos do poder econômico.

De outro lado, houve a adoção do princípio de condicionamento do direito de propriedades à sua função social. Se é verdade que encontramos nas constituições de 1934 e 1937 sinais de uma evolução dos legisladores no sentido de incorporação deste princípio ao texto constitucional, isso só ocorreu em 1946. Assim, a carta de 46 instituiu formalmente limites à utilização da propriedade privada, reconhecendo o direito do Estado de intervir na Ordem Econômica e Social para realizar desapropriações de particulares e monopolizar atividades.

Analisando a questão da intervenção da União no domínio econômico, Themístocles Cavalcanti <sup>(4)</sup> sublinhava a necessidade de aceitar tal fenômeno como um traço das sociedades capitalistas modernas. Cavalcanti lembra que essa intervenção do Estado era aceita dentro do direito constitucional moderno; o que era condenado era a má intervenção. Esta se caracterizaria pela deturpação do interesse público, ou seja, aquela capaz de discriminar abertamente setores econômicos privados, perturbar o livre jogo legítimo dos interesses privados. Assim, a intervenção indesejável seria a que viesse causar ou agravar problemas econômicos.

Por outro lado, este eminente jurista advertia para os limites aceitáveis desta intervenção do Estado no domínio econômico. Este limite se demarcava pela distinção entre intervencionismo e confisco.

"(...) a intervenção que importar no confisco, na eliminação da propriedade e dos direitos individuais, deve ser postergada ou converter-se em indenização, mas será esse o único limite à intervenção, quando se verificarem os pressupostos legais" (Cavalcanti, 1954, p.32)

As considerações de Cavalcanti resumem os principais aspectos do debate travado na constituinte sobre

a questão do intervencionismo estatal na economia.

Na verdade, há duas questões entrelaçadas envolvendo o intervencionismo do Estado na esfera econômica: de um lado, os aspectos propriamente econômicos, como as suas atribuições em vários campos tais como o financeiro, o da previdência social, os serviços públicos, os recursos naturais; de outro, os aspectos relacionados com o poder de restrição do direito de propriedade, a sua natureza e o seu alcance.

A esse respeito é conveniente lembrar que o direito de propriedade está assegurado no capítulo relativo aos direitos individuais. Isto significou concretamente que as restrições impostas ao direito de propriedade, no capítulo "Da Ordem Econômica e Social", ficaram hierarquicamente subordinadas à garantia da propriedade como um dos direitos individuais fundamentais. Tal distribuição da matéria constitucional revela a "cautela" dos parlamentares com o alargamento das prerrogativas intervencionistas do Estado.

Na feliz expressão de Cavalcanti, a filosofia da constituição poderia ser resumida da seguinte maneira: a base é a iniciativa privada dentro de uma concepção que não é individualista, mas fundada nos princípios básicos da justiça social (Cavalcanti, 1954, p.32).

Como veremos a seguir, estas questões apresentadas aqui estiveram no centro das discussões sobre a questão da propriedade fundiária na constituinte. Em boa medida, as discussões sobre a possibilidade de divisão de terras, através do estatuto da desapropriação, envolveu a discussão sobre o conteúdo e os vínculos entre os princípios do direito de propriedade como direito individual e o reconhecimento da necessidade do intervencionismo do Estado. Como sabemos, prevaleceu a visão conservadora. Entretanto, durante os debates, outras visões se manifestaram, sendo algumas delas retomadas anos mais tarde, no turbulento debate em torno da necessidade da realização da reforma agrária.

A organização e os mecanismos de funcionamento dos trabalhos da constituinte exerceram um importante papel na orientação vitoriosa, ou seja, no espírito da constituição de 1946 <sup>(5)</sup>. De um lado, pela composição das forças políti-

cas dentro da Comissão de Constituição encarregada de redigir o projeto primitivo, onde havia uma indiscutível maioria do PSD e da UDN. De outro, pela própria sistemática adotada para discussão de emendas e votação do projeto final levado a plenário. As emendas sugeridas por vários partidos foram enviadas à Comissão de Constituição, cabendo a ela aceitá-las ou não. Nesta sistemática muitas emendas simplesmente desapareceram. Quanto à votação do projeto revisto, realizada em bloco, os capítulos foram votados na sua íntegra e, posteriormente apresentados destaques para votação pelo plenário. Este procedimento prejudicou a apresentação de certas emendas, na medida em que estas, por contrariarem os dispositivos já aprovados nos diversos capítulos, fíam consideradas prejudicadas..

Quanto à análise da questão agrária na constituinte de 46, pretendemos reconstruir os principais momentos do debate sobre o tema, procurando avaliar o conteúdo das diversas propostas apresentadas. Nesta análise buscaremos identificar as alternativas a partir das quais a questão agrária foi elaborada. Neste sentido, procuraremos delimitar o campo político-ideológico no qual esta questão foi pensada, considerando a natureza das forças políticas e o conteúdo de suas propostas.

Do ponto de vista temático, selecionamos três temas que constituem o conjunto mais importante ao longo dos debates da constituinte: a desapropriação de terras, a distribuição de terras devolutas e a extensão da legislação social para os trabalhadores do campo.

Em torno destes temas se organizaram as principais visões sobre o problema agrário. Estas envolviam uma concepção mais ampla sobre a relação agricultura-indústria, as causas da pobreza das populações rurais, a existência ou não do latifúndio improdutivo, causas do êxodo rural, etc. Ou seja, as principais visões sobre o problema agrário expressam alternativas distintas de equacionamento do problema agrário nos marcos gerais de avanço da industrialização capitalista.

Por isso, partiremos de uma caracterização geral destas concepções acerca dos principais problemas do

campo. A seguir, partiremos para a discussão dos temas já mencionados, através da análise e confronto do projeto primitivo, das principais emendas e justificativas apresentadas e dos debates travados em plenário.

Em relação aos debates, privilegiaremos aqueles travados no interior da Comissão de Constituição, sem dúvida os mais representativos para a compreensão das diversas posições sobre o problema agrário. Na Comissão de Constituição também foram feitos os principais acordos políticos. Neste momento, encontraremos com mais nitidez as posições e as alianças entre os vários partidos.



## 1.2. AS PRINCIPAIS VISÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA

A caracterização das principais visões acerca da questão agrária na constituinte visa permitir uma identificação das diferentes concepções presentes ao longo dos debates entre os constituintes. Essas concepções apontam caminhos alternativos para o encaminhamento dos problemas agrários no bojo de uma sociedade que se industrializa rapidamente. Por detrás das posturas favoráveis ou contrárias à reforma agrária existem modelos diferentes acerca da relação entre capitalismo e questão agrária, ou seja, da natureza, ritmo e profundidade das alterações necessárias na estrutura agrária.

Esta caracterização das distintas visões sobre o problema agrário foi feita através da leitura e análise dos discursos parlamentares durante os debates da constituinte de 46.

Nesta análise privilegiaremos duas questões. Em primeiro lugar, discutiremos como as várias correntes políticas viam a relação entre direitos individuais e intervenção do Estado. A demarcação entre conservadores e reformistas passava por modos diferentes de conceber a relação e a articulação entre a esfera dos direitos individuais e a organização "Da Ordem Econômica e Social". Em segundo lugar, procuraremos indicar como essas visões gerais se desdobram no diagnóstico sobre a questão agrária. Neste plano, examinaremos o posicionamento das várias correntes em relação a temas como desapropriação por interesse geral, legislação social.

Esse esforço de demarcar as posições conservadoras e progressistas exige algumas qualificações. Em primeiro lugar, por várias razões, há uma grande dificuldade em analisar essas correntes políticas da ótica dos partidos e dos parlamentares. Tanto em relação a um como a outro, encontraremos uma extrema heterogeneidade. Em outras palavras, reformistas e conservadores conviviam no PTB, PSD e UDN dificultando qualquer tentativa de identificação direta entre esses e as visões conservadoras e progressistas. Obviamente, é possível perceber um peso conservador mais acentuado na UDN

e no PSD, mas esse fato é insuficiente para caracterizá-los rigidamente como conservadores. Do mesmo modo, em relação aos parlamentares, as dificuldades não são menores. Encontramos, também uma heterogeneidade que dificulta a identificação, na maioria das vezes, entre parlamentares e posições ideológicas.

Diante dessas dificuldades, que de resto não se constituem em novidade, optamos por delimitar em grandes linhas o espaço conservador e o reformista. Nenhum deles têm a rigor, uma identificação imediata com partidos e parlamentares, embora tal identidade possa ser observada em certos casos.

Em segundo lugar, procuraremos evitar uma visão dicotômica - conservadores vs. reformistas - indicando que se pode identificar, a grosso modo, três grandes linhas político-ideológicas que se expressam ao longo do trabalho da Assembléia: o conservadorismo tradicional, o conservadorismo moderno e os reformistas.

Estamos cientes que a classificação sugerida no presente trabalho, poderá ser objeto de críticas. Entretanto, mesmo com suas eventuais limitações, acreditamos que ela poderá ser muito útil, servindo como parâmetro para a análise das diferentes posições que se expressaram nas discussões sobre o direito de propriedade, a natureza da intervenção do Estado, a reforma agrária, etc., permitindo uma percepção mais rica do conteúdo das alternativas esboçadas para a questão agrária na Constituinte de 46.

### 1.2.1. OS LIBERAIS CONSERVADORES

Nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte é possível identificar um campo político-ideológico conservador. No entanto, as posições que podemos qualificar de conservadoras expressavam visões diferenciadas quanto à questão agrária.

Como procuramos demonstrar, havia pelo menos

duas grandes correntes dentro do campo conservador. A primeira, que podemos denominar de "conservador-tradicional", expressava os interesses e a perspectiva dos setores agrários-exportadores e que se posicionava contra qualquer iniciativa visando a realização da reforma agrária. A segunda corrente, que denominaremos de "conservador-moderno", se posicionava favoravelmente a uma limitada reforma agrária, através de uma certa redistribuição da propriedade fundiária.

No contexto da discussão das linhas mestras que nortearam a elaboração de nova Constituição, o problema agrário aparece articulado ao debate acerca das relações entre democracia (direitos) e intervenção estatal (limitação dos direitos). As perspectivas conservadoras e reformistas, nas suas diversas matizes, se exprimiam por conceberem de forma determinada a relação entre direitos e ação do Estado.

Para as correntes conservadoras tradicionais, a ordem jurídica que estava sendo criada deveria ter como fundamento o primado do indivíduo sobre o Estado. Segundo este ponto de vista, o legislador deveria partir da idéia que a democracia se caracterizava pela defesa da liberdade individual. A defesa da doutrina liberal, preconizada por esse conservadorismo tradicional, investia contra algumas tendências que defendiam a necessidade de condicionamento dos princípios individualistas aos imperativos da justiça social.

No que refere ao capítulo "Da Ordem Econômica e Social", segundo o deputado Eduardo Duvivier (PSD-RJ), este deveria ter por base a iniciativa individual: "afora a iniciativa individual como base da Ordem Econômica, que há? O planejamento, a intervenção do Estado, a servidão do indivíduo ao Estado. Como princípio essencial e básico, temos que estabelecer a iniciativa individual" (Anais da C.C., IV, p.273). Certamente, Duvivier não rejeitava totalmente a intervenção do Estado, que deveria obedecer ao princípio do primado do individualismo. Ainda, nas palavras de Duvivier: "a democracia, como disse, fundâmentase no valor do indivíduo, baseia-se na competição. Apenas para que o homem não possa, nessa competição, impedir, aos muitos indivíduos, o desenvolvimento a que têm igual direito, ela intervém, pela tributação proporcional e progressiva, pela educação e pela assis-

tência para favorecer a todos os elementos da comunhão social no sentido de que todos subam, para que o maior nível de vida possa ser atingido" (Anais da C.C., IV, p.285). Assim a intervenção do Estado deveria se voltar para ações corretivas como obras de assistência, previdência social, melhores condições de moradia, etc.

Na defesa dos princípios liberais, a questão dos direitos individuais, particularmente o de propriedade, ocupava lugar central. Diante da mobilização dos setores "reformistas", que acenavam com mecanismos de limitação do direito de propriedade, os liberais-conservadores reagiam sustentando a intocabilidade do mesmo. Nas discussões travadas no capítulo dos "Direitos Individuais", a proposta de alargamento das prerrogativas intervencionistas do Estado - desapropriação por interesse social - foi vista como uma violação dos direitos individuais, os quais deveriam ser considerados a base da ordem econômica, social e política. Na rejeição da nova modalidade de intervenção do Estado (analisada a seguir), se expressava a rejeição da limitação do direito de propriedade pelo Estado. Como o andamento dos debates revelou, a recusa de parte destes setores da desapropriação por interesse social, expressava a oposição à reforma agrária, na medida em que esta envolvia uma redistribuição da propriedade através de uma ação "corretiva" do Estado.

Em resumo, a visão liberal-conservadora privilegiava os princípios individualistas na organização do novo arcabouço político-institucional do país, reservando à ação intervencionista estatal limites precisos, basicamente dados pela preservação na sua plenitude dos direitos individuais, entre eles o direito de propriedade.

A avaliação feita em vários pronunciamentos pelos liberais-conservadores em relação à situação agrária, destacava o abandono da agricultura, a carência de transportes, a tributação injusta, o grau limitado de mecanização, a falta de crédito agrícola, o êxodo rural e a falta de braços.

O abandono da agricultura era creditado à política econômica seguida por Vargas que teria favorecido a indústria em detrimento das atividades rurais. Esta nefasta

orientação, como chamava o deputado Jales Machado (UDN-GO), se traduzia no tabelamento dos preços dos produtos agrícolas e na total liberdade para os preços industriais. Este tabelamento discriminatório e unilateral estaria na origem dos ganhos absurdos das indústrias e da descapitalização das atividades agrícolas durante o Estado Novo. Deste modo, os problemas da agricultura, em grande parte, derivavam de uma má gestão da política econômica, bem como da concessão de privilégios à indústria.

Quanto à carência de transportes, advertiam que as dificuldades da produção dos centros produtores até os centros consumidores forçavam a elevação dos preços dos produtos agrícolas, porque estimulavam a ação dos intermediários. Estes açambarcavam a produção e forjaram situações artificiais de escassez, pressionando para uma alta de preços.

Por outro lado, este quadro favorável às atividades especulativas dos intermediários era reforçado pela falta de crédito ao produtor que o tornava dependente da ação desses especuladores. Estes parlamentares observavam que a Carteira de Crédito Agrícola Industrial (CREAI) poucos resultados estaria obtendo na assistência financeira aos agricultores. A causa deste desempenho inadequado do CREAI estava na sua organização em moldes de um banco comercial, concedendo empréstimos de curto prazo, inadequados e impróprios às atividades agrícolas.

Finalmente, nós teríamos a lentidão do progresso técnico na agricultura refletida no baixo índice de mecanização da produção e a vigência de uma tributação injusta sobre as propriedades rurais. A injustiça do mecanismo tributário se traduziria na incidência de alíquotas maiores sobre as melhores terras, justamente as que eram cultivadas. Assim, o governo estaria tributando as propriedades produtivas, ao invés de penalizar as improdutivas.

Os problemas sociais envolvendo precárias condições de vida da população rural seriam uma decorrência da crise enfrentada pela agricultura, pelas causas acima mencionadas. Exemplo disso seria o êxodo rural atribuído à situação de abandono do rurícola (6). Entre as várias implicações trazidas pelo êxodo rural, o aspecto mais enfatizado pelas

forças políticas, representantes do conservadorismo-liberal, era o da escassez de braços na agricultura. As classes agrárias passam a se queixar do abandono dos campos e da grande migração rumo às cidades. O grande fluxo migratório agravaria a situação da produção agrícola, ocasionando escassez de mão-de-obra no campo (7).

O conjunto de medidas sugeridas para a elevação da produção agrícola abrangia os seguintes tópicos: a introdução da mecanização, "não como simples distribuição de máquinas aos lavradores", mas apoiada numa assistência técnica especializada; o estímulo à produção de sementes e adubos e melhoraria as condições de armazenamento e dos frigoríficos; concessão de crédito fácil aos produtores; fomento à industrialização de produtos agrícolas e o desenvolvimento de planos de colonização; apoio ao desenvolvimento da pequena propriedade e revisão da tributação sobre as propriedades rurais.

Quanto à controversa questão do latifúndio e da necessidade de subdivisão das grandes propriedades, havia uma óbvia resistência por parte desses setores. Na opinião destes parlamentares o latifúndio não era a causa principal da grave situação econômica da agricultura e das más condições de vida das populações rurais. O problema do Brasil seria a abundância de terras e a falta de braços, não existindo a alegada concentração da propriedade fundiária.

O possedista mineiro, Israel Pinheiro, sintetizava esta posição dizendo:

"No sentido econômico-social, o latifúndio é um mal, quando se expressa pela retenção de vasta área de terra, explorada em detrimento do direito, que a todos cabe, de uma justa distribuição da propriedade e consequente igualdade de oportunidades. Sob este aspecto, não pode existir latifúndio no Brasil, onde o problema não é de terras para braços, mas braços para a terra. Mais uma vez, se comprova o erro dos que insistem em comparar os fenômenos das nações superpovoadas, com as de um vasto país despovoado" (Anais da A.C., Vol. XIX, p.214).

Israel Pinheiro criticava a tese da disseminação ampla da pequena propriedade, discordando da sua criação em zonas mais afastadas dos centros urbanos, sustentando a necessidade de manutenção da grande propriedade, por uma ques-

tão de racionalidade econômica.

Quanto ao acesso à terra pelos trabalhadores rurais, estes setores defendiam, como dizia Israel Pinheiro, a elaboração de planos de colonização dirigida através da utilização das terras devolutas pertencentes ao Poder Público:

"É preciso...dar condições de estabilidade para a economia agrária, necessariamente localizada no interior do país. Temos de procurar modos de fixar as populações rurais nos centros de trabalho e produção (...) e só conseguiremos criando, por uma política de colonização dirigida, centros urbanos regularmente distribuídos pelo interior, que sirvam como pequenas válvulas de escoamento da produção e como núcleos de irradiação dos serviços de assistência técnica, espiritual, econômica e sanitária aos homens da lavoura (...); a subdivisão da propriedade se dará naturalmente, quando houver transporte suficiente e centros de consumo próximos" (Anais da C.C., Vol. XIX, p.218).

Na concepção conservadora, os problemas econômicos e sociais do campo não tinham como causa a estrutura do uso e posse da propriedade da terra. O "latifúndio" não era a causa da queda da produção agrícola nem dos problemas de pobreza e marginalização vividas pelos trabalhadores rurais. Por isso, não havia a necessidade de se realizar uma reforma agrária que envolvesse uma divisão das grandes propriedades em favor dos trabalhadores rurais sem-terra. Aliás, ao contrário, o problema do país era a falta de braços e não de terras.

A solução dos problemas da agricultura, estava na elaboração de uma política de modernização agrícola que permitisse um avanço na introdução da tecnologia moderna na produção, um maior equilíbrio entre a agricultura e a indústria e um amparo governamental para assistir financeiramente o agricultor. A redistribuição de terras deveria ser feita pela elaboração de uma colonização dirigida com as terras devolutas para assentar os agricultores sem terra.

A natureza conservadora da perspectiva discutida aqui, é dada pela defesa da manutenção incólume da estrutura de propriedade agrária e o rechaço de qualquer tentativa de alteração na distribuição da propriedade. O ritmo de

transformação projetado por essas correntes políticas é lento, na medida em que se descarta qualquer mudança mais rápida, e parece depender da capitalização da grande propriedade e da sua modernização ao longo do tempo.

### 1.2.2. OS CONSERVADORES-MODERNOS

A perspectiva adotada pelo conservadorismo-moderno organizava diferentemente a relação entre direitos individuais e ordem econômica e social. Estes setores reconheciam a natureza "social" da intervenção do Estado e a aceitavam como um remédio para os problemas decorrentes da desigualdade social existente na sociedade. Neste sentido, para esse conservadorismo-moderno, a ordem econômica e social em construção não poderia se apoiar apenas no indivíduo. Consideravam já ultrapassado e insuficiente a visão liberal tradicional que opunha indivíduo e Estado. Também discordavam das correntes reformistas que invertiam os elementos da equação, afirmando a subordinação do interesse individual frente ao interesse público. Tratava-se de adotar uma posição intermediária entre os liberais-conservadores, de um lado, e reformistas e comunistas, de outro.

Como alternativa, estes setores defendiam a intervenção do Estado para corrigir as distorções causadas pela desigualdade social. No plano político, defendiam a liberdade do indivíduo frente ao Estado.

Com relação à intervenção do Estado, encontramos a sua defesa como indispensável ao funcionamento da economia, contrariando o receituário liberal. A esse respeito, dizia Aliomar Baleeiro, comentando a experiência do New Deal:

"Na grande experiência Roosevelt, a inovação principal consistia exatamente nisso: país que sofria tremendo abalo, com suas rendas reduzidas de mais de um terço, em vez de adotar a solução clássica de cortar as despesas, ao contrário, aumentou-as em latitude inversa, promovendo obras públicas em massa, de



extremo vulto, ao mesmo tempo que dirigia veemente apelo às atividades privadas, para que diminuíssem as horas de trabalho e pagassem salários maiores. Com isso, conseguiu reanimar a economia combalida" (Anais da C.C., Vol. IV, p.278).

Novamente em Aliomar Baleeiro, encontramos a síntese da visão conservadora-moderna. Segundo este parlamentar, a noção de democracia incluía simultaneamente a idéia da intervenção do Estado e de individualismo econômico.

"Tal como concebo, a democracia é perfeitamente compatível com a noção do individualismo do Estado. Para uma democracia, o Estado é sempre isso, no velho conceito de Kant: um meio para um fim; e, como esse fim é o indivíduo, é o homem ou a mulher, todos os homens ou mulheres de uma democracia, para expansão de sua personalidade, têm o direito, têm mesmo necessidade da intervenção do Estado. (...). O conceito atual de democracia é exatamente a verificação, pela experiência, desde que a noção de 100 anos atrás permitia que determinado grupo esmagasse o indivíduo, sobretudo aos menos privilegiados, aos economicamente mais fracos, a faculdade de expandir sua personalidade. É que devemos dar maior força ao Estado, permitindo sua intervenção na ordem econômica, admitindo que o Estado é um meio para um fim." (grifos meus) (Anais da C.C., Vol. IV, p.279).

Na formulação exposta por Baleeiro, dois aspectos merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, a intervenção do Estado é legítima quando voltada para a realização individual. Daí a presença do Estado se impõe como uma necessidade histórica. Esta assertiva, a rigor, se coaduna com a visão liberal-conservadora, porque a intervenção estatal, como meio para a realização individual, pode ser concebida como "externa" ao domínio privado. Contudo, esta interpretação se mostra equivocada, quando vemos que ela vem acompanhada de uma crítica à noção de democracia liberal clássica do século XIX.

Justamente o segundo aspecto importante é a crítica da idéia de democracia liberal, onde a vontade do indivíduo goza de plena e total liberdade de ação. A democracia moderna deve partir da constatação da desigualdade, da existência de "fortes" e "fracos", intervindo, neste caso, o Estado em favor dos "fracos".

Aqui há uma clara distinção entre os liberais-conservadores e os "modernos". Para os primeiros, o Estado é um guardião do interesse privado, que deve limitar a sua ação a um mínimo necessário. A ação do Estado não deveria imiscuir-se no domínio do individualismo possessivo, o qual seria em última análise, o fundamento "Da Ordem Econômica e Social". Enquanto isso, para os segundos, o Estado tinha a sua intervenção legitimada através da necessidade de evitar as situações de domínio de um pequeno grupo sobre o restante da sociedade. É porque uma ordem democrática convive com a distribuição desigual de recursos, rendas, poder, propriedade, que a realização do interesse individual não pode prescindir à intervenção do Estado.

Uma implicação fundamental da visão "moderna" do pensamento conservador é a possibilidade e a legitimidade do Estado intervir para limitar os direitos individuais, quando estes forem exercidos contra outro setor da sociedade.

Baleeiro ia mais longe. A democracia era uma técnica de convivência sócio-política, que buscava criar mecanismos para compensar a existência de uma desigualdade natural entre os homens. Por isso, o papel do Estado era fundamental na busca de mecanismos sociais visando compensar a desigualdade da sociedade. Neste sentido, criticava os que defendiam a noção de democracia do século XVIII, porque eles não tinham dado o passo decisivo na busca da "igualdade social".

Nas palavras de Baleeiro:

"(...) A humanidade viveu, depois do fim do século XVIII, mais livre e menos infeliz do que era nos séculos anteriores (...). Contudo, eles não deram o passo decisivo. Vê-se que a democracia comporta também uma técnica. Não posso dizer que todos os homens são iguais e livres. Temos que proporcionar compensação a essa desigualdade, e essa compensação está em que o Estado assista aos mais fracos, os hipossuficientes, para usar de expressão consagrada em nossa doutrina, para enfrentar os economicamente mais fortes". (Anais da C.C., Vol. IV, p.279).

Como corolário desta posição, considerava que a má distribuição da riqueza, a má distribuição da produção que ocasionava concentração de poder econômico nas mãos de uma minoria, privando a maioria da população na prática

de exercer seus direitos, deveria ser coibida. Ou seja, os conservadores modernos admitiam a execução de reformas através da ação do Estado, quando estas buscassem reduzir as diferenças sociais. "Toda a intervenção do Estado, que sirva para reduzir esta diferenciação, que não discrimine, que entre como elemento de compensação para que a distribuição da riqueza ou da produção se faça mais perfeita, mais justa, mais equitativa, ou, para usar a fórmula do Sr. Agamemnon Magalhães - para realizar um princípio de justiça social - deve ser protegida pela democracia" (Anal da C.C., Vol. IV, p.280/281).

Uma pergunta, contudo, ainda persiste: qual o limite da ação estatal? A resposta dada por estes setores era a seguinte: o limite da ação compensatória do Estado era o direito individual. É o respeito ao indivíduo e os seus direitos fundamentais que constituía o limite à ação do Estado. Assim, o princípio de organização da ordem econômica e social era o interesse social visto como um meio para atingir o objetivo principal: a realização individual. Nesta medida, havia uma clara separação entre estes setores e as correntes reformistas. Na verdade, para os primeiros o interesse individual permanecia, em última instância, no princípio básico de sociedade, enquanto que para os segundos, o interesse individual deveria estar subordinado ao interesse social. Por isso, apesar de assumir, em alguns aspectos, posições mais "avançadas", consideramos a visão expressa entre outras por Baleeiro, ainda como conservadora, porque reiterava o princípio do primado do interesse do indivíduo.

No plano da discussão sobre a reforma agrária, encontramos uma diferença entre a posição assumida pelos liberais-conservadores e os "modernos". Especificamente nos debates travados no capítulo sobre "Direitos Individuais", enquanto os liberais tentaram rechaçar qualquer tentativa de limitação expressa do direito de propriedade, os "modernos", discordando da intransigência liberal, defendiam o condicionamento do direito de propriedade ao interesse social, mas acompanhado de "medidas" que buscassem salvaguardar o interesse individual frente à ação do Estado. Coube a um representante típico, Aliomar Baleeiro, apresentar a emenda sugerindo que a indenização, no caso de desapropriação, fosse

prévia e paga em dinheiro. O "espírito" desta proposta de Balleiro, ao mesmo tempo que avançava frente às vertentes mais tradicionais do conservadorismo, se constituía numa proposta que restringia muito o conteúdo reformista do artigo proposto, frente às propostas "reformistas" (c.f. item 1.2.).

Por outro lado, este conservadorismo moderno era favorável a outras medidas progressistas, destacando-se a questão da legislação social para os trabalhadores rurais. Neste caso, assumia algumas vezes, de forma mais decidida, do que a dos setores do chamado pensamento progressista, a defesa da aprovação destes dois dispositivos.

Em resumo, os conservadores-modernos assumiam posições "progressistas" com relação à questão da reforma agrária e à questão social no campo. Todavia, o conteúdo de suas propostas tinha limites precisos, os quais procuramos apontar aqui. Certamente, quando confrontadas com as sugestões das forças reformistas, as propostas do conservadorismo-moderno mostravam-se limitadas, porém apresentavam-se distantes do conservadorismo tradicionalista dos velhos fazendeiros.

### 1.2.3. AS CORRENTES REFORMISTAS

Se a perspectiva conservadora tradicional privilegiava a esfera dos direitos individuais, os setores reformistas privilegiavam a subordinação dos mesmos ao interesse social ou coletivo. O pensamento reformista atribuía à ação intervencionista do Estado um papel central no desenho da nova ordem político-jurídica que estava em gestação. Esta deveria ter como conteúdo básico o reformismo social, através da inclusão de dispositivos constitucionais que permitissem uma política de reformas, dentre elas a reforma agrária. Assim, o pensamento reformista acentuava a importância do capítulo "Da Ordem Econômica e Social", com vistas à realização do interesse social.

Durante os trabalhos de elaboração da Cons-

tituição de 46, a pedra de toque da grande maioria das forças política reformistas, exceção dos comunistas que tinham uma postura própria sobre a questão do defeito de propriedade, foi inegavelmente a necessidade de condicionar o direito de propriedade à sua função social.

Para as correntes reformistas, a adoção do princípio de subordinação da propriedade ao bem-estar social, era condição essencial para a realização de reformas, principalmente, na estrutura agrária.

Esta posição era defendida pelo deputado Galeno Paranhos (PSD-GO):

"(...) urge modificar-se o conceito de propriedade e dar-lhe uma verdadeira função social como ponto de partida para uma reforma que corresponda aos anseios e necessidades do povo e à realidade brasileira. (...). Não se pode compreender, nesta altura da civilização, quando os países mais civilizados, procuram liberar a propriedade de suas amarras individuais, que entre nós ainda a conservemos em sua plenitude, a exemplo das constituições de 1824 e 1891, com as restrições apenas à desapropriação por necessidade ou utilidade pública". (Anais da A.C., Vol. X, pp.261-262).

Para Galeno Paranhos, a desapropriação por utilidade ou necessidade pública era insuficiente para os objetivos de criar uma nova ordem econômica-social, na medida em que ela não questionava o princípio individualista do direito de propriedade, impedindo, assim, a restrição da noção de propriedade em atenção aos imperativos de uma ordem econômico-social mais justa.

O estatuto da desapropriação teve seus contornos delineados na primeira Constituição Republicana. A carta de 1891, no seu artigo 72, § 17, mencionava duas causas de desapropriação: por necessidade e por utilidade pública, contemplando o pagamento de indenização prévia. Na constituição de 34, foram mantidas as duas causas de desapropriação, porém desapareceu a expressão "na sua plenitude". O direito de propriedade era garantido, mas advertia o legislador que "não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo". Mesmo de modo implícito, a constituição de 34 sugeria a necessidade de condicionar o direito de propriedade aos princípios da justiça social. A carta de 37 assegurava o

direito de propriedade, remetendo ao legislador ordinário a definição do seu conteúdo e seus limites.

Assim, a reivindicação dos reformistas, na adoção do princípio de condicionamento da propriedade ao interesse social, refletia uma tendência latente nas constituições de 34 e 37. Aparentemente, tratava-se de uma explicitação de algo que já se fazia presente implicitamente nas duas cartas anteriores.

Porém, não era uma simples "revelação" de um princípio já contemplado. Na verdade, o que estava sendo buscado era a introdução de uma nova modalidade de desapropriação, ou seja, uma ampliação nos dispositivos constitucionais restritivos do direito de propriedade.

A adoção deste novo dispositivo envolvia duas coisas bastante relevantes na ótica dos setores liberais, que ia além da crítica ao espírito privatista dos que defendiam a plenitude do direito de propriedade. De um lado, a modalidade de desapropriação implicava no reconhecimento da ampliação de interesse público, isto é, numa maior regulação social de parte do Estado. De outro, o novo dispositivo, longe de representar uma socialização da produção, significava a criação de direitos individuais novos, através do desmembramento do direito de propriedade. Os novos direitos eram o direito à vida e ao trabalho (8).

A modificação do conceito individualista de propriedade permitiria, para Paranhos, abrir o caminho para combater os latifúndios. Nesta tarefa havia o reconhecimento da imprescindibilidade da intervenção do Estado no domínio econômico. Esta intervenção seria um imperativo ditado pelas condições sociais vividas pelo povo brasileiro e das reformas econômicas e sociais inadiáveis que deveriam ser reealizadas.

Caberia ao Estado ser o principal fiador e promotor da reforma agrária pela utilização dos instrumentos constitucionais, que deveriam ser colocados à sua disposição. Por isso, o conteúdo das principais diretrizes da carta que estava sendo elaborada era decisivo para o destino das reformas sociais, especialmente a agrária.

Uma advertência nesse sentido foi feita pelo deputado comunista, João Amazonas, ao comentar o capítulo sobre a "Ordem Econômica e Social":

"(...) vamos votar, os constituintes de 46, neste título, dispositivos dos quais dependerá o futuro do Brasil. Decidiremos a favor ou contra as possibilidades constitucionais de realizarmos a reforma agrária, de marcharmos ou não para dias de paz, de progresso, de felicidade para o nosso povo". (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.54).

Mas, se a possibilidade de realização da reforma agrária estava associada à incorporação, no texto constitucional, de dispositivos que restringissem o direito de propriedade, coibindo a voracidade do individualismo possessivo, a necessidade de mudanças no campo corresponderia a um diagnóstico que identificava na própria estrutura agrária a causa fundamental da exclusão social e miséria das populações rurais.

Este diagnóstico estava presente nas palavras de um dos principais parlamentares do bloco reformista, Hermes Lima:

"Nada mais responsável pelas más condições de vida do povo brasileiro, ao longo do seu desenvolvimento histórico-social do que a péssima estrutura da sua organização agrária". (Anais da A.C., Vol. VI, p.208).

Hermes Lima avançava afirmando que a reforma agrária exigia a elaboração de uma constituição que incorporasse os princípios da democracia social. A Constituição democrática, na acepção moderna, teria que não só reconhecer os direitos políticos, mas também abrigar as reivindicações de maior justiça social para o povo.

"Esta Constituinte tem, portanto, diante de si a imagem do povo brasileiro, que ela não pode considerar, apenas através da concessão de direitos formalmente políticos. Precisa considerar o povo na sua vida, nas suas necessidades, o povo naquilo que ele espera para se constituir no potencial humano imprescindível, necessário ao progresso do país, visto que até hoje o progresso do Brasil foi consubstancialmente um progresso de classes, um progresso que favorece preferencialmente certas classes da população: aos fazendeiros e comerciantes, no império, aos proprietários, intermediários e

industriais, hoje, mas esta organização não favorece a massa do povo brasileiro". (Anais da A.C., Vol. VI, p.208).

Para Hermes Lima, o desafio era elaborar uma Constituição que estivesse fundada na democracia social, ou seja, nos princípios da justiça social. Em relação à questão agrária, defendia a sua íntima imbricação com a questão democrática mais geral, advertindo para um aspecto crucial: as reformas sociais pretendidas deveriam ser encaradas como o fundamento da democracia que a Constituição deveria expressar.

Ao nível das propostas concretas sobre a questão agrária - de como redistribuir as terras pertencentes aos latifúndios e qual o escopo da reforma - encontramos três propostas básicas.

A primeira proposta era a defesa da nacionalização das terras, apresentada pelo deputado Hermes Lima, da Esquerda Democrática. Para o parlamentar, a nacionalização das terras inaproveitadas, ou cuja utilização desatendesse o interesse social, especialmente aquelas localizadas nas zonas populosas deveria constar do texto constitucional. A incorporação ao texto constitucional de um dispositivo contemplando a nacionalização, abriria caminho para a superação das relações sociais "atrasadas", vigentes no campo, ensejando às populações rurais uma elevação no seu padrão de vida e de suas capacidades técnicas para a criação de uma estrutura econômica moderna.

Plínio Barreto (UDN-SP) e Ataliba Nogueira (PSD-SP) questionaram a necessidade de introdução no corpo da Constituição do dispositivo prevendo a nacionalização das terras, sob a alegação de que a mesma poderia ser feita por lei ordinária. Hermes Lima retrucou, dizendo que o fundamental era consagrar a possibilidade de parcelamento das terras, para o surgimento de pequenas propriedades ou de cooperativas de trabalhadores.

Uma segunda posição é aquela defendida por Jurandir Pires (UDN-DF) e Agrícola de Barrôs (UDN-MT). O primeiro defendia a divisão de terras como solução para o problema agrário e apresentava três sugestões de combate à função anti-social da propriedade: o cooperativismo, as fazendas co-



letivas e as pequenas propriedades. O segundo denunciava o estado de "semi-escravidão" dos arrendatários, parceiros e meeiros, em situação de grande pobreza e abandono, e indagava: como acabar com a fome e a carestia? À sua própria pergunta respondia:

"Inicie o governo o seu trabalho de reforma: vendendo a prestações, ou dando, arrendando todas as terras que circundam as cidades, vilas e povoados e os gêneros surgirão em grande quantidade". (Anais da A.C., Vol. VI, p.165).

Uma terceira posição era defendida por Galeno Paranhos, que propunha uma reforma agrária baseada num planejamento integral que abrangesse a terra e o homem, o qual deveria receber assistência completa, transporte e crédito. Paranhos dividiu seu plano de reforma agrária em duas partes, em função da natureza das medidas a serem adotadas.

De um lado, nós teríamos todas as medidas de caráter legislativo:

- " a) adoção, por um princípio constitucional, do conceito social de propriedade;
- b) combate ao latifúndio, considerado como tal a terra não explorada economicamente, por intermédio da desapropriação indenizada com títulos de fundo agrário;
- c) elaboração do código rural;
- d) leis trabalhistas rurais". (Anais da A.C., Vol. X, pp.264-265).

De outro lado, teríamos as medidas administrativas, constantes do plano geral, que seriam executadas ao longo do tempo:

- facilidades de aquisição da gleba na formação da pequena propriedade;
- construção de casas modestas, higiênicas, confortáveis;
- assistência completa e efetiva aos habitantes do campo;
- execução do Plano Rodoviário Nacional e colaboração ininterrupta dos Estados e Municípios na construção e conservação de suas estradas;
- criação de um banco rural nos moldes do Banco

- Hipotecário Argentino, para fornecer aos produtores crédito fácil, de longo prazo, a juros módicos;
- criação de cooperativas de produção e consumo;
  - criação de colônias agrícolas;
  - formação de povoados visando o surgimento de futuras vilas e cidades;
  - incentivar o cooperativismo entre os camponeses.

A proposta de Paranhos se distinguiu das anteriores pela abrangência de suas medidas, que iam da desapropriação à extensão das leis trabalhistas ao campo e pela modalidade de pagamento das indenizações, através de títulos públicos.

A questão da modalidade de pagamento viria se constituir como um dos pontos básicos do debate relativo à desapropriação por interesse social. Neste sentido, a proposta de Paranhos se colocava como uma alternativa à sugestão de pagamento prévio, em dinheiro, das indenizações.

A introdução desta outra modalidade - desapropriação - foi combatida por parlamentares que viam na sua adoção um perigo ao direito de propriedade. A principal objeção era de que tal distinção - desapropriação por utilidade pública e por interesse social - era redundante, já que o interesse público seria o próprio interesse social. Assim, não haveria nenhuma necessidade legal para a incorporação ao texto constitucional, desta nova forma de desapropriação.

Outra argumentação contrária ao novo dispositivo foi desenvolvida por Godofredo Telles (PSD-SP). Para este parlamentar, haveria uma distinção entre o direito de propriedade e o seu uso.

Este raciocínio de Telles foi contestado por Nestor Duarte (UDN-BA) que interpretava a distinção entre direito e uso como um simples artifício. Telles estaria, segundo Duarte, confundindo restrições do direito de propriedade com a sua função social.

Entre as forças reformistas da constituinte, a mais mobilizada em defesa de uma reforma agrária foi, sem dú-

vida, o Partido Comunista Brasileiro. Os comunistas, desde os anos 30, vinham defendendo a "liquidação do latifúndio" e a distribuição de terras aos camponeses. Em 1935, Carlos Prestes, no seu Manifesto ao Povo Brasileiro, defendeu a distribuição entre a população pobre camponesa e industrial, das terras sem indenização aos grandes proprietários reacionários. (9)

O Brasil nos anos 40, para o PC, era um país essencialmente agrário, semi-feudal, cuja transformação era indispensável para o avanço da industrialização. Nesse sentido, a reforma agrária para os comunistas tinha um papel fundamental na superação do "atraso das relações sociais arcaicas, semi-feudais para o avanço da industrialização e a consolidação do regime democrático."

Para os comunistas, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil estava obstaculizado pelo atraso da agricultura, pela manutenção de relações sociais não-capitalistas, sob o peso da herança colonial e da vigência de "restos feudais". A não-difusão de relações capitalistas no campo, inibia a ampliação do mercado interno, cuja expansão era vital para o avanço capitalista. A exclusão social e econômica das massas camponesas era devido ao monopólio da propriedade fundiária pelo latifúndio pré-capitalista, que ao lado dos trustes estrangeiros, era o principal obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

Nas intervenções dos parlamentares do PC, ao longo dos debates da Constituinte, essas formulações apareceram articuladas à luta pela democratização nos marcos de mudanças de caráter capitalista. Como afirmava João Amazonas sobre a reforma agrária:

"Não se trata, como ocorre a muitos, de uma reivindicação socialista, mas de uma necessidade da ordem capitalista, realizada na França, há 150 anos." (Anais da A.C., Vol. XXIII, p. 55-56).

A solução do problema agrário estava vinculada aos imperativos da ampliação da cidadania pela incorporação do grande contingente da população rural, ainda mantida à margem, destituída de direitos sociais e econômicos.

Os comunistas acreditavam que a consolidação da

democracia passava necessariamente pela liquidação do latifúndio, pela efetivação da reforma agrária.

Na tribuna, o deputado Alcides Sabença (RJ) defendia este ponto de vista:

"Ou resolvemos o problema da terra, abrindo imensas possibilidades à nossa indústria transformando o Brasil, de país essencialmente agrário semi-feudal, em país industrial, ou continuaremos a viver sob o regime de força e violência, porque para existir democracia em qualquer país do mundo é indispensável que as forças econômicas desse país estejam em condições de se desenvolver. E tanto mais se desenvolvem, maiores serão as liberdades de que o povo usufruirá (...); lutando os comunistas pela reforma agrária, estão defendendo o direito de propriedade, mas esse direito de propriedade distribuído entre muitos, pois os latifúndios, como os trustes e os monopólios são a propriedade nas mãos de um reduzidíssimo grupo, que diminui cada vez mais, aumentando a miséria e o sofrimento do nosso povo." (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.55).

Ao mesmo tempo, os comunistas reconheciam que era preciso dar assistência econômica e técnica para os agricultores, para permitir uma elevação do padrão de vida do homem do campo. A esse respeito dizia Sabença:

"Somente será possível resolvendo-se a questão da terra, entregando-a ao homem do campo, fornecendo-lhe os meios imediatos de produção, garantindo-lhe o direito de plantar e vender livremente o que produzir, pagando-lhe salário, aumentando desta forma o poder aquisitivo de cerca de vinte milhões de seres que plantam o pouco que comemos e exportamos, e andam semi-nus, descalços, famintos e doentes." (Anais da A.C., Vol. VI, p.297).

Entre as medidas práticas apresentadas pelos Comunistas nos trabalhos da Constituinte, destacam-se a desapropriação das terras marginais às vias de comunicação próximas aos grandes centros para distribuição entre os camponeses, a concessão de crédito facilitado, com juros módicos, para a aquisição de máquinas e outros fatores indispensáveis.

Em suma, para os comunistas, na redistribuição da propriedade da terra entraria a solução para muitos dos males vividos pela sociedade brasileira. Luiz Carlos Prestes sintetiza este ponto de vista:

"Sem uma redistribuição da propriedade latifundiária, ou em termos mais precisos, sem uma verdadeira reforma agrária, não é possível debelar grande parte dos males que nos afligem, entre os quais merecem citação:

- a) produção agrícola baixíssima, rotineira, pouco diversificada e de todo insuficiente para as necessidades de consumo das nossas populações;
  - b) condições precárias de existência no campo, no que concerne à alimentação, vestuário, habitação, saúde e educação;
  - c) falta de mercado interno para as nossas indústrias;
  - d) situação aflitiva de nossos transportes".
- (Anais da A.C., Vol. XIII, p.376).

Como dissemos no início deste tópico, a posição assumida pelos comunistas se diferenciava das outras correntes reformistas. Enquanto as correntes reformistas não comunistas defendiam a tese de incorporação de uma nova modalidade de desapropriação, por interesse social, para dividir os latifúndios improdutivos, admitindo o pagamento por essas desapropriações, principalmente através de títulos públicos, o PC propunha a desapropriação pura e simples e a distribuição gratuita das terras aos camponeses sem-terra. De alguma maneira, a proposta do PC independia das discussões acerca da legitimidade da distinção entre desapropriação por necessidade e utilidade pública e por interesse social. Tanto assim, que não há indícios de uma participação dos parlamentares comunistas nos debates sobre o fundamento real da desapropriação por interesse social. Contudo, cabe uma ressalva: os comunistas sempre apoiaram a tese da desapropriação, quando dos debates travados sobre o assunto na Comissão de Constituição e no Plenário.

### 1.3. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A QUESTÃO AGRÁRIA: A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL.

Na sua primeira etapa, os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte se desenvolveram no interior das subcomissões designadas para a redação dos artigos que comporiam o anteprojeto da Constituição. Finda esta tarefa, o anteprojeto foi encaminhado para uma primeira rodada de discussões na Grande Comissão. Nesta, foram travadas as discussões mais substanciais acerca dos principais temas da constituição que estava sendo elaborada. Assim, as principais discussões sobre o direito de propriedade foram travadas no interior da Comissão de Constituição. A questão do direito de propriedade foi discutida em dois momentos distintos, ao longo do trabalho da C.C.. Esta foi inicialmente examinada quando da apreciação do capítulo relativo aos Direitos Individuais e, posteriormente, foi retomada na discussão do capítulo relativo à Ordem Econômica e Social.

O direito de propriedade foi incluído no capítulo referente aos Direitos Individuais. O artigo 9 assegurava a brasileiros e estrangeiros, exceto por razões de ordem pública, o direito à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

A orientação adotada pelos constituintes, incluindo o direito de propriedade no capítulo relativo aos Direitos Individuais, reafirmava a tradição das constituições anteriores (10). Esta "tradição" mereceu, no entanto, críticas de juristas renomados. Nos seus comentários à carta de 1946, o grande jurista Pontes de Miranda observava que imperava uma grande confusão entre os chamados direitos fundamentais (liberdade física, de consciência, etc.) e os chamados direitos institucionais (liberdade de comércio, de propriedade, etc.). O autor chamava a atenção para o que considerava um grande erro:

"O grande erro está em se não distinguirem direitos frente ao Estado e direitos intraestatais, em que se confundiram direito do indivíduo e liberdades que nascem de postulados posteriores oriundos do regime capitalista ou de certas direções dos séculos". (Pontes de Miranda, Vol. 3, p.161).

Igualmente equivocados estavam os que, para coibir os prejuízos do liberalismo e do individualismo econômico, suprimiam dos direitos fundamentais.

Para Pontes de Miranda, havia a necessidade de distinguir, de um lado, os direitos individuais, os quais tinham um fundamento supraestatal como a liberdade pessoal, a inviolabilidade do domicílio, o segredo correspondência, etc., e, de outro, os direitos institucionais onde estava incluído o direito de propriedade, os quais seriam relativos e dependentes da proteção do poder estatal. Por isso, associar conceitualmente os dois tipos de direitos seria um erro. Nas palavras de Pontes de Miranda:

"(...) confundí-los é grande erro. Nenhum deles pode ser concebido, sem grave deturpação conceitual, como direito de liberdade. Por isso mesmo, são limitados; o que se garante não é alguma coisa que preexiste ao Estado, mas alguma coisa como o Estado mesmo a concebe. A propriedade, por exemplo, que o artigo 141, § 16 garante é o direito de propriedade tal como a lei brasileira o organiza, e não o direito francês, italiano ou russo o concebeu. O Brasil mesmo pode mudar de concepção, de modo que será isso que se garante". (Pontes de Miranda, Vol. 3, p.153).

O ponto que nos interessa ressaltar aqui é que nos trabalhos da Constituinte, na discussão travada na Subcomissão de Declaração de Direitos, prevaleceu uma interpretação liberal-conservadora, que sustentava ser o direito de propriedade um dos direitos fundamentais, ou seja, com fundamento supraestatal.

Na verdade, o predomínio neste aspecto da visão liberal-conservadora não estava apenas na inclusão do direito de propriedade no capítulo dos Direitos Individuais, mas em considerá-lo como pertencente ao rol dos direitos naturais.

Nesta perspectiva, o poder estatal não possuiria competência para limitar o direito de propriedade, o seu conteúdo, nem definir os limites. Tal posição encerrava uma implicação fundamental: o Estado não poderia intervir no sentido de restringir ou limitar o direito de propriedade, sem violar direitos individuais. Ora, tal posição colidia frontalmente com as tendências intervencionistas e reformistas na

Constituinte. Estas, amparadas nas tendências modernas do direito, entendiam que o direito de propriedade não era um direito individual ou natural. Portanto, o que a Constituição assegurava era que a sua existência, o seu conteúdo e exercício poderiam ser objeto de regulamentação estatal. Como argumentaria, anos mais tarde, outro jurista renomado, Carlos Medeiros, o limite da ação estatal quanto ao direito de propriedade era a sua não supressão.

A discussão sobre o direito de propriedade, no capítulo sobre Direitos Individuais, esteve ligada à possibilidade de utilização do instituto da desapropriação pelo Estado. Basicamente, ao longo dos debates, duas questões se destacaram. A primeira dizia respeito à necessidade ou não de incorporar ao texto constitucional uma nova modalidade de desapropriação por interesse social. A segunda questão polêmica, dizia respeito à forma de pagamento das indenizações das propriedades desapropriadas.

Com relação à primeira questão, encontramos três posições bem nítidas. De um lado haviam as correntes liberais-conservadoras que negavam a necessidade da introdução de uma nova modalidade de desapropriação, na medida em que os casos clássicos por utilidade ou necessidade pública seriam abrangentes, contemplando os casos onde fosse necessária uma adequação do direito de propriedade ao interesse social. Estes setores defendiam a manutenção do direito de propriedade na sua plenitude, e assim combatiam a intervenção do Estado no sentido de limitar o direito de propriedade. De outro lado encontramos correntes conservadoras-modernas que aceitavam a introdução de uma nova modalidade de desapropriação, reconhecendo a legitimidade da intervenção do Estado no domínio privado, para condicionar a propriedade à sua função social. Porém, entendiam que havia necessidade de estabelecer garantias constitucionais contra uma possível ação confiscatória do Estado. Concretamente, segundo os conservadores-modernos, era preciso assegurar uma equivalência entre o bem desapropriado e a indenização correspondente. Ou seja, o Estado deveria pagar uma indenização correspondente ao valor corrente da propriedade desapropriada; caso contrário, haveria um confisco e uma violação deste direito. Finalmente, as correntes reformistas defendiam a ampliação dos casos de desapropriação e a



ampliação da intervenção do Estado, visando reformas sociais e econômicas. Estes setores enfatizavam a necessidade de subordinar o interesse individual ao interesse social.

Quanto à segunda questão, sobre a forma de pagamento, as correntes liberais-conservadoras e conservadoras-modernas defendiam o pagamento prévio e em dinheiro, enquanto que os reformistas discordavam desta forma de pagamento e propunham que o mesmo fosse feito mediante títulos públicos, ou então, de forma mista (parte em dinheiro e parte em títulos). A rigor, a grande maioria dos parlamentares concordava que as indenizações fossem prévias e pagas pelo valor corrente. Somente anos mais tarde as forças reformistas passaram a reconhecer e a denunciar essas exigências como obstáculos à realização da reforma agrária.

Este conflito entre uma visão liberal-conservadora, presente no espírito "reformista-moderado" dos artigos relativos ao direito de propriedade aprovados na Constituinte, e a visão intervencionista do pensamento reformista, marcou profundamente a discussão da questão agrária nas décadas seguintes. Todo o debate acerca do dispositivo da desapropriação por interesse social, entre 1946 e 1964, colocou frente à frente estas duas concepções acerca da natureza do direito de propriedade e do intervencionismo estatal.

Esta atitude dos constituintes foi interpretada por João Almino como significando que o direito de propriedade não poderia colocar em jogo a maneira como a riqueza estava distribuída na sociedade (11).

Esta atitude tomada pelos constituintes revelou uma precaução contra as tendências intervencionistas presentes na Constituinte. Como veremos nos debates sobre o direito de propriedade, ao incluí-lo no capítulo dos Direitos Individuais, o objetivo parece ter sido o de limitar e condicionar a ação intervencionista do Estado, que não poderia contradizer aqueles direitos.

Nas discussões realizadas na Comissão de Constituição, o deputado do PDC de Pernambuco, Arruda Câmara, expressava a posição liberal-conservadora que tinha inspirado a proposta da Subcomissão de Declaração de Direitos, ao afirmar que:

"O direito de propriedade é um direito individual e pertence àqueles direitos chamados da ordem natural". (Anais da C.C., Vol. III, p.121).

Apercebendo-se das implicações da votação do artigo sobre o direito de propriedade, no capítulo dos Direitos Individuais, Hermes Lima (ED-DF) tentou adiar a sua discussão para o capítulo referente à Ordem Econômica e Social. Porém, Prado Kelly retrucou que a solicitação do parlamentar da Esquerda Democrática não podia ser aceita, porque já se tinha votado o artigo 9, onde constava o direito de propriedade como um direito individual.

O inciso 21 do artigo 159, elaborado pela Subcomissão de Declaração de Direitos (12), colocado em discussão na Comissão de Constituição, tinha a seguinte redação:

"O direito de propriedade mantém-se em sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização e vedado o seu exercício contra o interesse social. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, até aonde o bem público o exija, ressalvando o direito à indenização ulterior". (Anais da C.C., Vol. III, p. 116).

Na Comissão de Constituição foram apresentadas sete emendas ao inciso 21 do artigo 159, que refletiam os principais pontos polêmicos sobre a questão da propriedade (cf. quadro 1).

A primeira emenda apresentada, de autoria do Monsenhor Arruda Câmara, mandava acrescentar, na parte referente à desapropriação que a indenização prevista nestes casos seria paga em dinheiro e de acordo com a apreciação jurídica acerca do valor e dos motivos da desapropriação.

Câmara considerava a discussão sobre o direito de propriedade como uma das mais importantes da Constituição em elaboração. Reiterando que este direito pertencia aos chamados direitos naturais, se colocava contrário às limitações ao direito de propriedade em si. Na sua opinião, o que poderia ser limitado era o seu uso, o seu exercício, ou seja, a sua utilidade ou função social. Assim, Câmara, com essas ressalvas, manifestava-se favorável ao inciso 21.

## QUADRO 1

## EMENDAS APRESENTADAS NA C.C. AO ART. 159, § 21, PROJETO PRIMITIVO.

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Redação da Subcomissão      | <p>§ 21 do art. 159</p> <p>"O direito de propriedade mantém-se na sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização e vedado o seu exercício contra o interesse social.</p> <p>Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior".</p>                    |
| Emendas                     |   |
| Arruda Câmara (PDC-PE)      | <p>"O direito de propriedade mantém-se na sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, respeitada a apreciação judiciária acerca do valor e dos motivos que a determine.</p> <p>Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior".</p> |
| Ferreira de Souza (UDN-RGN) | <p>"É mantido o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por utilidade social, sempre mediante prévia e justa indenização. É vedado o exercício do referido direito contra o Bem Comum.</p> <p>Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior".</p>                     |
| Soares Filho (UDN-RJ)       | <p>"É garantido o direito de propriedade que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar, salvo a desapropriação da propriedade mediante prévia e justa indenização.</p> <p>Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o Bem Público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior".</p>                                    |
| Caires de Brito (PC-SP)     | <p>"É garantido o direito de propriedade, desde que não seja exercido contra o interesse social ou coletivo. ou quando anule na prática, as liberdades individuais proclamadas nesta constituição, ou ameace a segurança nacional".</p>   |

|                              |  |
|------------------------------|--|
| Aliomar Baleeiro<br>(UDN-BA) | "É garantido o direito de propriedade, com as limitações, que as necessidades e interesses sociais exigirem nos termos da lei, ressaltada, ainda, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em moeda corrente". |
| Costa Neto<br>(PSD-SP)       | "O direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social, mantém-se na sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade pública, mediante prévia e justa indenização".  |
| Hermes Lima<br>(ED-DF)       | "Assegurado o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia e justa, os limites serão os definidos nas leis que regulam o seu exercício".  |

Fonte: Anais da Comissão de Constituição

Na sua justificativa, o constituinte pernambucano advertia para a necessidade de resguardar os direitos do proprietário frente à ação do Estado, principalmente da tentativa deste de efetuar o pagamento das indenizações com títulos públicos.

"Apresentei uma emenda para essa indenização ser paga em moeda corrente para acautelar os interesses do proprietário, quando o Estado, por dificuldades financeiras ou abuso de autoridade, entender de efetuar os pagamentos em apólices ou títulos. Ainda propus que ficasse bem clara a admissão apreciativa do Poder Judiciário, não só em torno do valor, mas igualmente em torno dos motivos da desapropriação para proteger o direito de propriedade contra os abusos de leis ordinárias, semelhante a uma sancionada durante o último período da ditadura, em que se proibia ao Poder Judiciário a apreciação dos motivos da desapropriação, ficando apenas assegurado ao proprietário o direito de discutir o respectivo preço". (Anais da C.C., Vol. III, p.122).

Com relação à questão da introdução de uma nova modalidade de desapropriação por interesse social, Câmara mostrava-se contrário. Dizia reconhecer a função social da propriedade admitindo "até a desapropriação de latifúndios improdutivos". Todavia, esta possibilidade de desapropriação se harmonizava com as modalidades previstas na lei que tratava exatamente do exercício do direito de propriedade.

A emenda de Arruda Câmara não se limitava a introduzir a necessidade de pagamento em dinheiro das indenizações. Ela envolvia um enfraquecimento da ação intervencionista do Estado, na medida em que permitia aos proprietários questionar, junto ao Poder Judiciário, os motivos da desapropriação. Além disso, rejeitando a nova modalidade de desapropriação por interesse social, Câmara procurava limitar e esvaziar a ação desapropriante do Estado.

A emenda apresentada por Aliomar Baleeiro era semelhante à apresentada por Arruda Câmara ao defender que a indenização fosse paga em dinheiro.

Baleeiro reconhecia como legítima a limitação do direito de propriedade, em atendimento às necessidades e ao interesse social, uma vez que este direito já vinha

sofrendo influência do ideal de justiça de cada época (13). Advertia, contudo, que o Estado tinha direito de desapropriar, mas não de expropriar sem pagar. Segundo a interpretação das forças conservadoras-modernas, que admitiam a possibilidade de desapropriação por interesse social, a contrapartida da restrição ao direito de propriedade era o pagamento prévio em dinheiro. Qualquer outro procedimento significaria uma expropriação da propriedade privada, porque se romperia a indispensável reciprocidade em termos do valor do bem desapropriado. Assim, o conservadorismo-moderno insistia em que a diferença entre a desapropriação justa e a expropriação estava na forma de pagamento.

A justificativa para a necessidade do pagamento prévio em dinheiro, feita por Baleeiro, enfatizava os perigos de uma ação "expropriante" de parte do Estado:

"acho prudente - e para isso peço a atenção dos eminentes conservadores da casa - que se mencione na Constituição que a desapropriação nos casos de necessidade ou utilidade pública, deve ser feita em moeda, em dinheiro. Isso porque, há poucos meses, foi entendido de maneira contrária pelo governo, que expediu decretos determinando que a metade da indenização seria paga em apólices federais, estaduais ou municipais, não pela cotação desses títulos, que representavam dinheiro, mas pelo valor nominal dos mesmos, o que é uma punhalada nesse tão chorado direito de propriedade". (Anais da C.C., Vol. III, p.119).

Quanto à questão da incorporação do interesse social como uma modalidade de desapropriação, a emenda de Aliomar Baleeiro sugeria a aceitação deste dispositivo, mas não o fazia de modo claro. Aceitava, e até defendia, que historicamente o direito de propriedade foi sendo condicionado pelos interesses sociais de cada época, mas não explicitava a nova modalidade em seu texto.

Coube ao deputado Ferreira de Souza (UDN-RGN) a principal defesa da introdução da desapropriação por interesse social, no artigo relativo ao direito de propriedade.

Souza começava a defesa da sua emenda dizendo que a Subcomissão adotou na redação do inciso 21, uma postura clássica em relação ao direito de propriedade. Ou seja, ela teria seguido a orientação das constituições passadas,

onde o direito de propriedade era assegurado na sua plenitude. A propriedade vinha sofrendo modificações, enfatizava Souza, ajustadas aos imperativos da justiça social. Por isso, evitou na emenda a expressão "em toda a sua plenitude".

Souza defendia a adoção da desapropriação necessária à ordem social. Além das desapropriações por necessidade e utilidade pública, dizia:

"devemos estabelecer também a possibilidade de uma desapropriação que não seja nem por necessidade do Estado, em si, como órgão diretor da sociedade em geral, nem mesmo por utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Mas devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessário à ordem social, à vida social". (Anais da C.C., Vol. IV, pp.116-117).

Citava como exemplos de casos típicos de desapropriação por interesse social os das propriedades improdutivas, que se valorizavam através de ações especulativas:

"(...) essa propriedade improdutiva, que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa utilidade geral, criando riqueza para a coletividade, é um peso para a sociedade. O proprietário tem, em seu favor, toda proteção da lei e da autoridade; recebe as consequências do enriquecimento resultantes do trabalho geral e da própria ação do Estado, e não lhe dá nada em virtude desse mesmo direito. Deve ser possível ao Estado, em casos especiais, desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la, seja por outro fim de ordem coletiva". (Anais da C.C., Vol. III, p.117).

A posição de Souza deixava a questão da forma de pagamento das indenizações para a regulamentação do legislador ordinário. Como comenta João Almino (1980), esta atitude era um artifício utilizado muitas vezes nos trabalhos da Constituinte. Toda vez que havia um conflito entre um princípio aceito em sua generalidade e a necessidade de flexibilidade em sua aplicação, os constituintes recorriam ao expediente de incluir no texto constitucional, a referência de que a lei ordinária regulamentaria a matéria. (João Almino, 1980, p.103).

A proposta de Souza foi criticada por parlamentares que discordavam da necessidade de prever a desapro-

priação por interesse social, sendo suficiente fazer referência à utilidade coletiva.

Mário Masagão (UDN-SP), membro da Subcomissão responsável pela redação do artigo em discussão, defendeu a exclusão da desapropriação por interesse social, argumentando que a mesma estava contemplada na noção de utilidade pública.

"A possibilidade do Estado desapropriar áreas de terreno para distribuí-las melhor, e promover, assim, sua cultura mais intensa, é hipótese já compreendida na noção de utilidade pública. Por isso mesmo, a comissão não previu apenas o caso da necessidade, mas também da utilidade pública". (Anais da C.C., Vol. III, p.117).

Ademais, dizia que, se no capítulo relativo à Ordem Econômica e Social, fosse introduzido algum dispositivo, prevendo a desapropriação para fins redistributivos, o mesmo seria adotado. Portanto, além de desnecessária, a proposta de desapropriação por interesse social, corria o risco de ser redundante.

Na sua intervenção, Masagão fazia referências, insistentes, ao problema da propriedade fundiária, revelando que a questão de fundo que inquietava aos conservadores nos debates sobre o direito de propriedade, era na verdade o fantasma da divisão de terras. Tanto é assim, que Masagão fez outra objeção de natureza mais política, segundo a qual a emenda Ferreira Souza era demasiadamente ampla e genérica, o que implicava em sérios riscos, na medida em que:

"a emenda declara que o Estado poderá fazer desapropriação sem indicar as terras que poderiam ser vendidas em lotes. Se declararmos como motivo de desapropriação o interesse social, além de utilidade pública, abriremos brecha vastíssima, dentro da qual não sabemos o que pode conter". (Anais da C.C., Vol. III, p.118).

Para o parlamentar paulista, os constituintes deveriam condicionar a concessão ao Estado do direito de realizar desapropriações, ao abandono da proposta de criação de uma nova modalidade baseada no interesse social. Novamente, Masagão fazia referência à questão da terra:



"Para que a Constituição dê ao Estado direito de desapropriação de terras, dividi-las em lotes, é preciso que reconheça que essa operação é de utilidade pública, porque do contrário não poderia ser admitida. Não estou com isso adiantando o meu voto sobre aquela espécie de desapropriação. Sou contra ela, porque o problema do Brasil é o excesso de terras e pouca gente". (Anais da C.C., Vol. III, p.118).

Outra intervenção criticando as iniciativas reformistas foi feita pelo ex-presidente Arthur Bernardes (PR-MG). Bernardes via nas propostas reformistas, como a introdução da nova desapropriação por interesse social, um perigo ao direito de propriedade, especificamente, à propriedade da terra:

"No Brasil não há latifúndios, mas terras devolutas que o governo dá a quem quiser trabalhar. Não há necessidade, portanto, de nos insurgirmos contra princípios do direito à propriedade (...) As considerações que faço parecem-me úteis no momento, porque estamos transportando para o nosso país dificuldades que só existem nos outros superpovoados, onde há falta de terras e de braços para trabalhá-las. Nossa situação é oposta: temos terras em superabundância e falta de braços para trabalhá-las". (Anais da C.C., Vol. III, p. 122).

Outra emenda preocupada com a limitação do direito de propriedade foi apresentada pelo deputado da Esquerda Democrática, Hermes Lima. Esta, inspirada na carta de 37, remetia ao legislador ordinário a decisão de fixar os limites do exercício do direito de propriedade. Sem dúvida, este era o aspecto mais polêmico da sua proposta, já que a mesma era vista como um produto típico da ditadura estadonovista.

Coube a Prado Kelly (UDN-SP) o ataque aos impulsos "reformistas" de alguns parlamentares como Ferreira de Souza e Hermes Lima. Kelly dizia aceitar a limitação do conteúdo de propriedade, mas não o seu exercício pelo legislador ordinário. Advertia para a distinção entre duas questões envolvidas na discussão sobre o direito de propriedade: a do conteúdo e a do exercício.

Para Kelly, a Comissão de Constituição deveria se pronunciar sobre a seguinte questão: o direito de propriedade, no seu conteúdo, comporta limitação da lei ordi-

nária, ou deve ser assegurado apenas com a exceção da indenização prévia e justa? Kelly entendia que a Constituição de 1934 e o inciso 21 do artigo 159 do anteprojeto, reafirmavam a inquestionabilidade do conteúdo do direito de propriedade. A expressão "é garantido o direito de propriedade" indicaria que o legislador ordinário não teria competência para questionar o direito de propriedade. O que esta poderia, eventualmente, era limitar o seu exercício. Neste sentido, dizia Kelly que a única limitação admissível do direito de propriedade era a desapropriação. Portanto, esta limitação seria aceita quando houvesse necessidade de desapropriação por razões de utilidade pública ou mesmo social. Porém, advertia que o exercício deste direito não estava condicionado às várias ponderações do legislador ordinário. Exemplificava a questão que se colocava acerca da distinção entre o conteúdo do direito de propriedade e o seu exercício, mencionando uma hipotética reforma agrária:

"Se, por exemplo, desejarmos fazer no Brasil uma reforma agrária, se quisermos estabelecer medidas contra os grandes latifúndios, isso será possível através do remédio da desapropriação. A primeira tese a examinar seria a lei ordinária, que regula o conteúdo da matéria e poderia estabelecer o confisco". (Anais da C.C., Vol. III, p.120).

A preocupação de Kelly se explicitava a partir do exemplo dado acerca de uma possível reforma agrária. Para o parlamentar, as emendas reformistas mais ousadas, especialmente a de autoria de Hermes Lima, procuravam tratar conjuntamente as questões do direito e do exercício. Entendia que o principal risco, neste caso, dizia respeito à possibilidade de aprovação de um artigo que concentrasse nas mãos do legislador ordinário poderes que lhe permitisse opinar sobre o próprio direito de propriedade. Neste caso, estariam abertas as portas para a realização de uma reforma agrária confiscatória.

Kelly considerava, por isso, indispensável evitar que o legislador ordinário pudesse regulamentar o seu exercício. Caso contrário, haveria um perigo evidente de confisco da propriedade.

A segunda questão colocada por Kelly, na sua intervenção, indagava sobre a necessidade de incorporação no

texto constitucional de várias modalidades de desapropriação ou se bastaria o enunciado do princípio genérico. A partir desta pergunta se poderia examinar se a noção de utilidade pública abrange a de utilidade social.

Posteriormente, seguindo este roteiro de questões poderia ser abordado o problema colocado por Arruda Câmara, se a indenização deveria ser paga em dinheiro ou não.

A seguir, Kelly propõe uma forma de encaminhamento que visava impedir a aprovação da emenda reformista que conferisse maiores poderes ao legislador ordinário. Sugeriu que a votação fosse feita pelo destaque de algumas expressões do dispositivo do projeto, sob alegação de que seria a melhor maneira para harmonizar as várias emendas apresentadas.

Sugeriu, como primeira expressão a ser destacada, a que dizia que o direito de propriedade era mantido em sua plenitude, "destaco em sua plenitude" (grifos do autor).

Souza Costa (PSD-RGS) se manifestou favoravelmente à sugestão de Prado Kelly, dizendo se opor a qualquer iniciativa que deixasse ao alcance do legislador ordinário a regulamentação do direito de propriedade. Exemplificava as conseqüências indesejáveis de tal situação, dizendo que esta afugentaria os investidores estrangeiros, tão necessários ao país (14).

Outra intervenção contra as posições reformistas foi a do deputado Soares Filho (UDN-RJ), que também apresentou uma emenda onde limitava a restrição do direito de propriedade aos casos previstos de desapropriação, não deixando margem para a ação do legislador ordinário.

Soares Filho via três orientações presentes nas discussões sobre o direito de propriedade e seus limites: a clássica, que defendia o direito na sua plenitude; a intermediária, que reconhecia funções sociais à propriedade; e a que afirmava ser a propriedade apenas uma função social.

Numa evidente manobra para descaracterizar a existência de setores contrários à restrição do conceito de propriedade, Soares Filho, notório defensor de posições líbe-

rais-conservadoras, afirmava que ninguém na Comissão de Constituição defendia o conceito clássico de propriedade. Ressaltava que um número expressivo dos constituintes simpatizavam com a segunda orientação, a qual reconhecia funções sociais à propriedade, e advertia que a adoção da terceira orientação se constituía numa ameaça à sobrevivência do direito de propriedade.

Exemplificava, fazendo referência à proposta de Hermes Lima, baseada no conceito de propriedade como função social, cuja aprovação levaria, na prática, à abolição do direito de propriedade:

"Se votarmos um texto pelo qual seja permitido entrar no conteúdo da propriedade, chegaremos pela legislação ordinária, inclusive, até a conceituação da propriedade como função social, o que poderá atingir até a sua abolição, porque não haverá barreira constitucional impedindo que ela assim seja considerada". (Anais da C.C., Vol. III, p.126).

O representante do partido comunista, Caires de Brito, formulou uma proposta onde o interesse social se colocava acima do direito de propriedade. A posição dos comunistas se aproximava mais da conceituação da propriedade como função social, a que fez referência Soares Filho.

Para o parlamentar comunista, a sugestão da Subcomissão era contraditória, porque o inciso 21 procurava, de um lado, assegurar o direito de propriedade na sua plenitude, e de outro, vedava o seu exercício contra o interesse social. Caires de Brito sublinhava que a necessidade de indenização prévia era um sério obstáculo à aplicação do dispositivo da desapropriação. Este ponto não tinha merecido a devida atenção durante as discussões da proposta da Comissão de Constituição.

Para os comunistas, dizia Brito, no estágio atual do capitalismo no Brasil, interessava estimular a propriedade capitalista com todas as suas garantias, e isto significava lutar contra as forças internacionais que aprisionavam a economia do país. Citando o caso do México, que nacionalizou seus poços de petróleo pagando indenizações parciais e a posteriori, indagava como faria o Brasil, possuidor de riquezas no seu subsolo, se quisesse adotar posição semelhante

à do México, com a inclusão do pagamento prévio das indenizações. Por isso,

"A palavra prévia, vem de encontro à conveniência de fazermos desapropriações. Não só de terras, latifúndios, mas também de minas. Na hipótese de explorações petrolíferas necessárias ao progresso da pátria, teríamos que fazer indenizações a posteriori, na base de possibilidades do Estado". (Anais da C.C., Vol. III, p.123).

Brito colocava a questão da indenização prévia num quadro mais amplo, o qual transcendia ao problema estritamente agrário. Segundo as palavras do deputado comunista, o dispositivo da desapropriação era também uma poderosa arma contra o imperialismo, mais precisamente, na defesa das riquezas nacionais, contra a tentativa do capital internacional de monopolizar certos bens estratégicos como o petróleo e os bens minerais. Noutras palavras, para Brito a desapropriação era um instrumento importante na luta contra o latifúndio e as forças do imperialismo internacional.

Brito sustentava que o interesse social deveria prevalecer sobre o direito de propriedade, diante da situação concreta de ausência de direitos políticos dos trabalhadores em relação aos latifúndios, usinas e fábricas. Esta privação de direitos levava à situações de "escravidão" dos trabalhadores (operários, rendeiros, meeiros, etc.) frente aos seus patrões, na qual os primeiros não podiam manifestar livremente as suas posições, sem correrem um sério risco de punições por parte dos patrões.

Os comunistas pretendiam com a sua emenda, criar um mecanismo constitucional para coibir os abusos dos proprietários sobre os trabalhadores.

Brito rebatia a tese conservadora, defendida por Arthur Bernardes, que negava a necessidade de uma reforma agrária, porque o problema do Brasil seria o da abundância de terras e a carência de braços.

"Quanto ao problema, por exemplo, dos latifúndios, afirma-se que o Brasil é uma imensidão de terras, com falta de braços. Mas não se diz que essas terras são improdutivas. O que acontece, é que estão localizadas em pleno sertão de Mato Grosso, de Goiás, sem vias de comu-

nicação. Há, na realidade, vastidão de terras, mas sem estradas de ferro e de rodagem. A solução do problema consistiria em povoar essas terras inicialmente à margem das estradas de ferro, perto dos grandes centros, onde, via de regra, os latifúndios são criados para a valorização dessas terras. O problema, portanto, não é de terras, mas de poder explorá-las". (Anais da C.C., Vol. III, p.123).

O presidente da Grande Comissão, Nereu Ramos, acatou a sugestão feita por Prado Kelly, da votação por partes, ou seja, as emendas com os respectivos destaques. Nereu Ramos, encaminhou inicialmente para votação, a primeira parte da emenda de Hermes Lima. O Presidente dos trabalhos justificou a sua decisão, dizendo que o destaque apresentado por Prado Kelly era contraditório com a idéia do artigo restringir o direito de propriedade. Em vista disso, colocava, de início, em apreciação a emenda que suprimia a expressão "em sua plenitude".

Colocada em votação, a primeira parte da emenda Hermes Lima foi aprovada. A seguir, Nereu Ramos colocou em votação o destaque da emenda de Arruda Câmara, a expressão "em dinheiro", que também foi aprovada. A parte da emenda do Monsenhor Câmara que dizia "...aceitação à apreciação jurídica em torno do valor e dos motivos da desapropriação", foi rejeitada.

Outro destaque rejeitado pela Comissão foi aquele que introduzia a expressão "utilidade social", de autoria de Ferreira Souza. Declararam seus votos contra este dispositivo, Prado Kelly, Aliomar Baleeiro e Nereu Ramos. A alegação desses parlamentares foi que a referida expressão já estava contida na noção de "utilidade pública".

Finalmente, a Comissão votou e aprovou a expressão do dispositivo da Subcomissão, que dizia que "é vedado o seu exercício contra o interesse social", o mesmo ocorrendo com a segunda parte do dispositivo, em sua versão primitiva.

Assim, Nereu Ramos anunciou a redação final do artigo referente ao direito de propriedade:

"É garantido o direito de propriedade, salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização

em dinheiro, e vedado seu exercício contra o interesse social. Em caso de perigo eminente como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvando o direito à indenização ulterior". (Anais da C.C., Vol. III, p.128).

É importante sublinhar que nas suas redações ulteriores, este artigo, tanto no projeto revisto como na redação final, sofreu uma alteração significativa. Depois de rejeitado, na votação da C.C., o dispositivo de desapropriação por interesse social foi acolhido como uma modalidade à parte das tradicionais por necessidade e utilidade pública.

Seguindo a ordem dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, reconstruiremos os principais momentos das discussões sobre o direito de propriedade realizadas no Plenário, quando o anteprojeto da C.C. foi apreciado pelos constituintes.

Na discussão em Plenário, o artigo sobre o direito de propriedade recebeu oito emendas (cf. quadro 2). Estas reproduziram basicamente os principais pontos debatidos no trabalho da Comissão de Constituição.

José Leomil (UDN-RJ) apresentou uma emenda que, reproduzindo a proposta conservadora de Arruda Câmara na Comissão de Constituição, recebeu apoio de Prado Kelly, Mário Masagão e Soares Filho. Por outro lado, coube a Aliomar Baleeiro a defesa, em Plenário, do pedido de destaque solicitado por Arruda Câmara para a expressão "em dinheiro", visando a sua incorporação no artigo 141, § 16. do projeto revisito. Baleeiro repisou os argumentos expostos na defesa de sua emenda na Comissão de Constituição, sublinhando a necessidade de pagamento prévio em dinheiro como uma atitude de cautela contra uma eventual investida do Estado propondo outras modalidades de pagamento. (Anais da A.C., Vol. XII, p.435).

Quanto à forma de pagamento, além das emendas de José Leomil e de Arruda Câmara, mais duas merecem registro. O udenista mato-grossense, Dolor de Andrade, pediu a supressão da expressão "em dinheiro". Justificou sua posição, dizendo: "pedimos a supressão das palavras "em dinheiro", porque o Poder Público poderá, em alguns casos, fazer a permuta de uma gleba de terras ou de um prédio urbano, por

## QUADRO 2

## EMENDAS APRESENTADAS EM PLENÁRIO AO ART. 159 § 21

|  |   |
|--|---|
| Magalhães Barata et alii (PSD-PA)                          | "Em caso de desapropriação de vulto e muito onerosa para o erário público, a indenização só até 50% será paga previamente, e em dinheiro, sendo o restante em razoável prazo em apólices da dívida pública federal".  |
| Jurandir Pires (UDN-DF) e Paulo Nogueira (UDN-SP)          | "É garantido o direito de propriedade, salvo quando o seu destino atente contra os interesses sociais ou seja necessário para atender a utilidade pública.<br>§ A restrição ao direito de propriedade, mencionada no parágrafo anterior, poderá ser exercida por desapropriação ou arrendamento compulsório.<br>§ Em caso de perigo iminente como guerra ou comoção intestina, ou calamidade pública, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o Bem Público o exige, ressalvando o direito à indenização posterior". |
| José Leomil (UDN-RJ), Agrícola de Barros (UDN-MT) e outros | "É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, devidamente motivadas, mediante prévia indenização pecuniária pelo justo valor, garantida ampla defesa judiciária. Em caso de perigo iminente como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, de acordo com as exigências do Bem Público ressalvando o direito a oportuna indenização".  |
| Dolor de Andrade (UDN-MT)                                  | "É garantido o direito de propriedade salvo a desapropriação por utilidade pública, mediante prévia e justa indenização".   |
| Alencar Araripe (UDN-CE)                                   | "É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, e vedado seu exercício contra o interesse social.<br>Em caso de perigo iminente como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular até onde o Bem Público o exigir, ressalvando o direito à indenização posterior. A propriedade terá conteúdo e limites que forem fixados em lei".                                       |



outro, desde que sejam de valor equivalentes". (Anais da A.C., Vol. XIII, p.283).

A bancada do PSD, do Pará, apresentou uma emenda na qual se admitia uma forma de pagamento misto quando as indenizações fóssem muito elevadas.

Para estes parlamentares, o direito dos particulares não poderia se sobrepor ao interesse público, e consideravam como esdrúxula a exigência de pagamento prévio em dinheiro. Consideravam legítimo que, em alguns casos, onde a necessidade de desapropriação fosse imperiosa e urgente, o Estado pudesse efetuar parte do pagamento em títulos públicos. Negar este direito ao Estado implicaria, segundo os parlamentares, ignorar o condicionamento do direito de propriedade à sua função social, de tal forma que, caso prevalecesse esta visão, o próprio instituto da desapropriação teria que desaparecer do direito constitucional brasileiro.

Alencar Araripe (UDN-CE) apresentou emenda remetendo ao legislador ordinário a fixação do conteúdo e limites do direito de propriedade, reproduzindo a formulação de Hermes Lima. Araripe defendeu sua proposta pela necessidade de assegurar em sua plenitude os direitos sociais previstos no artigo 164.

Jurandir Pires (UDN-DF) e Paulo Nogueira (UDN-SP) foram os autores da emenda mais "inovadora" no Plenário, onde, como na emenda do PC, o direito de propriedade ficava subordinado ao interesse social. A novidade da emenda era a criação do arrendamento compulsório, entendido como uma modalidade de combate à posse especulativa da terra. Pires e Nogueira justificavam sua proposta, afirmando que a propriedade tinha um destino mais social do que individual, no sentido de que seu usufruto deveria estar orientado para a melhoria das condições de vida da coletividade. Por isso, consideravam a defesa do direito de propriedade, quando exercido contra o interesse social, uma violação de direitos mais amplos. Exemplo disto era a manutenção de baixos níveis de produtividade para atender os interesses de uma minoria alheia à situação da maioria da população.

Estas emendas não chegaram a ser discutidas em Plenário. Apresentadas durante o exame do projeto primitivo

pelos constituintes, as mesmas foram examinadas obedecendo à sistemática dos trabalhos da Constituinte na Comissão de Constituição, que, depois de analisar 4092 emendas, elaborou o projeto revisto, o qual foi objeto de nova apreciação pelo Plenário da Constituinte.

Durante as discussões em Plenário, do projeto primitivo da Constituição, o Partido Comunista, através de Luiz Carlos Prestes, reapresentou a emenda defendida por Caireres de Brito na Comissão de Constituição. Para Prestes ela visava combater os restos feudais no campo e estimular o desenvolvimento das relações sociais capitalistas. Prestes sublinhava que, mesmo tendo como objetivo programático fundamental o comunismo, o partido, naquele momento, não cogitava sequer medidas socialistas para a questão da propriedade.

Prestes enfatizava que, na visão dos comunistas, a subordinação do direito de propriedade ao interesse social, não configurava nenhuma atitude de negação da propriedade privada; ao contrário, seria inclusive uma forma de fortalecê-la diante das formas arcaicas ainda existentes na sociedade brasileira. De outro lado, a adoção no princípio na carta constitucional significaria o reconhecimento de direitos sociais aos trabalhadores rurais, dos quais estes estariam privados:

"O que reclamamos seja inserto na nossa carta magna é que os direitos dos cidadãos sejam respeitados, porque atualmente acima dos direitos do cidadão está o direito de propriedade, pois os que se julgam donos da terra, descendentes, em geral, dos senhores de escravos, consideram pertencer-lhes tudo quanto existe na terra, inclusive os homens, seus servos".  
(Anais da A.C., Vol. XVI, p.308).

A emenda comunista, posta em votação, foi rejeitada. Ao mesmo tempo, o deputado Aliomar Baleeiro encaminhou ao presidente dos trabalhos, Nereu Ramos, solicitação de destaque de autoria do Monsenhor Arruda Câmara, para a expressão "em dinheiro", para que a mesma fosse acrescentada no artigo 141, § 16 (que no projeto primitivo tinha o número 159, § 21), depois da palavra indenização. Baleeiro justificou seu pedido de destaque, reiterando a necessidade de precaução contra eventuais iniciativas do Executivo, no sentido de pagar indenizações em apólices.

O pedido do deputado baiano foi apoiado por Costa Neto (PSD-SP) e Prado Kelly (UDN-RJ), e colocado em votação, o destaque apresentado por Baleeiro foi aprovado.

A posição de Baleeiro expressava o reformismo-conservador, o qual admitia a possibilidade de desapropriação, por interesse social, mas pleiteava, como contrapartida, o pagamento prévio em dinheiro do valor das indenizações. O caráter limitado deste "reformismo" era dado pela sua recusa de admitir outras modalidades de pagamento das indenizações e pela negativa de delegar ao legislador ordinário a fixação dos limites ao direito de propriedade.

Na versão do projeto revisto e na redação final, o dispositivo sobre o direito de propriedade passou a ser o parágrafo 16, do artigo 141, com a seguinte redação:

"É garantido o direito de propriedade excetuado o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo eminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, porém, assegurado o direito à indenização ulterior". (Anais da A.C., Vol. XXIV, p.448).

A última tentativa de neutralizar a "vitória" conservadora-moderna, com a aprovação do artigo 141, § 16, coube a Hermes Lima, na votação do capítulo relativo às Disposições Transitórias. Nesta ocasião, o parlamentar da Esquerda Democrática apresentou uma emenda para "corrigir" o que considerava a dura decisão do artigo 141, § 16:

"Durante vinte e cinco anos, as indenizações em dinheiro, de que trata o § 16, do art. 141, quando atingirem a quantia de 20 milhões de cruzeiros, para cima, em se tratando da União, e de 5 milhões de cruzeiros, para cima, em se tratando dos Estados, poderão ser pagas parceladamente, na forma que a lei determinar". (Anais da A.C., Vol. XXV, p.11).

Nestor Duarte (UDN-BA) pediu destaque para as palavras "em dinheiro", pedindo a sua supressão. Para Duarte esta era a forma de atenuar o gravíssimo erro de incluir no texto permanente da Constituição, a obrigatoriedade da indenização em dinheiro.

Souza Costa (PSD-RS) discordou da emenda de  
Hermes Lima:

"Se a emenda fosse aprovada, teríamos, desde logo, durante vinte e cinco anos, desprezado o direito de propriedade, permitindo que ele deixasse de existir sem indenização justa e prévia. A concessão está em absoluto desacordo com o preceito já aprovado da Constituição". (Anais da A.C., Vol. X, p.246).

Souza Costa foi apoiado por Plínio Barreto (UDN-SP), Ataliba Nogueira (PSD-SP), Gabriel Passos (UDN-MG), e João Mendes (UDN-BA). A emenda posta em votação foi rejeitada.

A discussão travada na Comissão de Constituição, no capítulo relativo aos Direitos Individuais, sobre o direito de propriedade, indicou alguns aspectos importantes para o entendimento das forças políticas em luta. Em primeiro lugar, é preciso observar o caráter dúbio de vários pronunciamentos de inúmeros parlamentares (Arruda Câmara, Prado Kelly e Mário Mesagão), os quais insistiam na defesa da intocabilidade do direito de propriedade; rejeitavam o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública; consideravam desnecessária a introdução de uma nova modalidade de desapropriação - por interesse social - e receavam a ação intervencionista do Estado. Estes parlamentares diziam admitir a desapropriação de propriedade para fins de justiça social, mas a atitude de denúncia dos objetivos expropriadores da proposta de incorporação da nova modalidade de desapropriação, indicava uma postura de forte resistência à adoção deste dispositivo.

Talvez, a exceção seja a posição de Aliomar Baleeiro, cuja postura frente à outras questões, como a extensão da legislação social para os trabalhadores rurais, não pode ser identificada com a visão liberal-conservadora.

É importante observar que o clima nas discussões da Comissão de Constituição era em grande medida contra a introdução de restrições ao direito de propriedade. Basta lembrar a redação aprovada inicialmente na C.C. e posteriormente alterada, a qual mantinha as formas tradicionais de desapropriação por necessidade e utilidade pública. Assim, esse conservadorismo-reformista que se expressava na versão

final do artigo 141, § 16, no qual se introduziu a desapropriação por interesse social, era ambíguo, oscilando entre a crítica à ação intervencionista do Estado na esfera privada, a denúncia dos objetivos de confisco da propriedade privada e a aceitação de que o uso da propriedade poderia ser passível de restrição.

Em segundo lugar, não obstante o caráter genérico do dispositivo sobre desapropriação, nos debates encontramos referências reiteradas à questão agrária. Nas palavras de Prado Kelly e Mário Masagão havia sinais evidentes do receio de amplos setores políticos com a possibilidade de utilização do dispositivo de desapropriação para a realização da reforma agrária. Exceção feita aos comunistas que viam no dispositivo um uso mais abrangente: o combate da exploração imperialista.

Em terceiro lugar, as posições mais nitidamente reformistas defendiam a nova modalidade de desapropriação e um maior poder intervencionista do Estado. Encontramos, aqui, duas formas distintas de conceber a relação entre direito de propriedade e interesse social. A primeira mantinha a primazia do direito de propriedade, excetuando-se os casos em que esfosse exercido de modo anti-social (por exemplo, Ferreira Souza). Havia uma segunda, que subordinava claramente o direito de propriedade ao interesse social (p. ex. Caires de Brito). Uma dessas formulações contemplava graus distintos de restrição estatal ao direito de propriedade. Em tese, a capacidade potencial de intervenção da esfera pública, restringindo o direito de propriedade, é maior na segunda fórmula do que na primeira.

Quanto à indenização, havia uma ampla aceitação de que a mesma fosse prévia e justa. A esse respeito, apenas os comunistas denunciaram o caráter restritivo da fórmula indenização prévia, justa e em dinheiro. Esta exigência criava um obstáculo à utilização deste dispositivo, fosse para combater o latifúndio (desapropriar terras), fosse para combater o imperialismo (desapropriar poços de petróleo ou minas). Por outro lado, quanto à forma de pagamento das indenizações, encontramos três sugestões alternativas à proposta de pagamento em dinheiro: a) o pagamento em títulos pú-

blicos; b) de forma mista (dinheiro e títulos públicos) e c) a sua fixação pelo legislador ordinário.

A discussão sobre as possibilidades de limitação do direito de propriedade, como vimos, estava articulada com a problemática mais geral do intervencionismo estatal, ou seja, com a definição do grau, dos limites e da natureza da intervenção do Estado.

Como veremos a seguir, nos debates "Da Ordem Econômica e Social" foi retomada a problemática do direito de propriedade e suas eventuais limitações.

## 1.4. A QUESTÃO AGRÁRIA E A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

### 1.4.1. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Os debates envolvendo o direito de propriedade e a questão da reforma agrária prosseguiram quando das discussões sobre o ante-projeto elaborado pela Subcomissão responsável pela "Da Ordem Econômica e Social".

A proposta da Subcomissão encarregada da redação "Da Ordem Econômica e Social", para o artigo 3 do ante-projeto (posteriormente § 4, do art. 164, no projeto primitivo) e 147 no texto final, era o seguinte:

"O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem-estar social, distribuindo-se a propriedade pelo maior número e possibilitando a todos iguais oportunidades".  
(Anais da A.C., Vol. X, p.246).

Durante os trabalhos da Subcomissão foram apresentadas três emendas ao artigo 3 (cf. quadro 3). A primeira de autoria de Ivo D'Aquino (PSD-SC) e Adroaldo Mesquita (PSD-RS), a qual excluía a expressão "direito de propriedade", condicionava o uso ao bem-estar social e assegurava o princípio de igual oportunidade de acesso à propriedade para todos (Anais da A.C., Vol. X, p.306). Esta proposição estava de acordo com a orientação aprovada na discussão sobre desapropriação, que qualificou a limitação do direito de propriedade ao seu uso e rejeitou a restrição ao direito em si.

A segunda emenda, de autoria de Mário Masagão, excluía o seu uso contra o interesse social e substituíu o princípio de igualdade de oportunidades, pelo preceito da facilidade de aquisição da propriedade por parte do Executivo.

A terceira emenda, de Costa Neto, substituíu a expressão "distribuindo-se a propriedade" pela expressão "facilitando a aquisição da propriedade".

Não houve discussão das emendas apresentadas. Colocadas em votação, foi aprovada a de autoria de

## QUADRO 3

## EMENDAS APRESENTADAS AO ART. 3 DA SURCOMISSÃO DA "ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL"

|  |  |
|--|--|
|  | "O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem-estar social, distribuindo-se a propriedade pelo maior número e possibilitando-se a todos iguais oportunidades".          |
| Ivo D'Aquino (PSD-SC),<br>Árdua Câmara (PDC-PE),<br>Adroaldo Mesquita (UDN-SP) | "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social, de modo a permitir a justa distribuição da propriedade com iguais oportunidades a todos os cidadãos".                         |
| Mário Masagão (UDN-SP)   | "O direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse coletivo. A lei facilitará a aquisição da propriedade imóvel ao maior número possível de cidadãos".                   |
| Costa Neto (PSD-SP)  | "O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem-estar social, facilitando a aquisição da propriedade pelo maior número e possibilitando-se a todos iguais oportunidades". |
| EMENDAS APRESENTADAS EM PLENÁRIO AO ARTIGO 147 (ANTIGO 3º)                     |  |
| Barreto Pinto (PTB-DF)   | "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social".  |
| Alde Sampaio (UDN-PE)  | "Ao artigo 164, parágrafo 4º, suprima-se".   |
| Antero Leivas (PSD-RS)   | "O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem-estar social".  |
| Jurandir Pires (UDN-DF),<br>Paulo Nogueira (UDN-SP)                            | "O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem-estar social".  |



D'Aquino, Arruda Câmara e Mesquita. Na ocasião, o representante comunista Caires de Brito fez declaração de voto vencido.

Para o parlamentar comunista, devia ser mantida a redação do artigo 3 do ante-projeto, apresentada pela Subcomissão, na medida em que ela assegurava o direito e o uso da propriedade.

Nereu Ramos (PSD-SC) contraditou Brito lembrando que o direito de propriedade já havia sido assegurado do capítulo relativo aos Direitos Individuais.

Na sua resposta, Caires de Brito explicitou o sentido da sua intervenção. Para os comunistas, o artigo aprovado era restrito ao condicionar o direito e não o uso da propriedade, beneficiando o grande proprietário que explorava a sua propriedade através do trabalho parcelário, isto é, subdividida e cultivada por meeiros, parceiros, etc. Mantendo a proposta original para o artigo 3, a Constituição estaria, na verdade, criando novos direitos em benefício dos arrendatários, meeiros e parceiros, os quais teriam respaldo legal para obrigar o proprietário a cumprir certas obrigações contratuais menos leoninas. Em resposta à objeção levantada por Nereu Ramos, dizia Brito:

"Mas o direito e uso, aqui, completam o juízo. Vamos admitir a seguinte hipótese: uma grande propriedade, cujo uso fosse permitido a meeiros. Estes não terão os direitos que a propriedade lhes assegura. Usando a propriedade alheia, esses homens, de certo modo, estavam sujeitos a determinadas condições. Nos casos dos latifúndios, por exemplo, divididos apenas para efeito de uso, os meeiros, os parceiros, como sabemos, vivem na dependência política e ideológica da grande maioria dos proprietários. Acho...que o artigo 3 encerra, com maior fundamento, a intenção do legislador". (Anais da A.C., Vol. X, p.306).

Nas discussões em Plenário foram apresentadas diversas emendas, algumas inclusive redundantes. Na sua maioria elas procuravam suprimir o artigo sob alegação de que se tratava de um atentado ao direito de propriedade ou então que contrariava o artigo já aprovado, que assegurava este direito.

Por exemplo, Barreto Pinto (PTB-DF) conside-

rava que

"condicionar o uso da propriedade à justa distribuição é quase suprimir o direito de propriedade assegurado na própria Constituição". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.308).

Mais longe iam as palavras de Alde Sampaio (UDN-PE), para quem o referido artigo representava

"um atentado ao sagrado direito de propriedade". (Anais da A.C., Vol. XIII, p.124).

Já Antero Leivas (PSD-RS) afirmava que

"o período final (igual oportunidade para todos) colide com o § 21 do art. 159 que garante o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante prévia e justa indenização em dinheiro". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.80).

Jurandir Pires (UDN-DF) e Paulo Nogueira (UDN-SP) pediam na sua emenda a supressão do referido artigo na sua parte final, por considerá-lo

"menos uma norma de ação do Estado que uma demagogia. Em verdade, as iguais oportunidades para todos serve, evidentemente, a fórmula utópica de um regime comunista". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.308).

O Partido Comunista tentou na discussão em Plenário aprovar a proposta original elaborada pela Subcomissão, oferecendo, neste sentido, para apreciação, uma emenda que reproduzia o artigo 3. Neste oportunidade os comunistas voltaram a advertir que o artigo, ao fazer referência apenas ao direito de propriedade, era uma manobra dos setores interessados em esvaziar as tentativas dos setores progressistas de introduzir efetivas restrições legais ao direito de propriedade. (Anais da A.C., Vol. XVI, p.95).

Colocadas em votação as várias emendas, o plenário manteve a redação aprovada nos trabalhos da Comissão de Constituição. Assim, o artigo foi incorporado ao texto final da Constituição, com ligeiras modificações de forma, passando a ser o artigo 147. A sua redação final ficou assim:

"O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do dispositivo no art. 141, § 16, promo-

ver a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos". (Anais da A.C., Vol. XXVI, p.449).

Neste momento, voltam a se exprimir posições contrárias à idéia de incorporar no corpo da carta constitucional, dispositivos que limitassem o direito de propriedade, adequando-o aos imperativos da justiça social. Prova disso, é que a maioria das emendas apresentadas procuravam suprimir o artigo sob a alegação de que se tratava de um atentado ao direito de propriedade, ou então que contrariava o artigo 9, já aprovado, que assegurava este direito.

O questionamento puro e simples do artigo 3 do anteprojeto, por parte de vários constituintes, mostrava o peso das posições conservadoras nos trabalhos da Constituinte. A mesma dubiedade, já encontrada na discussão do capítulo dos Direitos Individuais, reapareceu na apreciação do capítulo "Da Ordem Econômica e Social". Na verdade, a reconstrução dos debates e das principais emendas sugerem que o conservadorismo empedernido, raramente se expressava abertamente. Neste sentido, a transparência da posição de um Arthur Bernardes é exceção; a regra é uma resistência dissimulada e propositalmente ambígua.

Doutros artigos, refletindo a tentativa das correntes reformistas de introduzir no corpo constitucional dispositivos que permitissem a utilização do dispositivo da desapropriação, visando o combate à retenção improdutiva da terra e a realização de redistribuição da propriedade fundiária, foram apresentados. Este é o espírito do artigo 15, § 2 do capítulo "Da Ordem Econômica e Social". Este oferecia a possibilidade de desapropriação das terras localizadas em zonas densamente povoadas, mesmo quando cultivadas, e as não aproveitadas e as beneficiadas por obras públicas:

"As terras que estiverem cultivadas nas zonas agrícolas e de maior densidade de população, bem como as terras não aproveitadas e irrigadas em consequência de obras públicas ou beneficiadas por obras de saneamento, poderão ser desapropriadas pela União ou pelos Estados e divididas na forma que a sua exploração agrícola aconselhar". (Anais da C.C., Vol. XXVI, p.20).

Na C.C., este dispositivo recebeu apenas uma

emenda de autoria de Eduardo Duvivier (PSD-RJ) e Cirilo Junior (PSD-SP) que foi aprovada, segundo a qual se acrescentava um parágrafo único que estabelecia a cobrança de imposto territorial progressivo precedendo a decretação da desapropriação (Anais da C.C., Vol. XXVI, p.21). A aprovação da emenda Duvivier e Junior pode ser interpretada como mais uma ação no sentido de esvaziar as tentativas de introdução de dispositivos mais progressistas.

Em Plenário, o artigo 15, § 2, recebeu mais de uma dezena de emendas, cujos conteúdos abrangiam um espectro amplo de sugestões que iam da reafirmação da redação original até a tese da nacionalização das terras.

Em primeiro lugar temos uma emenda de Crepory Franco (PSD-MA) e Antero Leivas (PSD-RS) que buscava condicionar a desapropriação à justa indenização em dinheiro das terras para alienação ou arrendamento, no todo ou em partes. Franco e Leivas justificaram suas posições alegando que a formulação do projeto primitivo era muito mais vaga (Anais da A.C., Vol. XVI, p.80).

Em segundo lugar encontramos as emendas que aceitavam os termos do dispositivo e procuravam especificar as condições do uso das terras devolutas e das particulares. Uma delas, de autoria dos parlamentares do PTB do Distrito Federal, Benício Fontenelle, Baeta Neves, Segadas Viana e Antonio José da Silva, propunha que as terras particulares fossem taxadas com o imposto territorial progressivo, com eventual desapropriação, e as devolutas fossem divididas equitativamente.

Uma outra, de autoria de José Joffily, Januário Carneiro e Samuel Duarte, todos do PSD da Paraíba, estipulava, de um lado, que as terras devolutas aproveitáveis seriam obrigatoriamente distribuídas gratuitamente para incentivar o desenvolvimento da pequena propriedade; de outro, em relação às terras particulares, defendiam a adoção do imposto territorial progressivo a partir do segundo ano de vigência da Constituição.

Os autores justificavam sua posição dizendo que havia necessidade de:

"por um lado, evitar o ônus gravoso ao erário público com as desapropriações de terras úteis, particulares, mas não aproveitadas, como ocorre na maioria dos países; e, por outro lado, dividir as terras devolutas ou públicas em caráter obrigatório e gratuito, nos termos que a lei estabelecer, pelos seus habitantes e moradores". (Anais da A.C., Vol. XII, p.315).

Uma posição intermediária foi defendida por Etelvino Lins (PSD-PE) que sugeriu o retorno à proposta original da Subcomissão com a supressão da expressão "precedendo a desapropriação será estabelecido, pelo prazo de cinco anos, o imposto territorial progressivo", deixando a critério do Poder Executivo tal decisão. Lins entendia que assim haveria mais flexibilidade na aplicação da desapropriação que poderia ser prejudicada e retardada em situações onde ela fosse uma medida urgente. (Anais da A.C., Vol. XIII, p.446).

A bancada da UDN do Ceará, com a adesão de parlamentares do PSD e de outros Estados do Nordeste e do Norte, apresentou emenda suprimindo a cobrança prévia do imposto territorial progressivo, limitando a desapropriação das terras particulares às beneficiadas por obras públicas e prevendo a sua desapropriação após três anos do seu beneficiamento pelo poder público, por valores anteriores à valorização. Para os autores,

"a ameaça de desapropriação breve estimulará mais o aproveitamento das terras do que o imposto territorial progressivo, cuja aplicação dependeria, além da prova, do aumento do valor". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.137).

Galeano Paranhos (PSD-GO) defendeu a supressão da cobrança prévia do imposto territorial prévio e o pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública destinados a instituir o fundo de proteção e incremento à produção agropecuária. Paranhos justificou a supressão do imposto territorial dizendo que a sua aplicação anularia os objetivos do artigo que é tornar as propriedades imediatamente produtivas.

Quanto ao pagamento das indenizações em títulos públicos, considerava que, mesmo tendo sido aprovado o dispositivo exigindo que as desapropriações fossem pagas previamente e em dinheiro, caberia no caso da desapropriação de

terras uma ressalva. Enfatizava que:

"em quase todos os países, principalmente balcânicos, tais indenizações são feitas em títulos da dívida pública. No nosso caso, só se admitem os títulos que se destinem à solução do problema agrário. (Anais da A.C., Vol. XII, p.440).

Hermes Lima propunha a nacionalização das terras ao invés da aplicação do imposto progressivo e da realização de desapropriações. A sua emenda substitutiva dizia:

"A lei federal poderá autorizar a nacionalização das terras não exploradas, ou de terras cuja exploração atual atende ao interesse público, a partir das situadas nas regiões populosas a fim de, nas mesmas, instalar cooperativas de trabalhadores, e onde não for viável a instalação de cooperativas, distribuí-las em porções de usufruto individual. A lei providenciará sobre a assistência financeira, material e técnica às cooperativas e lavradores". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.77).

Hermes Lima repisava argumentos utilizados quando da discussão de outros dispositivos, denunciando as deficiências estruturais da estrutura agrária e a responsabilizava pelas más condições de vida das populações rurais e pelo atraso econômico do país. Para o parlamentar da Esquerda Democrática, o país vivia um dilema:

"Ou incorporamos nossa população que vive nos campos, e que atinge mais de vinte milhões, à uma forma de economia agrária capaz de lhe proporcionar condições mais elevadas de vida, seja pelo aumento de produção, seja pelo aumento do consumo, ou então nosso país está fadado a seguir os passos da Índia, ou da China: território populoso e atrasado". (Anais da A.C., Vol. XVI, pp.77-78).

Os comunistas apresentaram três emendas. Na primeira sugeriam uma ampliação das terras particulares potencialmente desapropriáveis, incluindo aquelas localizadas à margem das estradas de ferro e de rodagem e a estatização de todas as terras particulares inproveitadas para posterior distribuição gratuita aos camponeses sem-terra.

Para o PC era necessário tornar a proposta de parágrafo menos vaga e mais eficaz no combate ao latifúndio improdutivo:

"Nossa emenda amplia e dá objetividade às medidas propostas no parágrafo, que, tal como estava redigido, tinha caráter bastante vago, pois encarava apenas como possibilidade o que deve ser uma realidade. Não pode haver nenhum passo definitivo para o progresso e a democracia, no Brasil, sem antes acabar com o latifúndio, fator de atraso econômico, de sua exploração e de opressão. Nossa intenção é de tornar produtivas as terras devolutas, mal-utilizadas, ou abandonadas, principalmente aquelas situadas à margem das estradas de ferro e de rodagem e as beneficiadas por obras públicas. Fundamentalmente somos contrários ao monopólio da terra, que gera o latifúndio e constitui o instrumento máximo de atraso e de dependência da nossa pátria". (Anais da A.C., Vol. XVI, p.94).

A segunda emenda reproduzia o texto aprovado na Comissão de Constituição, que previa a cobrança prévia do imposto territorial antes de qualquer medida de desapropriação de terras. Finalmente, a terceira emenda reproduzia a redação original proposta na Subcomissão, que contemplava a possibilidade de desapropriação de terras inaproveitadas ou aproveitadas pelo Estado, sem a necessidade de cobrança prévia do imposto territorial.

Pode parecer curioso o fato dos comunistas terem apresentado três emendas com conteúdos diferentes e com eficácias distintas em relação ao objetivo central: o combate ao latifúndio improdutivo. Talvez tenha sido uma tática para defender a manutenção do parágrafo, mesmo com um escopo menos desejável, diante das reações contrárias que o mesmo despertou. Este temor não era infundado, pois o referido parágrafo foi suprimido do projeto revisto e desapareceu na redação final do capítulo sobre a Ordem Econômica e Social.

#### 1.4.2. AS TERRAS DEVOLUTAS

Outra questão relacionada com a reforma agrária era a utilização das terras devolutas. Esta questão foi tratada no parágrafo 3 do artigo 15, da proposta da Subcomissão da Ordem Econômica e Social, que sugeria a fixação do ho-

mem no campo através de planos de colonização pelo aproveitamento das terras devolutas. A colonização das terras públicas deveria dar preferência aos habitantes pobres e desempregados.

Nas discussões da Comissão de Constituição a única emenda apresentada por Mário Masagão, introduzia uma pequena alteração, que não modificava o espírito da proposta de aproveitamento das terras devolutas. Esta emenda foi aprovada, sem ter suscitado nenhuma discussão entre os membros da Comissão.

No Plenário foram apresentadas apenas duas emendas (cf. quadro 4). A primeira, de Sampaio Vidal (PSD-SP), que substituiu o início do artigo "a lei facilitará a fixação do homem ao campo" por "imediate legislação regulará expressamente o problema da fixação do homem". Sampaio Vidal argumentava que para não repetir a não-aplicação do dispositivo, como ocorrera com a carta de 34, era preciso regulamentá-la o mais rápido possível.

Na intervenção de Sampaio Vidal encontramos a denúncia da inércia do Congresso na regulamentação de certos dispositivos constitucionais reformistas. Este ponto seria retomado nas décadas seguintes, quando, diante do acirramento da luta política a favor de reformas estruturais, o Congresso seria acusado de protelar a aprovação de leis capazes de permitir mudanças estruturais na sociedade, chegando a ser responsabilizado diretamente pela não realização de certas reformas, especialmente a agrária. Deste modo, a advertência de Sampaio Vidal para os perigos de uma excessiva morosidade legislativa, de certo modo, antecipava uma questão política muito explorada nas décadas seguintes.

A segunda emenda apresentada pelo PC modificava os objetivos do parágrafo do projeto primitivo. Novamente os comunistas procuraram aprovar um dispositivo que tivesse como meta principal a divisão do latifúndio. Assim, a menção à utilização das terras devolutas e a elaboração de planos de colonização, cedeu lugar à idéia de fracionamento dos latifúndios para o desenvolvimento da pequena propriedade.

Prestes, em discurso no Plenário, criticava a tese da colonização das terras devolutas como forma de asse-



## QUADRO 4

## EMENDAS APRESENTADAS NA C.C. E EM PLENÁRIO PARA O APROVEITAMENTO DAS TERRAS DEVOLUTAS.

|   |  |
|---|--|
| Art. 15 § 3   | "A lei orientará a política rural no sentido de fixar o homem no campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento de terras públicas. Na colonização dessas terras serão preferidos os trabalhadores nacionais e para elas deverão ser encaminhados os habitantes das terras empobrecidas que o desejarem, e os sem trabalho".  |
| Emenda Mário Masagão (UDN-SP)   | "A lei facilitará a fixação do homem ao campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, terão preferência os nacionais, os habitantes das zonas empobrecidas e os sem trabalho".   |
| Luiz Carlos Prestes (PC-DF)   | "A lei facilitará a fixação do homem do campo, tomando as medidas necessárias para o financiamento dos latifúndios, para o desenvolvimento da pequena propriedade, para a criação de novos centros de população agrícola com as terras e as águas que lhes sejam indispensáveis para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos elementos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade".   |
| Antero Leivas, (PSD-RS) e Crepory Franco, (PSD-MA)  | "As terras aproveitáveis para exploração agrícola ou pecuária, e não aproveitadas, nas zonas de maior densidade demográfica, bem como as terras beneficiadas pelas obras de irrigação ou de saneamento, poderão nos casos e na forma estabelecidos em lei especiais, se desapropriados, para o fim de alienação ou arrendamento, no todo ou em parte".   |
| Manuel Benício Fontenele (PTB-DF), Baeta Neves (PTB-DF), Segadas Viana (PTB-DF), Antonio José da Silva (PTB-DF) | "As terras aproveitáveis para exploração agrícola ou pecuária e não aproveitadas, situadas nas zonas de maior densidade demográfica, bem como as terras beneficiadas por obras públicas, serão taxadas pelo imposto territorial, progressivo, podendo, mediante lei especial, ser desapropriadas para a divisão, revenda ou aproveitamento, produção, começando pela divisão das terras devolutas, equitativamente, entre os brasileiros".   |
| Etelvino Lins (PSD-PE)  | "As terras aproveitáveis para a exploração agrícola ou pecuária, e não aproveitadas, nas zonas de maior densidade demográfica, bem como as terras beneficiadas pelas obras de irrigação ou de saneamento, poderão nos casos e na forma estabelecidos em lei especial, ser desapropriadas para o fim de sua divisão, pelo modo que a referida exploração aconselhar".<br>§ antes da desapropriação, poderá ser estabelecido pelo prazo de cinco anos, o imposto territorial progressivo". |
| Sampaio Vidal (PSD-SP)  | "Imediata legislação regulará expressamente o problema de fixação do homem do campo, e estabelecerá, em cooperação com os Estados, os planos de colonização e aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, terão preferência os nacionais, os habitantes das zonas empobrecidas e os sem trabalho".  |

gurar o acesso à terra e permitir um aumento da produção agrícola. Segundo o senador comunista, as tentativas de distribuir lotes de terras a algumas dezenas de famílias, tinha malogrado. Para os comunistas, a solução estava numa política ampla de divisão das terras particulares mantidas improdutivas.

As emendas de Sampaio Vidal e o PC foram rejeitadas, sendo mantida a redação primitiva, levando na versão final o número 156.

Ainda dentro do artigo 15, a Subcomissão da Ordem Econômica e Social apresentou no seu parágrafo 4 outro dispositivo, seguindo a orientação reformista.

O parágrafo 4 do artigo 15 contemplava a desapropriação das terras marginais dos rios, lagoas e outros mananciais quando não cultivadas, ou quando o preço do arrendamento e outras exigências fossem utilizadas para impedir o acesso à terra dos trabalhadores rurais (15).

Ataliba Nogueira (PSD-SP) e Mário Masagão (UDN-SP) apresentaram emenda suprimindo o parágrafo 4. A justificativa dos parlamentares era de que tal matéria era da alçada do legislador ordinário:

"Sr. Presidente, parece que o § 4 não merece aprovação. (...) entendo que a matéria pode ser muito bem resolvida na legislação ordinária, não carece estar na Constituição, justamente pela diversidade das situações de cada uma das regiões do Brasil. (...) Não devemos incluir na Constituição os dispositivos pertinentes à distribuição das terras; esse não é o lugar devido. A Constituição já determinou o que havia de necessário no tocante ao assunto, que não carece agora de ser repisado sob novo aspecto". (Anais da C.C., Vol. IV, p.25).

Prado Kelly defendeu o ponto de vista de Ataliba Nogueira e Mário Masagão dizendo que no caso das terras não cultivadas, a desapropriação já estava contemplada na emenda de Eduardo Duvivier (PSD-RJ), já aprovada. Quanto às terras aproveitadas, considerava uma exorbitância permitir a ação desapropriante do Estado para fins de redistribuição da propriedade fundiária. Esta atitude significaria uma violação do direito de propriedade.

Apesar das intervenções favoráveis de Caires de Brito e Café Filho (PSP-RN), nas quais estes enfatizavam a importância do parágrafo 4 no combate à retenção improduti-va da terra, a emenda supressiva foi aprovada.

Ao final da discussão do capítulo da "Ordem Econômica e Social", na Comissão de Constituição, o deputa-do Café Filho apresentou uma emenda regulamentando a situa-ção de posseiros das terras devolutas dos Estados. Segundo a emenda:

"Nas concessões de terras devolutas, os Esta-dos assegurarão ao posseiro de nacionalidade brasileira, e com morada habitual nela, prefe-rência para aquisição de até dez hectares". (Anais da C.C., Vol. IV, p.29).

A sugestão de Café Filho foi aprovada por una-nimidade na C.C.. No projeto final este dispositivo foi man-tido praticamente intacto. A única modificação foi a amplia-ção do tamanho da propriedade de dez para vinte hectares.

### 1.4.3. A EXTENSÃO DA LEGISLAÇÃO SOCIAL NO CAMPO

Ainda no capítulo da "Ordem Econômica e So-cial" foram discutidas propostas no sentido de se estender os dispositivos da legislação social aos trabalhadores rurais. Coube a Aliomar Baleeiro a defesa da extensão das leis traba-lhistas aos trabalhadores do campo. Dizia em sua emenda que

"são extensivas aos trabalhadores das ativi-dades rurais as garantias e direitos assegu-rados aos empregados do comércio e da indús-tria". (Anais da C.C., Vol. IV, p.22).

Baleeiro defendia a sua proposta dizendo:

"(...) Se há realmente um pária no Brasil, es-te, com certeza, não é o trabalhador das ci-dades, o do comércio, o da indústria, mas os dos campos e dos sertões (...) esses trabalha-dores, ao que eu saiba, têm apenas a garantia fictícia da lei de acidentes, porque, na rea-lidade, os fazendeiros - com raras e honrosas exceções - não fazem os respectivos seguros, nem são incomodados quando há acidentes. as-

sim, se excluirmos essa proteção social trabalhista, resultante da lei de acidentes no trabalho, na realidade efetiva, nossos trabalhadores rurais não têm proteção legal alguma: nem aposentadoria e pensões, nem aviso de despedida, estabilidade e outras garantias de que já gozam comerciários e industriários". (Anais da C.C., Vol. IV, p.22).

Eduardo Duvivier (PSD-RJ) polemizou com Baleeiro alegando que o principal era assegurar a eficiência da produção, e, dadas as diferenças entre o trabalhador agrícola e o industrial e comercial, a extensão da legislação social da cidade ao campo seria prejudicial.

Baleeiro rebateu as objeções apresentadas por Duvivier, sustentando que na indústria e no comércio havia casos semelhantes, não havendo a alegada especificidade relatada por Duvivier:

"Há indústrias que exigem, até, funcionamento contínuo, como as do vidro e do cimento. Isso não impede que se tenham trabalhadores de sistema contínuo, naturalmente indenizando, as horas extraordinária de trabalho. O mesmo se faz na agricultura se houver serviços altas horas da noite, para atender as geadas, etc, pagam-se as horas extraordinárias, estabelecem-se turmas sucessivas e outros meios". (Anais da C.C., Vol. IV, p.23).

A emenda de Baleeiro foi colocada em votação, na Comissão de Constituição, sendo rejeitada por ampla maioria. O único parlamentar que se manifestou favorável à emenda, foi o comunista Caires de Brito. A emenda Baleeiro, vencida na Comissão de Constituição, não foi reapresentada posteriormente.

Quando da discussão no Plenário, foram apresentadas quatro emendas (cf. quadro 5). A primeira, de autoria de Eduardo Duvivier, que na Comissão de Constituição tinha sido contrário à proposta de Baleeiro, previa a adoção de medidas de amparo ao trabalhador rural em função da eficiência da produção e das condições específicas dos mesmos. Duvivier justificou sua emenda, advertindo que a extensão indiscriminada da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo, seria uma burla, pondo em perigo a eficiência da produção agrícola. Por isso o critério mais razoável seria a participação dos trabalhadores na produção e no atendimento

## QUADRO 5

## EMENDAS APRESENTADAS EM PLENÁRIO PROPONDO A EXTENSÃO DAS LEIS TRABALHISTAS AO CAMPO.

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Eduardo Duvi-<br>vier<br>(PSD-RJ) | Acrescentar § no título V - Capítulo III<br>§ - Para a proteção ao trabalhador rural, a lei estabelecerá condições especiais, no sentido de eficiência da produção, de acordo com a respectiva região e a natureza do trabalho observando, no que for possível e aconselhável, as garantias e benefícios comuns aos demais trabalhadores. |
| Elói Dutra<br>(PSD-SP)            | Acrescentar ao art. 164 o seguinte §:<br>§ - Ao trabalho rural, além de outros preceitos que a lei estabelecer, serão aplicáveis, quando possível, os do parágrafo anterior (§ 24), nos incisos I, II, III, V, VII, IX, X, XIII e ainda no inciso VIII, na parte relativa ao aviso prévio e indenização ao trabalhador dispensado.        |
| Wellington<br>Brendão<br>(PSD-MG) | "As leis de proteção social equipararão o operário rural ao das indústrias, atentas as peculiaridades de uma e de outra esfera de atividades".  |
| Agostinho da<br>Oliveira<br>(PC-  | "A legislação do trabalho não admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o intelectual, no campo ou na cidade, nem entre os profissionais respectivos.<br>No concernente às garantias e aos benefícios da legislação do trabalho, equiparam-se todas as categorias de trabalhadores".  |

Fonte: Anais da Assembléia Nacional Constituinte

diferenciado das necessidades dos trabalhadores em função das condições de produção (Anais da A.C., Vol. XIII, p.211).

A segunda emenda, de Elói Dutra (PSD-RS), previa a extensão de alguns direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo, entre outros, o aviso prévio e a indenização ao trabalhador dispensado. Dutra, na sua justificativa, lembrava a iniciativa malograda na Comissão de Constituição de Aliomar Baleeiro, e não se dizia convencido da veracidade da argumentação daqueles que se opunham à aplicação das leis trabalhistas no campo, sob a alegação de que as condições de trabalho entre o operário fabril e o trabalhador rural eram radicalmente diferentes. Na sua opinião, a maioria dos preceitos gerais inscritos no artigo 157 eram extensivos ao campo (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.211).

O artigo 157, que assegurava os direitos sociais aos trabalhadores, não fazia distinção entre as várias categorias de trabalhadores (manual, intelectual, urbano, agrícola) assegurando indistintamente alguns direitos como salário mínimo, proibição de diferenças salariais para o mesmo trabalho, salário noturno superior ao diurno, jornada de trabalho de oito horas, repouso semanal remunerado, férias anuais, higiene e segurança no trabalho, estabilidade e indenização ao trabalhador urbano e rural, reconhecimento de convenções coletivas de trabalho, assistência sanitária e hospitalar, assistência aos desempregados, e obrigatoriedade do seguro contra acidentes do trabalho (Pontes de Miranda, 1947, pp.47-49).

Prestes criticou a emenda Elói Dutra, por considerá-la um passo atrás em relação aos princípios gerais contemplados no artigo 157:

"(...) em vez de assegurar ao trabalhador rural todos os direitos do trabalhador em geral, como está no texto é restritiva, isto é, diminui as garantias. Em lugar de trazer novos direitos para o trabalhador rural, elimina os constantes no texto". (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.212).

Dutra respondeu às objeções de Prestes, sobre a exclusão da duração da jornada de trabalho e do repouso semanal remunerado, sustentando a tese da especificidade do trabalho rural:

"Exclui a duração do trabalho diário de oito horas, não porque na duração do trabalho rural não deve haver limitação, mas apenas porque acho que quanto a esse respeito se impõe norma especial. Pela natureza do trabalho rural a regra geral da duração não se deve observar. Exclui o repouso semanal, pela mesma razão". (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.213).

A terceira emenda apresentada foi a de Wellington Brandão (PSD-MG), que equiparava o trabalhador rural ao operário da indústria, sempre atendendo às peculiaridades de ambas atividades. Brandão dizia que sua proposta visava contornar as dificuldades de aplicação das leis trabalhistas no campo devido ao atraso das nossas atividades rurais, pelo respeito às condições especiais do trabalho rural (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.214).

A quarta emenda, de Agostinho de Oliveira, do PC, pretendia a extensão na íntegra dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais sem restrição e exclusão de qualquer categoria de trabalhadores. Oliveira justificava a proposta pela necessidade de ampliar os benefícios da lei a todos os trabalhadores. Além disso, para ele não se justificava que o artigo 157 declarasse a igualdade para todos e o parágrafo único limitasse esses direitos (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.215).

A defesa da posição da Comissão de Constituição coube a Segadas Viana (PTB-DF), que solicitou a rejeição de todas as emendas. Em relação à de Duvivier, considerou que a mesma, na verdade, não assegurava direito trabalhista algum, sendo portanto, contrária à posição da Comissão.

Quanto à emenda de Elói Dutra, Viana a considerava restritiva, não apenas pelos argumentos apresentados por Prestes, como pelo fato de que considerava a restrição dos direitos dos trabalhadores rurais uma coisa indesejável. Advertia que a falta de proteção aos homens do campo era um forte estímulo ao êxodo para as cidades, onde existiria maior proteção <sup>(16)</sup>. Assim acreditava que a aprovação da legislação social poderia refrear o êxodo do campo para a cidade.

Em relação à emenda de Wellington Brandão, Viana considerava-a já contemplada no texto constitucional.

Finalmente, em relação à emenda do PC, Viana

pediu a sua rejeição por considerá-la incluída no projeto submetido no Plenário. O deputado comunista, Oswaldo Pacheco, ainda tentou argumentar dizendo que

"nossa emenda não tem outro objetivo, senão o de deixar mais explícito o texto, a fim de evitar as interpretações quase sempre contrárias aos interesses dos trabalhadores". (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.219).

Atendendo à solicitação do relator Segadas Vianna, as quatro emendas apresentadas foram rejeitadas. Desta forma, os constituintes preferiram manter o artigo 157, que assegurava indistintamente aos trabalhadores urbanos e rurais, os dispositivos da legislação do trabalho e da previdência social.

Ao longo dos trabalhos da A.C., o caráter conservador do projeto constitucional foi denunciado pela bancada comunista em várias oportunidades, durante as discussões no plenário da Assembléia Constituinte.

Avaliando o projeto primitivo, Caires de Brito (PC-SP) afirmava que, mesmo sendo melhor do que a carta outorgada de 37, a proposta constitucional estava longe de atender às aspirações populares. Entre os pontos reacionários do projeto primitivo, destacava que

"o projeto não abre perspectivas para a solução de um dos nossos maiores males e o fundamental de atraso e dependência da pátria, o monopólio da terra". (Anais da A.C., Vol. XI, p.17).

No mesmo sentido, Luiz Carlos Prestes advertia, analisando a questão agrária no projeto da Constituição, que este não dizia nada de concreto sobre a reforma agrária, e de como acabar com os restos feudais na agricultura.

Essas tendências dos comunistas refletia a estratégia do PC em relação à reforma agrária. A posição dos comunistas era de procurar inscrever no texto constitucional, dispositivos "progressistas". Estes poderiam ser, numa outra conjuntura mais favorável às forças progressistas, utilizados por um governo reformista para realizar uma reforma agrária constitucional.



## 1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste primeiro capítulo reconstruímos os principais debates realizados durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte ligados à discussão da reforma agrária. Esta esteve articulada a dois temas básicos: o dos direitos individuais e o do intervencionismo estatal. No primeiro tópico examinamos as discussões travadas no capítulo relativo aos "Direitos Individuais" especialmente a questão do direito de propriedade. O fulcro dos debates sobre o direito de propriedade era o seu condicionamento ou não aos imperativos da justiça social. Tratava-se de saber se o direito de propriedade seria concebido como algo sem qualquer limitação no seu exercício. Ou seja, se a Constituição introduziria algum dispositivo visando condicionar o direito de propriedade aos imperativos sociais. Esta polêmica assumiu a forma de um debate acerca da necessidade ou não da introdução no corpo da Constituição de uma nova modalidade de desapropriação da propriedade privada pelo Estado. Até aquele momento, a Constituição em vigor contemplava duas modalidades de desapropriação: a por necessidade pública e a por utilidade pública. A desapropriação por necessidade pública seria aplicável às situações onde a propriedade era essencial para atender uma necessidade do Estado, enquanto que a por utilidade pública correspondia às situações onde a desapropriação visava possibilitar um serviço público qualquer do Estado para ele ou para os cidadãos. A desapropriação para a construção de serviços públicos de infraestrutura (estradas, pontes, etc.) seria exemplo típico da desapropriação por utilidade pública.

Por iniciativa do deputado Ferreira Souza (UDN-RN), homem ligado à Esquerda Católica, foi apresentada a sugestão de incorporação de uma nova modalidade de desapropriação: a por interesse social. O objetivo da nova modalidade era permitir a possibilidade de intervenção do Estado no direito de propriedade, para ajustá-la aos princípios da justiça social. Ferreira Souza tinha como preocupação o problema fundiário. Assim, dizia que em casos especiais caberia ao Estado realizar desapropriações para tornar a propriedade uma utilidade social, seja para dividi-la entre os que pre-

tendem cultivá-la, seja para outros fins coletivos.

A reação de vários deputados como Masagão (UDN-SP), Prado Kelly (UDN-SP), Costa Souza (PSD-RS) foi no sentido de negar a validade à nova modalidade de desapropriação. Segundo estes parlamentares, os casos de desapropriação existentes eram suficientemente amplos para englobarem os casos mencionados por Ferreira Souza. Alguns iam além nas suas críticas. Masagão dizia textualmente que a proposta Ferreira Souza era perigosa porque o motivo alegado - interesse social - era por demais vago, abrindo uma vasta brecha para a ação de intervenção do Estado.

No fundo, o grande receio daqueles que se opunham à nova modalidade de desapropriação era com respeito à reforma agrária. A esse respeito, o pronunciamento de Prado Kelly é claro. Para este parlamentar estava em jogo o problema da divisão das grandes propriedades. Portanto, acreditava na necessidade de evitar remeter ao arbítrio do legislador ordinário a regulamentação da matéria. Caberia à própria Constituição disciplinar a questão do exercício e do conteúdo do direito de propriedade, fixando as condições nas quais seria lícito a limitação da propriedade pelo Estado.

O artigo aprovado após vários debates e discussões representou uma solução de compromisso entre as duas tendências discutidas acima. Deste modo, os constituintes incorporaram a nova modalidade de desapropriação, mas incluíram "salvaguardas" visando especificar as condições de aplicabilidade da mesma. Nesse sentido, os parlamentares colocaram no artigo duas cláusulas importantes: a desapropriação deveria ser prévia e paga em dinheiro. Assim, os setores mais conservadores buscavam impedir qualquer tentativa de aplicação de um plano massivo de desapropriações. O conteúdo do artigo 141, § 16, não impedia a realização das desapropriações, mas indiscutivelmente limitava bastante a sua aplicação. Também as "salvaguardas" foram objetos de intensas disputas. Assim, quanto à forma de pagamento havia outras três alternativas: o pagamento misto (dinheiro e títulos), pagamento através de títulos públicos e a fixação da forma de pagamento pelo legislador ordinário. Do mesmo modo a exigência de indenização prévia foi questionada por elementos re-

formistas que chegaram a pedir sua supressão.

Ainda sobre as discussões travadas no capítulo relativo aos "Direitos Individuais" destacamos outra questão a qual revela a forte inclinação conservadora da maioria constituinte. Como sublinhamos, a opção de incluir o direito de propriedade como um direito individual representou uma estratégia preventiva e deliberada para restringir a eventual ação intervencionista do Estado. Explico melhor. A orientação adotada no capítulo dos "Direitos Individuais" incorporando o direito de propriedade como um direito individual expressava uma visão liberal-conservadora. A esse respeito dizia Pontes de Miranda nos seus comentários à Constituição de 1946 que os constituintes praticaram um "erro" ao considerarem um direito institucional (direito de propriedade) como um direito individual (paraestatal). O fundamental é a implicação deste "erro" praticado pelos constituintes. Na medida em que o direito de propriedade passou a ser um direito individual, ganhou precedência hierárquica sobre os chamados direitos institucionais, ou seja, sobre os poderes atribuídos ao Estado, de intervir legitimamente na sociedade e na economia. Como consequência, o direito de propriedade, no seu exercício e conteúdo, não poderia ser alvo da ação intervencionista do Estado. Logo, a possibilidade do Estado regulamentar o direito de propriedade, fixando seu conteúdo e limites, se tornava algo inconstitucional. A restrição à capacidade intervencionista do Estado era uma salvaguarda conservadora em defesa da propriedade, particularmente, da propriedade fundiária.

O segundo momento onde a questão agrária foi discutida foi no capítulo da "Ordem Econômica e Social". Novamente esteve em jogo a natureza e a amplitude da intervenção estatal, para fins de desapropriação visando uma redistribuição da propriedade. Diferentemente da discussão do capítulo anterior, a questão da divisão da propriedade fundiária foi tratada de forma explícita. Por iniciativa de Agamenon Magalhães, principal redator do capítulo em questão, o projeto primitivo continha alguns dispositivos que ensejavam ao Estado desapropriar terras para fins de reforma agrária. Dois artigos que merecem destaque são: 1) o que permitia a desa-

propriação das terras localizadas nas zonas populosas mesmo se estivessem sendo cultivadas e 2) o que autorizava a desapropriação das terras localizadas nas margens dos rios, lagoas, etc.. A estas iniciativas se somaram as sugestões dos comunistas de ampliar as terras desapropriáveis com a inclusão das localizadas nas margens das ferrovias e rodovias.

Estas propostas receberam objeções dos setores discordantes com a ampliação da ação intervencionista do Estado para fins de redistribuição da propriedade fundiária. A reação às propostas "progressistas" assumiu formas distintas. Alguns parlamentares pediram a supressão pura e simples das sugestões da Subcomissão da Ordem Econômica e Social; outros introduziram algumas cláusulas prevendo a cobrança de imposto territorial por cinco anos antes da desapropriação das terras; finalmente, outros parlamentares solicitaram a introdução do pagamento prévio e em dinheiro nos artigos que previam a desapropriação.

Depois de discutidas na Comissão de Constituição e em Plenário, as propostas "progressistas" foram rejeitadas. Esta neutralização dos ímpetus reformistas expressa o predomínio das forças conservadoras na elaboração da carta constitucional. Igualmente, no que tange à extensão da legislação social, para os trabalhadores rurais, as tentativas de aprovar um dispositivo específico, contemplando tal medida, foram neutralizadas. O artigo aprovado estipulava que a constituição assegurava indistintamente os mesmos direitos sociais a trabalhadores urbanos e rurais.

Os dispositivos aprovados na carta de 46, sobre a questão da terra, foram interpretados como expressando o predomínio de forças conservadoras. O caráter conservador dos artigos 141, § 16 e 147, foi denunciado ao longo do período da "democracia populista", como óbices à realização da reforma agrária. Mesmo entre os estudiosos esta interpretação é amplamente aceita.

A reconstrução minuciosa que realizamos dos debates mais importantes da questão agrária na Constituinte nos permite fazer uma avaliação global das alternativas apresentadas durante os trabalhos. Desde logo, o espectro de posições encontrado durante o debate do direito de proprieda-

de e, posteriormente no capítulo da Ordem Econômica e Social, mostrou um quadro complexo e heterogêneo. Assim pudemos identificar desde posições conservadoras, oponentes à introdução de qualquer dispositivo na Constituinte que limitasse o direito de propriedade, até aquelas que defendiam a distribuição gratuita das terras aos camponeses.

O resgate das várias alternativas revelou não apenas posturas mais "ousadas" em relação à desapropriação. Algumas propuseram a desapropriação pura e simples e a redistribuição de terras gratuitamente entre os camponeses; outras admitiram o pagamento das indenizações previamente, mas em títulos da dívida pública; outras ainda apresentavam a nacionalização das terras como a medida mais adequada. Encontramos, também, conservadores que resistiam à introdução de mecanismos de ajustamento do direito de propriedade ao imperativo da justiça social.

Neste sentido, examinando o conteúdo dos artigos 141, § 16 e 147, a qualificação de conservador parece insuficiente, basicamente por duas razões. A primeira é que haviam posições bem mais conservadoras entre as alternativas presentes nos debates. Portanto, a menos que se use um conceito muito amplo do que é conservador, a orientação expressa nos dispositivos constitucionais precisaria ser melhor qualificada. Como segunda, temos que o caráter conservador das propostas aprovadas na Constituinte dizia respeito ao conjunto de dispositivos aprovados. Particularmente, o possível conservadorismo vitorioso na Assembleia, no tocante à questão da terra, concernia ao conjunto de dispositivos aprovados ou simplesmente rejeitados. Noutras palavras, parece plausível afirmar que os artigos 141, § 16 e 147 não expressavam o conservadorismo tradicional, mas sim uma perspectiva conservadora-moderna que aceitava a imposição de certos limites ao direito de propriedade. Este se diferenciava, da matriz mais ortodoxa do conservadorismo, porque admitia a incorporação de certos dispositivos de "regulação" do Estado, portanto, da restrição do direito de propriedade. O conservadorismo-moderno tinha um "discreto" conteúdo reformista, ou seja, contemplava reformas limitadas sem o deslocamento dos interesses dos proprietários rurais.

Na nossa avaliação, o espírito da Constituinte, em relação às questões substantivas da democracia - igualdade, liberdade, etc. - foi inequivocamente conservador. Ao longo dos trabalhos, este "espírito" se exprimiu pela rejeição sistemática de um conjunto de proposições que procuravam ampliar o espaço da ação do Estado para limitar o direito de propriedade e os direitos da cidadania. Exemplos disso foram a não aprovação da legislação social para o trabalhador rural e a rejeição de sugestões que ampliavam os casos de desapropriação, visando democratizar o acesso à terra.

Em resumo, a aplicação dos artigos 141, § 16 e 147 permitia uma mudança modesta na estrutura agrária, a qual se constituía num avanço importante frente às visões tradicionais dos setores agrários mais reacionários.

Um outro ponto ressaltado neste capítulo foi a ausência de uma proposta articulada para o conjunto das questões envolvendo o direito de propriedade e o problema agrário, em particular. Excetuando-se os comunistas, encontramos nos demais partidos e parlamentares uma grande heterogeneidade de posições e propostas. Mesmo assim podemos perceber algumas visões razoavelmente articuladas, embora no seu conjunto não expressem a posição de um partido ou de parlamentares. Por exemplo, a questão agrária aparece articulada, em geral, nas posições reformistas ao avanço da democratização; a redistribuição de terras, extensão de legislação social ao campo, visando a integração econômica e a ampliação da cidadania dos trabalhadores rurais, ao mesmo tempo como forma de quebra do predomínio do latifúndio. Por outro lado, o conservadorismo-moderno aceitava uma limitação do direito de propriedade, a extensão da legislação ao campo, a redistribuição das terras devolutas, etc. Basicamente, admitiam uma reforma agrária em bases limitadas com a preservação dos interesses estratégicos da grande propriedade. Finalmente, havia setores portadores de um conservadorismo tradicional que eram contra a limitação do direito de propriedade, contra a extensão da legislação social ao campo, etc.

Essas considerações feitas com relação à natureza dos dispositivos constitucionais aprovados não colidem com a interpretação encontrada em vários autores (17), de que o quadro geral conservador prevaleceu no sentido e no resulta-

do dos trabalhos constitucionais. Expressando esta orientação, a Constituição conseguiu uma armação liberal com reduzidos conteúdos democráticos. A natureza conservadora e pouco democrática da carta de 46 aparece expressa na exclusão de direitos sociais e políticos como a manutenção dos mecanismos de controle sobre a classe operária, a exclusão do voto do analfabeto, a exclusão dos trabalhadores rurais dos benefícios da legislação social.

Na verdade, como frisamos anteriormente, vários dispositivos mais avançados e democráticos foram simplesmente ignorados ou derrotados nas votações na Comissão de Constituição ou em Plenário. O nosso propósito é sublinhar que o conservadorismo presente ao longo da elaboração constitucional precisaria ser qualificado. Pretendemos ter, através da reconstrução dos debates, reunido elementos capazes de mostrar a necessidade de especificar o conteúdo do "conservadorismo" expresso nos dispositivos 141, § 16 e 147, mesmo porque, como veremos no capítulo seguinte, no contexto do governo Dutra os dispositivos constitucionais assumiram um sentido progressista frente à maré conservadora de então.

Para finalizar, os artigos 141, § 16 e 147 não impediam a aplicação do estatuto da desapropriação. Porém o enfraqueceram sensivelmente transferindo para o campo constitucional gradativamente o eixo da luta pela reforma agrária. Além disso, os constituintes delegaram à legislação ordinária a regulamentação do estatuto da desapropriação, isto é, a definição dos casos em que ela poderia ser aplicada. Desde o segundo governo Vargas até a queda de João Goulart se cogitou da elaboração de uma emenda constitucional para permitir a realização de um plano mais amplo de desapropriação. A única exceção foi o período Kubitschek, quando esta discussão esteve colocada de lado.

A aprovação de um projeto específico estendendo a legislação social aos trabalhadores rurais só aconteceu 17 anos mais tarde, em 1963, como resultado de um processo longo, penoso e difícil de um projeto que tramitou quase dez anos no Congresso.

As discussões e a mobilização pela reforma agrária entre 1946-1950 não se limitou aos trabalhos da Cons-

tituinte. Esta, na verdade, fixou os parâmetros a partir dos quais a luta pela reforma agrária foi travada até 1964. Terminada a Constituinte, o tema da questão agrária foi objeto de iniciativas no governo Dutra e de parlamentares como Nestor Duarte, assim como esteve presente nos projetos globais de desenvolvimento o Plano Salte e o Relatório Abbink.

No próximo capítulo, reconstruiremos o debate sobre a questão agrária no período de Dutra, a partir da problemática mais geral das alternativas de avanço da industrialização capitalista do país. Analisaremos, de um lado, o conteúdo das propostas para a questão agrária e, de outro, identificaremos as posições da burguesia agrária e da industrial, com relação à problemática agrária.



## NOTAS - CAPÍTULO 1

- (1) Sobre a queda do Estado Novo, consultar Thomas Skidmore, De Getúlio a Castelo; RJ; Paz e Terra; 1976; Antonio Mendes de Almeida Jr., "Do Declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas", in O Brasil Republicano (1930-1964), História Geral da Civilização Brasileira; Vol. 10; SP; Difel; 1981; pp.225-255; Maria do Carmo Campelo de Souza, Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964); SP; Alfa-Omega; 1976; Francisco Weffort, Origens do Sindicalismo Populista no Brasil (a conjuntura do pós-guerra); Estudos da CEBRAP, nº 4; SP; CEBRAP; mai-jun de 1973; pp.67-105.
- (2) Hermes Lima. "O Espírito da Constituição de 1946", in Estudos sobre a Constituição Brasileira; org. por Hermes Lima; RJ; Fundação Getúlio Vargas; 1954.
- (3) Sonia Miriam Draibe. Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960; RJ; Paz e Terra; 1985.  
A autora observa que "as forças políticas predominantes na Constituinte de 46, apesar de suas divergências, reafirmaram os pressupostos do novo Estado que nascera em 1930, ao abrir um novo espaço considerável ao intervencionismo econômico e à regulação social". (p.322).
- (4) Themístocles Cavalcanti. "A Intervenção da União no domínio Econômico", in Estudos sobre a Constituição Brasileira; org. por Hermes Lima; RJ; Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- (5) A esse respeito, comenta Sonia Miriam Draibe que "eleita e empossada à Assembleia Nacional Constituinte, foi constituída a Comissão Constitucional, ou Grande Comissão de Constituição, que haveria de

elaborar o projeto primitivo, isto é, o ante-projeto constitucional. Sua composição - 37 membros - foi definida considerando-se as proporções das representações partidárias na Assembléia: pelo PSD, 19; pela UDN, 10; pelo PTB, 2 e 1 para cada um dos pequenos partidos. A Presidência da Comissão coube a Nereu Ramos, do PSD, e a Vice-Presidência a Prado Kelly, da UDN". (op. cit. p.326).

- (6) Como dizia Carlos Lindenberg (PSD-RS), o homem do campo estava envolvido numa "luta contra a falta de transportes, de estradas, açambarcadores, intermediários, comerciantes que os financiavam nas entre-safras, impõe-lhes preços baixos nas colheitas (...) luta contra a falta de crédito bancário, com o desconforto, com a falta de assistência médica, técnica, social e financeira, com a falta de preços, de adubos, de inseticidas e de ferramentas que lhes são impingidas ordinárias e por preços absurdos". (Anais da Constituinte, Vol. VIII, p.18).
- (7) A esse respeito, o deputado João Aguiar (PSD-PA) assim se expressava:  
"As dificuldades se agravam com o êxodo dos trabalhadores, que buscam nas cidades vida mais amena, trabalho mais compensador. Não há no momento como reestabelecer o ritmo da atividade rural, pois tudo falta nas fazendas, desde o crédito ao maquinário, e implementos agrários. O braço trabalhador, nas famílias de colonos, restringe-se ao velho casal e às crianças, sem capacidade para vencer a rudeza dos serviços do campo. Os elementos úteis, válidos, os moços, estes debandaram para as cidades, atraídos pelos salários sedutores com que lhes acenam as indústrias em franca pletora". (Anais da Constituinte, Vol. XVIII, p.215):
- (8) Carlos Medeiros Silva. "A Desapropriação por Interesse Social", in Estudos sobre a Constituição Brasileira; org. Hermes Lima; RJ; Fundação Getúlio Vargas; 1954; p.69.

- (9) Luiz Carlos Prestes. Manifesto publicado em A Platéia, em 06.07.35, conclamando a formação da frente única contra o latifúndio e o imperialismo, in E. Carone. A Segunda República; SP; Difel; 1973; pp.430-440.
- (10) Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1946; RJ; Henrique Cahen Editor; 1947; p.153, Vol. 3.
- (11) João Almino. Os Democratas Autoritários; SP; Brasiliense; 1980; p.102.
- (12) Esta Subcomissão estava composta por Ivo D'Aquino (PSD-SC), Eduardo Duvivier (PSD-RJ), Mário Massagão (UDN-SP), Arthur Bernardes (PR-MG) e Milton Caires de Brito (PC-SP).
- (13) A esse respeito dizia Baleeiro: "(...) poderíamos lembrar o que se passou a 13 de maio de 1888. até aquela data, era legal, honesta e moral, na concepção dos homens do tempo, que um homem pudesse ser propriedade de outro e o Estado amparava sua receita na propriedade escravocrata, cobrando imposto sobre os cativos. No dia 13 de maio, certa maioria ocasional no Parlamento decidiu que a propriedade sobre o homem deveria desaparecer. E naquela época profundamente agrária, de mentalidade inteiramente diferente da nossa, fez-se a expropriação, de parte considerável, dessa propriedade, sem um vintém de indenização a quem quer que fosse. Poderia multiplicar os exemplos mostrando que todas as leis, limitam a propriedade, de acordo com as necessidades e o interesse social e até como já mostrei, segundo a concepção da justiça". (Anais da C.C., Vol. III, p.119).
- (14) "Não acredito que haja qualquer possuidor de recursos, que se aplique num país onde o direito de propriedade está na dependência do legislador ordinário". (Anais da C.C., Vol. III, p.121).

- (15) O parágrafo estava assim redigido: "As terras marginais dos rios, lagoas e outros mananciais e que não sejam cultivadas pelos respectivos proprietários, ou quando estes impeçam, pelo preço do arrendamento e outras exigências, que os lavradores da região nelas trabalhem, poderão ser desapropriadas para efeito e equitativa distribuição da riqueza agrícola". (Anais da C.C., Vol. IV, p.25).
- (16) "Propõe o ilustre deputado que ao trabalhador rural se apliquem certos dispositivos da legislação principalmente na parte relativa ao aviso prévio e à indenização ao trabalhador dispensado. Ora, se incluirmos no texto da Constituição dispositivo mandando conceder determinado direito ao trabalhador rural e se há dispositivo de ordem genérica dando maiores direitos aos trabalhadores, em geral, logicamente o dispositivo relativo ao trabalhador rural restringe quanto a ele os direitos gerais já concedidos. Não seria possível nesta época, restringir direitos do trabalhador rural, sob pena de continuarmos a assistir o êxodo do trabalhador do campo para a indústria, porque na cidade encontra melhor proteção". (Anais da A.C., Vol. XXIII, p.217).
- (17) A esse respeito consultar, Francisco Weffort, Origens do Sindicalismo Populista no Brasil (A conjuntura da pós-guerra) Estudos CEBRAP, nº 4, SP, mai/jun/1973, pp.67-105; João Almino, Os Democratas Autoritários (Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 46), SP, Brasiliense, 1980 e Luiz Werneck Vianna, Liberalismo e Sindicalismo no Brasil, RJ, Paz e Terra, 1976.

## CAPÍTULO 2

### A QUESTÃO AGRÁRIA NO GOVERNO DUTRA

#### 2.1. INTRODUÇÃO

Freqüentemente, a visão predominante sobre a natureza do governo Dutra encontrada em diversos autores, enfatiza o caráter conservador, liberal e anti-industrializante do mesmo. Quanto ao conteúdo conservador da base social e política do governo Dutra, há um amplo consenso entre os autores. Todavia, o mesmo não se pode dizer com relação à orientação da política econômica seguida pelo respectivo governo. Embora não contemplasse no seu projeto econômico a industrialização como prioridade, e houvesse extinguido ou neutralizado os órgãos potencialmente capazes de cumprir uma função de planejamento, a direção econômica do governo esteve longe de se constituir numa regressão liberal. Sem ser industrializante, o governo Dutra tampouco optou por uma postura anti-industrializante. Na verdade, prevaleceu neste período uma orientação que neutralizava os impulsos industrializantes, sem que tenha havido a desmontagem dos mecanismos de intervenção do Estado, os quais, inclusive do ponto de vista quantitativo, aumentaram.

Por outro lado, tampouco o governo deixou de tomar iniciativas frente à questão agrária. A presença do Estado, procurando intervir na problemática agrária, ocorreu em dois momentos e planos distintos. Do ponto de vista mais geral, a questão agrária apareceu no programa "Alimentação" do Plano Salte, o qual representava o projeto econômico do governo Dutra. Assim, no Plano, o problema agrário foi pensado como uma questão de produção de alimentos. Refletindo a prioridade para os problemas imediatos vividos pelo país, o governo privilegiava a crise de abastecimento, então em fase de agudização. No segundo momento, a questão agrária assumiu a

forma de um problema de combate à baixa produção agrícola ligada ao uso inadequado das terras. Neste momento, o governo oferecia, para exame no Congresso, um projeto de reforma agrária no qual procurava, preferencialmente por meios indiretos (tributação, medidas conservacionistas do solo) obrigar as grandes propriedades a produzirem de forma mais racional. Mesmo adotando uma posição de respeito à grande propriedade, admitia, em certos casos, a possibilidade de desapropriação por interesse social. Como veremos no decorrer deste capítulo, o projeto de reforma agrária do governo despertou uma reação de repúdio veemente por parte dos setores agrários.

Destacaremos, ainda neste período, outras duas iniciativas nas quais a questão agrária esteve presente. Uma é o relatório da Missão Abbink, resultado de um trabalho conjunto entre técnicos americanos e brasileiros, no qual se realizou um amplo diagnóstico da economia brasileira. Como resultado dos trabalhos da Missão, foram oferecidas sugestões para o desenvolvimento dos vários setores da economia brasileira. Enfatizaremos, particularmente, a parte relativa à agricultura, seguindo de perto os comentários do chefe da delegação brasileira, Otávio Gouvea de Bulhões. Finalmente, houve uma proposta de reforma agrária apresentada pelo deputado Nestor Duarte (UDN-BA), retomando o "Espírito do reformismo constituinte", que privilegiava o combate da grande propriedade e o desenvolvimento da policultura.

Nosso objetivo será, portanto, o de reconstruir a discussão sobre a questão agrária, tomando como referência os projetos e sugestões acima comentados. Para tanto, dividiremos o respectivo capítulo em quatro tópicos. No primeiro, discutiremos os projetos globais de desenvolvimento, destacando duas questões: a natureza dos projetos, examinados do ângulo das relações entre indústria e agricultura, e o diagnóstico sobre o problema agrário e das medidas sugeridas. No segundo tópico, apresentaremos os projetos de reforma agrária, sublinhando suas principais características e reconstruindo, em grandes linhas, o debate suscitado por eles no Congresso. No terceiro, examinaremos a questão agrária da ótica dos setores agrários, procurando reconstruir a mobilização destes setores frente às propostas de reforma. O es-

forço, neste item, será o de resgatar o conteúdo das críticas endereçadas aos projetos de reforma e refletir sobre as implicações e alcance das mesmas. Finalmente, no quarto tópico examinaremos a visão da indústria frente à industrialização e a questão agrária, a partir da posição adotada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) durante a Conferência de Araxá.

## 2.2. INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA: O PLANO SALTE E O RELATÓRIO ABBINK

Neste tópico, discutiremos a questão agrária tomando como objetivo de análise o projeto econômico do governo Dutra - o Plano Salte - e o trabalho elaborado pela Missão Abbink, destacando as principais elaborações do período, no que tange às alternativas globais de desenvolvimento. O Plano Salte e o Relatório Abbink exprimem a orientação dominante na época, quanto à questão do desenvolvimento. Obviamente, outras visões acerca da problemática do desenvolvimento se expressavam, como por exemplo na Conferência das Classes Produtoras em Araxá (analisado no item 2.3., do respectivo capítulo), embora a tônica do período Dutra estivesse perfeitamente espalhada nos projetos citados.

Desse modo, nosso ponto de partida será o estudo da problemática agrária a partir do plano mais geral dos projetos de desenvolvimento. Neste nível de análise, privilegiaremos duas questões principais: a natureza dos projetos de desenvolvimento, examinada do ângulo das relações entre indústria e agricultura e o diagnóstico da situação agrária e das medidas específicas preconizadas para o equacionamento dos problemas da agricultura.

O governo Dutra rebaixou as pretensões de aceleração da industrialização, através de uma redução nos impulsos de ações centralizadoras e coordenadoras do Estado na economia. Tal "recuo" se operou não pela desmontagem do arcabouço institucional criado entre 1930-1945, mas pela neutralização da ação econômica estatal, a qual potencialmente poderia ser dirigida para a elaboração e execução de um plano de aceleração da industrialização. Assim, no governo Dutra não houve um desarmamento da capacidade regulatória e intervencionista do Estado, e um retorno ao formato institucional do Estado Liberal do pré-trinta. O que se verificou foi a elaboração de um projeto de desenvolvimento com um conteúdo conservador, expresso no fato de que não foi contemplado de forma precisa um projeto de industrialização. Noutros termos, a implantação da indústria, como um bloco complementar de investimentos no departamento de bens de produção e na infra-estru-



tura (1). O melhor exemplo desta postura "menos industrializante" foi a supressão ou a neutralização de todos os órgãos que potencialmente poderiam cumprir funções de coordenação e planejamento, como a Comissão de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e a Comissão de Planejamento Econômico.

O Plano Salte, como ficou conhecido, foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1948, com vigência prevista de cinco anos.

A questão agrária foi tratada no Plano Salte da perspectiva da problemática agrícola. Expressando a preocupação governamental com as crises de abastecimento frequentes nos centros urbanos e problemas no comércio exterior, o Salte apresentava um programa voltado para o aumento da produção de alimentos e dos produtos de exportação. Como dizia a mensagem que acompanhava o Plano, apesar de voltados para os problemas da agricultura de mercado interno, o governo buscava ajustar a produção de exportação visando melhorar o balanço de pagamentos.

O setor alimentação era uma programação de investimentos para crédito e melhoria das condições de produção da agricultura, incluindo as de consumo interno e de exportação. O Plano preconizava para a produção vegetal o incentivo às culturas de feijão, arroz, mandioca, milho, trigo, cacau, café, mate. Em relação à produção animal, as metas englobavam a pesca, carnes e derivados, apicultura, avicultura, leite, laticínios, lã e sericultura. Outro conjunto de medidas dizia respeito à conservação do solo, fertilizantes e corretivos, defesa sanitária vegetal, mecanização, pesquisas, seguro agrário, armazéns e silos, imigração e colonização.

A distribuição dos recursos financeiros do setor alimentação indica que a ênfase do Salte estava voltada para os problemas de abastecimento interno. Assim, mais de 50% do volume de recursos estavam dirigidos à produção animal (25%) e à produção voltada para o mercado interno (28%), enquanto que outros itens importantes como mecanização (9%), fertilizantes (3%), conservação dos solos (6%), defesa sanitária (9%) e armazéns e silos (2%) perfaziam aproximadamente 30%.

O conteúdo modernizador do Plano se expressava no destaque dado às medidas destinadas a melhorar a produção vegetal e animal. Assim, sugería a mecanização intensiva (arroz), o aperfeiçoamento das técnicas agrícolas canavieiras (açúcar), instalação de matadouros industriais (carnes), uma rede de armazéns e silos, industrialização do leite, inseminação artificial (rebanhos), melhoria dos reprodutores (avicultura). De um modo geral, o governo Dutra acenava com um programa de modernização da agricultura, enfatizando a necessidade de incorporar técnicas e métodos modernos de cultivo e criação de animais. Tratava-se de enfrentar as dificuldades internas da produção agrícola que envolvia outras medidas importantes nas áreas de transportes e energia.

A exemplo dos demais programas do Plano, o de alimentação mereceu críticas daqueles que avaliavam o Salte.

Para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) o Plano não ordenava convenientemente as medidas no tempo, carecendo de reais instrumentos de coordenação e planejamento. Este fato poderia, no caso da agricultura, ocasionar um congestionamento da produção agrícola, no qual o aumento de produção poderia ser perdido devido às deficiências do sistema de transportes. Por outro lado, o Plano não estabelecia uma escala de prioridade para o fomento das diversas culturas. A CNI sugería um planejamento para algumas zonas e produtos preferenciais. Neste sentido ela apresentava uma proposta de tratamento preferencial para: 1) aos gêneros de abastecimento deficitário (trigo, batata, óleos vegetais e carnes); 2) os gêneros que tinham facilidade de escoamento dos excedentes no mercado externo (cacaú, açúcar, café) e 3) os demais produtos. Por outro lado, porque a garantia ao produtor, prevista com a fixação de preços mínimos e de aquisição pelo governo, deveria ser completada com a criação de um crédito agrícola direto ao produtor. Além disso, o Plano não teria encarado com a ênfase necessária a articulação entre as medidas de incentivo à produção agrícola e o programa de extensão da rede de transportes, cuja conseqüência era um tratamento inadequado ao problema de abastecimento dos centros urbanos que tinham nas dificuldades de escoamento, o seu maior problema. Por último, a atenção dedicada aos problemas de conservação do solo, melho-

ria das sementes e cultivos experimentais não se traduziu na destinação de recursos necessários à exploração e produção de fertilizantes agrícolas. Assim, o Plano destinava verbas para estudos e auxílios à exploração de jazidas, mas não fazia referência aos adubos químicos com condições internas de produção, tais como amônia sintética e superfosfatos.

O Plano desagradou também aos setores liberais-conservadores, principalmente os segmentos da burguesia exportadora. Para estes, o Salte expressava a nefasta orientação planejadora e seu conteúdo dirigista contrariava os anseios da lavoura. Ainda no diapasão liberal-conservador, Eugênio Gudín solicitava o arquivamento do Salte e a adoção de uma política de corte dos gastos públicos.

Como observa Sonia Draibe (1985), o Plano Salte visto no seu conjunto, indicava a inflexão redutiva dos esforços industrializantes do Estado, na medida em que seus objetivos se limitavam ao atendimento das carências mais urgentes da infra-estrutura - energia e transporte - e não previa a ampliação e diversificação nas indústrias de base, nem a expansão das empresas estatais já instaladas (Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Nacional do Alcalis e Fábrica Nacional de Motores) (Sonia Draibe, 1985, p.156).

Rômulo de Almeida (1950) assinala que a indústria só foi considerada na medida em que servia à agricultura, como o processamento de produtos agrícolas e os fertilizantes.

O Plano era um programa de modernização da agricultura, que buscava superar os principais pontos de estrangulamento da economia, particularmente aqueles relacionados ao abastecimento interno. Contudo, a exemplo das forças sociais dominantes, o Salte não era um plano anti-industrializante, porque não elegia a agricultura como opção para o futuro. Tampouco contemplava a industrialização como objetivo central do desenvolvimento. Em suma, o Salte expressava as diretrizes econômicas do governo Dutra, segundo as quais o desenvolvimento se projetava como um processo extremamente longo (Sonia Draibe, 1985, p.157).

Outra tentativa de elaborar um projeto de desenvolvimento foi realizada pela Comissão Técnica-Mista Bra-

sileiro-Americana de Estudos Econômicos, composta por técnicos dos dois países chefiada por John Abbink e Otávio Gouveia de Bulhões, que tinha como objetivo identificar os obstáculos conjunturais e estruturais do desenvolvimento brasileiro, visando a elaboração de uma versão do Plano Marshall para a América Latina. Segundo o relatório da Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana, os obstáculos ao desenvolvimento eram: a) inexistência de um mercado nacional unificado; b) a dependência externa; c) a elevada taxa de crescimento populacional; d) a carência energética; e) o deficiente sistema de transporte; f) a baixa produtividade geral da economia; g) os desequilíbrios setoriais e regionais; h) as dificuldades para combater a inflação; i) a inexistência de um mercado organizado de capitais; j) a fragilidade e desarticulação do sistema financeiro (Sonia Draibe, 1985, p.159)

No plano mais geral, as propostas esboçadas pela Missão "se concentravam em medidas financeiras e fiscais de nítida feição ortodoxa - a adoção de uma firme política de contenção do crédito, com exceção da agricultura, de contenção salarial e de corte nos gastos públicos (Sonia Draibe, 1985, p.159).

O relatório chamava a atenção para o desequilíbrio entre o setor industrial e o setor agrícola, o qual sofrera um agravamento no período da guerra. Para Otávio Gouveia de Bulhões - chefe da delegação brasileira na Missão - esse desequilíbrio se expressava nas diferenças de produtividade e de salários entre as regiões e entre a indústria e a agricultura <sup>(2)</sup>. Os sintomas mais relevantes do desequilíbrio da economia brasileira eram os surtos inflacionários e as dificuldades no balanço de pagamentos.

Essas dificuldades identificadas no balanço de pagamentos e na inflação eram afetadas por três ordens de causas: a) concentração das exportações em poucos produtos; b) o rápido crescimento das cidades associado à industrialização; c) o relativo atraso da produção agropecuária. A principal implicação desta situação era a pouca atenção dispensada à agricultura de alimentos. Assim, Bulhões mencionava o acentuado atraso da agricultura de mercado interno, que contribuía para a elevação dos preços agrícolas, o que aumenta-

va a inflação. Ainda segundo o relatório, a difícil situação da produção de gêneros alimentícios vinculava-se ao fato de que o grosso dos produtores eram pequenos lavradores, meeiros, arrendatários e colonos, desprovidos de capital, conhecimentos e meios financeiros para modernizarem seus métodos de cultivo. A esse predomínio de técnicas agrícolas atrasadas se somariam as deficiências de armazenamento e transportes e a ação dos intermediários, contribuindo para elevar o custo dos alimentos em relação à renda da população das pequenas e grandes cidades.

Diante deste quadro, Bulhões sustentava a necessidade de um desenvolvimento equilibrado entre indústria e agricultura. Este desenvolvimento consistiria, fundamentalmente, em um aperfeiçoamento da produção agrícola através da incorporação de técnicas modernas de produção, uma melhoria nos sistemas de transportes e de comercialização.

A manutenção do processo de industrialização passava pelo equacionamento dos problemas relativos ao sistema de transportes, combustível, energia e alimentos.

O desenvolvimento capitalista projetado no Relatório Abhink e nos comentários de Bulhões significava um caminho longo e um ritmo lento no processo de industrialização. Para ambos, o Brasil estaria numa situação de pleno emprego, ficando os novos planos de fomento econômico na dependência dos limitados recursos disponíveis nas atividades essenciais. Nas palavras de Bulhões, "esta circunstância exigiria... que no início fosse moderada a execução desse programa de desenvolvimento (Otávio Gouvea, 1950, p.164). Mesmo admitindo o melhor aproveitamento dos recursos nacionais em cooperação com o capital e técnicas estrangeiras, que permitiria uma aceleração do desenvolvimento.

Segundo a orientação geral exposta acima, o desenvolvimento da agricultura, de forma eficiente e produtiva, capaz de atender às demandas internas crescentes de alimentação e a produção de mercadorias de exportação, exigiria um esforço vigoroso e constante de longo prazo. No exame da agricultura, tanto o Relatório quanto Bulhões sublinhavam o aumento do êxodo rural e a perda da fertilidade do solo, causada pelo predomínio da agricultura monocultura e predatória. A so-

lução deste último aspecto estaria no incentivo à pluricultura que permitiria a preservação do solo. Ainda sobre o problema da fertilidade, o Relatório enfatizava a urgência da restauração das ex-zonas cafeeiras esgotadas, como um requisito essencial para a melhoria da situação agrícola do país.

O Relatório reconhecia que o desempenho da agricultura estava sendo prejudicado por várias deficiências gerais da estrutura econômica e social do país. Estas deficiências seriam: o sistema de transportes pouco desenvolvido; as dificuldades de armazenamento e conservação dos produtos; a carência e inadequação do crédito agrícola; os preços baixos pagos aos agricultores; a falta de suprimento adequado de fertilizantes; grande incidência de doenças nas populações rurais e analfabetismo (Otávio Gouvea, 1950, p.169).

O Relatório e Bulhões sugeriam um elenco de medidas específicas agrupadas em sete itens, a saber:

- 1) o incentivo à educação rural experimental, com ênfase na educação prática, através de um programa de pesquisas agrícolas e a formação de agrônomos e técnicos para orientar e treinar os agricultores;
- 2) medidas de assistência técnica ao agricultor: mecanização, conservação do solo e da água; uso de fertilizantes, irrigação, melhoramento das espécies vegetais e animais, silvicultura, defesa contra os insetos, organização da propriedade rural e industrialização rural;
- 3) medidas visando a conservação e o armazenamento dos produtos agrícolas, com um mínimo de perdas, uma utilização mais eficiente dos meios de transportes e lucros razoáveis para produtores e armazenadores;
- 4) a sustentação de preços que traria como benefícios o incentivo à produção de um número limitado de gêneros básicos à dieta do povo brasileiro; a proteção dos produtores contra a ação gananciosa dos intermediários e asseguraria aos consumidores, preços mais justos;

- 5) o controle da exportação para evitar, em alguns casos, que a venda de certas mercadorias prejudicasse o consumo interno;
- 6) busca de colaboração internacional com produtores e consumidores mundiais de mercadorias para evitar flutuações excessivas dos preços;
- 7) medidas de auxílio financeiro com a criação de um Banco Rural e a criação de linhas de crédito especializado, voltado para atender as necessidades de longo prazo dos agricultores.

O governo deveria dispensar maior atenção à situação dos pequenos produtores.

"É necessário que os pequenos agricultores, arrendatários, meeiros e principalmente colonos, consolidem a sua situação ou consigam a sua independência econômica, e que a sua posição nas negociações com os intermediários seja prestigiada. Para que esse objetivo se realize, será necessário haver um sistema de crédito adequado e, em muitos casos, supervisionado". (Otávio Gouveia, 1950, p.187).

Em termos gerais, havia alguns pontos de identidade entre o Plano Salte e a proposta Abbink. De um lado, tanto o Salte quanto a proposta Abbink não contemplavam a aceleração da industrialização, projetando uma via conservadora de avanço do capitalismo. De outro, dedicavam atenção prioritária à modernização da agricultura, enfatizando o problema da necessidade de recuperar a agricultura de alimentos. Neste sentido, apontavam para um conjunto amplo de medidas que ia de programas de educação rural, mecanização, práticas de conservação dos solos, uso de fertilizantes e adubos, crédito agrícola especializado à armazenagem e conservação dos produtos agrícolas. Porém, não especificavam um plano de prioridades, não apontavam para a forma de articulação e coordenação das várias medidas, tampouco definiam um horizonte temporal de realização do programa de modernização da agricultura.

Além disso, a questão do financiamento era problemática em ambos. No Plano Salte, pela precariedade de sua estrutura fiscal e dificuldades em modificá-la diante das resistências que tal proposta encontrava. No Relatório Abbink,

pela crença de que a economia brasileira vivia uma situação de pleno-emprego, pela não disponibilidade de recursos externos e pela defesa de uma política de equilíbrio orçamentário. Assim, também do ponto de vista do financiamento, as metas mais arrojadas de desenvolvimento industrial estavam fora de cogitação.

A exemplo do Plano Salte, o Relatório recebeu fortes críticas de setores favoráveis a um processo mais rápido de avanço da industrialização. O desagravo às condições da Missão Abbink foi feito durante a IIª Conferência das Classes Produtoras, realizada em Araxá, em 1949.

A discussão da questão agrária no governo Dutra se limitou ao Plano Salte e às sugestões da Missão Abbink, tratados até agora. Houve, a nível do Congresso, uma importante discussão a partir da apresentação de dois projetos de Reforma Agrária. O primeiro, de autoria do deputado baiano, Nestor Duarte e o segundo, elaborado por Afrânio de Carvalho, por iniciativa do governo Dutra. Na seção seguinte reconstruiremos a discussão sobre a questão agrária, a nível do Congresso, dando atenção especial aos projetos da Reforma Agrária mencionados.

## 2.3. AS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA: A INICIATIVA DO EXECUTIVO E O PROJETO NESTOR DUARTE

### 2.3.1. MONOCULTURA VERSUS POLICULTURA: O PROJETO NESTOR DUARTE

Uma das primeiras iniciativas legislativas propondo a realização da reforma agrária, de autoria do deputado Nestor Duarte (UDN), foi apresentada em abril de 1947. Na justificativa ao projeto, Nestor Duarte sublinhava o caráter preliminar de sua proposta, devido à falta de ações legislativas anteriores e a diversidade cultural da questão. Em relação ao problema agrário, acreditava na possibilidade de êxito de um programa de reforma agrária que começasse pelo estímulo à produção, principalmente à agricultura de alimentos, que, ao mesmo tempo, permitisse acesso à terra de camponeses não proprietários.



Na opinião de Nestor Duarte, a Reforma Agrária, nas condições da economia agrícola do Brasil, visaria dois objetivos básicos: aumentar a produção de alimentos e ampliar as oportunidades de acesso à terra.

O projeto Nestor Duarte pretendia, antes de tudo, incrementar a agricultura de alimentos, cuja base deveria ser a pequena propriedade familiar que deveria abrir caminho para um plano de divisão e ocupação das terras, por um número maior de proprietários.

O principal responsável pela situação vivida pela agricultura era, para Duarte, o latifúndio monocultor. Este, segundo Duarte, era sinônimo de monocultura ou de terra improdutiva.

A alternância do latifúndio monocultor deveria ser o incentivo da policultura.

"Há que combater o latifúndio por expediente natural que atue como mecanismo de substituição. Esse expediente natural, porque inerente a uma forma de produção, é a policultura". (3)

Assim, nos artigos 1, 2 e 3, Duarte procurava combater o latifúndio monocultor ou inaproveitado. No artigo 1, colocava como condições para o pleno uso da propriedade particular, o justo título de propriedade e a produtividade indispensável ao seu destino econômico. O artigo 2 definia o que era a produtividade indispensável:

"Considera-se produtividade a que assegure remuneração do valor do capital da terra e o de sua exploração, renda aos que nela trabalhem e residam, por qualquer título, e que corresponda à capacidade da extensão e qualidade de seu uso cultivável". (Senado Federal, Reforma Agrária, BR, Vol. I, p. 119).

O artigo 3 obrigava toda a propriedade monocultura, indústria agrícola, incluindo a extrativa, de exploração florestal e pecuária, reservar um quinto de sua área, em locais apropriados, para a criação de lavouras de subsistência.

Retomando a idéia básica da proposta de Nestor Duarte, a policultura seria o caminho para combater o latifúndio, propiciando o surgimento da pequena propriedade voltada à produção de alimentos. Como dizia Duarte:

"A policultura implica a divisão do solo, gera a pequena propriedade por via de consequência de trabalho agrícola de diversidade das culturas na seqüência das estações. Não permite, assim, concentrar e especializar simultaneamente várias tarefas como a exploração da monocultura". (Senado Federal, Reforma Agrária, BR. pp.122-123).

A ênfase do projeto estava no poder "democratizante" da policultura, capaz de alterar a estrutura de posse da terra encontrada no mundo agrário. A esse respeito, Duarte era taxativo:

"Com a policultura se pode modificar a forma de ocupação do solo, alterar a extensão da propriedade territorial e criar novas relações entre o homem e a terra". (Senado Federal, Reforma Agrária, BR., Vol. I, p.123).

Outra preocupação do projeto era com a fixação dos rendeiros, parceiros, meeiros, conforme estabelecia o artigo 5. Para efeito da lei eram considerados rendeiros, parceiros, meeiros aqueles que, através de pagamento em dinheiro, serviço, ou parte da produção colhida, tinham o direito de residir e cultivar por sua conta, parte do imóvel rural. Como dizia Duarte, a aplicação do artigo 5 visava não apenas assegurar a manutenção das famílias, mas também a sua fixação na terra. O resultado esperado por seu autor foi de que esse dispositivo fosse capaz de discriminar as terras expropriáveis ou restringíveis, limitando e dividindo, desse modo, os latifúndios e fixando trabalhadores sem terra.

O projeto previa a possibilidade de desapropriação das propriedades próximas às vilas e cidades visando a utilização das mesmas à pecuária de leite e lavoura de subsistência para consumo das populações destes centros. O governo ficava autorizado a aplicar o artigo 147 nesses casos, para a criação do regime de pequenas propriedades ou da grande propriedade coletiva, por meio de cooperativas ou associações de comuneiros, para assegurar o objetivo de aumentar a produção de alimentos.

Nestor Duarte pretendia que sua proposta pudesse abrir caminho para uma alteração gradual, sem necessidade de utilizar o dispositivo da desapropriação:

"Se o projeto puder alcançar o fim a que tem em vista, a futura lei de expropriação, na fase

final da reforma, terá, apenas, que declarar o novo status jurídico e social do homem rural que, pelo projeto no seu artigo 3, e respectivo parágrafo segundo, foi ocupar uma área una e contínua, representada por 1/5 da atual propriedade, e aí exerceu a atividade da lavoura". (Senado Federal, Reforma Agrária, BR., Vol. I, p.123).

Duarte reconhecia que toda reforma agrária:

"há de expropriar ou restringir a propriedade agrícola existente, se não pretender objetivo mais radical que é a sua socialização completa".

Por isso, ele acreditava que a sua proposta indicava um caminho gradual e seguro à mudança da estrutura agrária. Ele sintetizava os pontos que definiam seu projeto como capaz de propiciar a alteração da estrutura agrária:

- 1) visa preparar o espírito do proprietário agrícola para a intervenção do Estado no sistema dos seus direitos privados;
- 2) abre ensejo, com a reserva inicial da área nas grandes propriedades, para saber se essa reserva é bastante para acomodar toda a população rural sem terra;
- 3) iniciar um processo de mudança de consequências tão profundas, sem o abalo de prévia desapropriação indiscriminada;
- 4) permite ao poder público determinar essas áreas, promovendo o seu povoamento e colonização, enquanto avalia as indenizações necessárias e os meios de pagá-las, sem precisar satisfazer tais despesas, onde, apesar da reserva que continuará mantida, não se apresenta o elemento humano a exigir a fixação e ocupação de terras, como pode ocorrer nos longínquos latifúndios em regiões desérticas". (Senado Federal, Reforma Agrária, BR., Vol. I, pp.123-124).

O projeto encontrou resistência de setores que discordavam da tese da Reforma Agrária e rejeitavam a identificação do latifúndio como responsável pelas dificuldades encontradas no campo.

Um dos principais críticos da proposta Nestor Duarte foi o deputado paraibano, Lauro Montenegro, homem de grande influência no Nordeste, que fora secretário da Agricultura da Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Para Montenegro, a proposta de divisão de terras, visando o aproveitamento das terras localizadas nos arredores das grandes cidades, para o

incentivo da agricultura de alimentos e a destinação de 1/4 das propriedades em geral para a policultura, carecia de fundamento. O equívoco básico desta proposição estaria em que ela desconsiderava a diversidade das condições ecológicas do país, ou seja, de que nem sempre os solos das zonas próximas às cidades eram adequados à produção de alimentos. Assim, os reformistas, dizia Montenegro, não levavam em conta a diversidade de solo e clima do país.

Por outro lado, criticava outro dispositivo, o qual tornava obrigatório ao proprietário fornecer moradia, cercados, etc., aos parceiros e meeiros. Para Montenegro, boa parte dos proprietários rurais vivia em condições precárias, sem condições materiais para cumprir o dispositivo. Por isso, a sua aplicação conduziria muitos proprietários à ruína e ao abandono das terras, com o conseqüente despovoamento dos campos.

Mas, a principal crítica endereçada a Nestor Duarte dizia respeito à questão do latifúndio e da pequena propriedade. Montenegro acusava os reformistas de manobrar a discussão sobre o latifúndio, ao não distinguirem latifúndio e grande propriedade. A esse respeito, dizia:

"Faz-se, entre nós, o latifúndio o motivo duma falsa dialética. É assim que na boca incontinentemente da demagogia, a grande propriedade, ainda que na vigência da exploração agrícola ou pecuária, é violentamente introduzida na categoria de latifúndio". (4)

A diferença fundamental entre o latifúndio e a grande propriedade estava no aproveitamento da terra. As grandes propriedades, dedicadas ao cultivo do café, cana-de-açúcar, etc., não poderiam ser classificadas como latifúndios, pois eram produtivas. Noutras palavras, o latifúndio não poderia ser conceituado pela extensão das propriedades, mas pelo destino produtivo ou não das mesmas. Segundo Montenegro (PSD-AL), Costa Porto (UDN-PE) e mesmo um parlamentar mais sensível à reforma agrária, como José Jofilly (PSD-PA), o projeto Nestor Duarte se equivocava ao conceituar latifúndio apenas em função da extensão territorial.

Partindo das críticas à noção de latifúndio, Montenegro se posicionava contra a desapropriação das grandes propriedades, dizendo: "Sou contra, sim, à desapropria-

ção das grandes propriedades convenientemente trabalhadas". (D.C.N., 11/12/47, p.8709). Ao mesmo tempo, defendia a grande propriedade produtiva como fundamento para a organização agrária do país. Contrastando com as proposições básicas de Nestor Duarte, Montenegro sustentava a superioridade da grande exploração moderna sobre a pequena propriedade. Observava que a terra se valorizava pelo aumento da produtividade, a qual se obtinha através de métodos modernos de cultivo, dependentes quase sempre de recursos financeiros e créditos fora do alcance do pequeno produtor. Além disso, somente as grandes propriedades proporcionavam oportunidades para a utilização de métodos modernos, com resultados compensadores. Portanto, a condenação não deveria recair apenas sobre as grandes propriedades, por serem extensas, mas também sobre as pequenas, por serem ineficientes.

Uma implicação fundamental da argumentação desenvolvida por Montenegro era negar que a pequena propriedade pudesse servir de suporte básico da reforma agrária. Dizia que:

"o que não podemos, nem devemos é fazer da pequena propriedade o ponto básico da reforma agrária (...). Tratar de supor a reforma agrária, nas linhas que vem sendo apresentada, num país em que ainda predomina o primitivismo dos processos agrários e em que o transporte, o crédito e a assistência técnica pertencem mais ao mundo dos mitos que ao da realidade, é uma iniciativa aberrante de todo o bom senso e de qualquer sentido de nossas necessidades econômicas". (D.C.N., 20.12.47, p.9060).

Segundo Lauro Montenegro, a tentativa de alargar o mercado interno e a procura de bens industriais, através de uma reforma agrária baseada na divisão das grandes propriedades, era indesejável. Isto porque, tal tentativa conduziria inevitavelmente a um maior desajuste entre o crescimento industrial e o agrícola. Como caminho alternativo, propunha que as transformações profundas na estrutura agrária estivessem na dependência de avanço da industrialização.

"Somente, depois, da nossa indústria pesada haver alcançado um maior grau de desenvolvimento, é que a agricultura encontrará os elementos necessários à sua transformação como tratores, arados grandes cultivadores, semeadores e outras máquinas fabricadas no pró-

prio país. E é só sob este aspecto que admito como uma vitória, o progresso industrial sobre o agrícola". (D.C.N., 20/12/47, p.9060).

Este discurso, aparentemente defendia um avanço mais rápido da industrialização, porém, não é exatamente esta a posição expressa por Montenegro. Na verdade, esta posição não defendia a aceleração da implantação da indústria pesada para permitir a modernização do campo. Ela apenas condicionava a mudança no campo à industrialização. No fundo, Montenegro defendia o crescimento equilibrado entre ambos, o que significava defender a prioridade a um programa de modernização da agricultura e um certo rebaixamento dos ímpetus industrializantes. Por isso, dizia que:

"só quando forjarmos com as nossas próprias mãos as máquinas e os motores exigidos pelas atividades brasileiras, ficaremos em condições de alargar o mercado interno para garantir uma maior expansão da indústria nacional. Frágeis são as nações que se firmam unicamente na indústria ou na agricultura". (D.C.N., 20/12/47, p.9060).

O raciocínio era simples: a tarefa imediata era a organização da estrutura agrária, pelo combate aos problemas do uso de técnicas rudimentares, cultivo predatório, falta de vias de transporte, falta de crédito, etc., visando a recuperação da agricultura e a diminuição do desajuste entre esta e a indústria. Só após esta "etapa", em condições de desenvolvimento equilibrado, é que se tornaria possível examinar a necessidade de transformação em profundidade no campo. Neste caso, o fundamental seria a implantação da indústria pesada e não a divisão das terras.

Em síntese, esta posição não era anti-industrializante, mas a exemplo das orientações do Plano Salte e do Relatório Abbink, projetava um desenvolvimento lento para a industrialização, ao mesmo tempo que preconizava transformações igualmente morosas e graduais na estrutura agrária, baseada no reforço da grande propriedade.

Como medidas necessárias para promover a organização da agricultura, apontava: melhoria dos transportes, crédito agrícola, mecanização, cooperativismo, utilização de adubos, fertilizantes, combate às pragas e à erosão dos solos

e estabelecimento de uma rede nacional de silos e armazéns. (D.C.N., 20/12/47, p.9061).

Com relação ao problema fundiário, Montenegro defendia a ocupação dos "vazios" territoriais (zonas de fronteira) através de planos de colonização e de imigração.

Estas duas questões - da colonização e da política de imigração - retratam as divergências que separavam, a grosso modo, "reformistas" e "anti-reformistas". Os primeiros identificavam no monopólio da terra, ou seja, no predomínio do latifúndio, a causa básica do atraso da agricultura e da marginalização das populações rurais, ao mesmo tempo que defendiam a divisão das grandes propriedades como forma de quebrar o atraso e democratizar o acesso à terra. Os segundos não negavam apenas que houvesse o predomínio do latifúndio, como insistiam que o país era carente em população. Daí, pediam que o governo se encarregasse de elaborar uma forma de ocupação das zonas de fronteira agrícola, baseada na colonização e no braço estrangeiro. Esta última proposta se desdobrava numa reivindicação específica da burguesia exportadora cafeeira que se queixava da escassez de mão-de-obra.

Coube aos integrantes da bancada comunista argumentarem contra a posição expressa por Montenegro. Segundo os comunistas, a pequena propriedade, ao contrário do que dissera Montenegro, era economicamente superior, socialmente mais justa do que a grande propriedade. Longe de ser responsável pela miséria no campo, como insinuava Montenegro, ela era sinônimo de fartura. A responsabilidade pela pobreza e a baixa produtividade, nas atividades agrícolas, ficava por conta do predomínio do latifúndio.

Um aspecto importante que deve ser mencionado é de que os comunistas defendiam a pequena propriedade, mas não o projeto Nestor Duarte. Aliás, pode-se observar em várias intervenções dos comunistas <sup>(5)</sup> (Agostinho Oliveira (PE), Abílio Fernandes (RS) e Diógenes Arruda ( ), este último eleito em 1947 pela legenda do Partido Social Progressista, uma crítica à proposta do deputado baiano. Exemplo disso é a observação de Diógenes Arruda, de que a proposta de Nestor Duarte "não era um projeto de reforma agrária, mas uma tímida proposição, que apresenta alguns aspectos sobre os pro-

blemas agrários do país". (D.C.N., 06/05/48, p.3010).

Dentro do quadro do debate sobre a questão agrária, definido a partir da Assembléia Constituinte, que demarcou um espaço constitucional, legal, para as mudanças na estrutura agrária (artigos 141, § 16 e 147) o projeto Nestor Duarte representava uma proposta de redistribuição moderada da propriedade agrária, pelo combate ao latifúndio improdutivo, através do incentivo à produção de alimentos pela disseminação da policultura praticada em pequenas propriedades. Nesta perspectiva, o enfrentamento da questão agrícola - produção de alimentos - passava por algum tipo de alteração na estrutura da propriedade, mesmo moderada.

Como vimos, o projeto não foi bem recebido da ótica dos setores agrários mais conservadores; a proposta foi interpretada como avançada demais. Expressando este ponto de vista, Montenegro manifestava restrições aos preceitos constitucionais que estipulavam o pagamento prévio e em dinheiro das eventuais desapropriações por interesse social. Ou seja, ele expressava uma posição que estava aquém daquela adotada por setores igualmente reticentes à tese da reforma agrária nos trabalhos da Constituinte (cf. cap. 1). Por outro lado, os setores reformistas não se empenharam numa defesa firme e objetiva da proposta, sendo que alguns, como os comunistas, não esconderam suas objeções ao projeto.

A proposta de Nestor Duarte, apresentada em 1947, tramitou até 1961 quando, por sugestão do deputado Barbosa Lima Sobrinho (PSB-PE), foi anexado aos projetos Coutinho Cavalcanti e Último de Carvalho, formando o substitutivo José Jofilly, levado à apreciação do Congresso em agosto de 1961.

### 2.3.2. O PROJETO AFRÂNIO DE CARVALHO

O governo Dutra, desde seu início, manifestou inquietação com relação à situação da agricultura. Em dezembro de 1946, o Ministro da Agricultura promoveu uma reu-



nião com os secretários de agricultura, onde se discutiu o problema agrário. Neste encontro, o Ministro da Agricultura, Daniel de Carvalho, salientou a preocupação do governo com o atraso da agricultura brasileira, frente à indústria, especialmente a alarmante situação da produção de gêneros alimentícios. Quanto à crise de abastecimento, a reunião concluiu que esta se devia menos à escassez de produção do que às deficiências dos meios de transportes. Ao mesmo tempo, foi mencionada a carência de silos e armazéns. No encerramento do encontro foram aprovadas algumas sugestões que seriam posteriormente incorporadas no Plano Salte e no projeto da reforma agrária do governo. Entre as sugestões aprovadas destacamos: a ampliação do crédito rural; criação de um Banco Rural; estímulo à policultura; criação de seguro agrícola; combate à erosão; e um programa de florestamento e reflorestamento (6).

Em 30 de junho de 1947, traduzindo a preocupação do governo, o Presidente Eurico Gaspar Dutra enviou ao Congresso Nacional um projeto de Reforma Agrária sob inspiração do Ministério da Agricultura, elaborado pelo técnico do IBGE, Afrânio de Carvalho.

Na exposição de motivos o governo reiterava sua grande inquietação com a queda da produção agrícola. O Executivo havia encontrado o país às voltas com uma crise de abastecimento, sem precedentes, principalmente com a escassez de produtos vegetais e os de origem animal.

Com relação à situação da Agricultura, o diagnóstico governamental afirmava que existia um índice elevado de concentração da propriedade fundiária. Por outro lado, reconhecia a situação de pobreza e abandono de milhões de trabalhadores rurais, vegetando sem estímulo, sem saúde, sem instrução, recebendo baixa remuneração, obrigados a trabalhar em terras alheias. O quadro retratado enfatizava ainda a má utilização da terra, o atraso tecnológico das propriedades rurais, o desenraizamento do homem rural, a estreiteza do mercado interno, o alarmante êxodo rural em direção às cidades, a insuficiência dos meios de transportes, prejudicando o escoamento das safras e a preocupante degradação do solo castigado pelo cultivo predatório.

A proposta da reforma agrária preconizada por

Dutra era bastante conservadora, comparada às propostas durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Ela estava voltada para a elevação da produção agrícola, através do combate ao absenteísmo dos grandes proprietários, do cultivo predatório e de métodos rotineiros e antiquados.

Segundo o seu autor, o projeto tinha como princípio cumprir os artigos 147 e 156 da Constituição (7), evitando medidas que colocassem em risco ou prejudicassem a plenitude do direito à propriedade privada. Esta posição de respeito para com a Constituição de 46 se manifesta nas palavras do Ministro da Agricultura, Daniel de Carvalho:

"Não se trataria (...) nem de socializar a terra, nem de destruir a propriedade privada, mas de cumprir os preceitos dos artigos 147 e 156 da Constituição, mediante uma larga política de aproveitamento do solo, mormente das terras públicas e das que fossem beneficiadas com grandes obras de recuperação e valorização". (Senado Federal, R.A., BR., 1964, Vol. II, p.101).

Afrânio de Carvalho justificou sua opção, alegando que a adoção de um projeto visando a formação da pequena propriedade através da desapropriação da grande propriedade, mediante a indenização em dinheiro, seria irrealizável pela elevada soma exigida, muito acima das possibilidades financeiras da União e dos Estados.

Esta lei agrária tinha uma nítida vocação privatista, a qual se traduzia no papel atribuído à iniciativa privada, na correção da má distribuição de terras e no papel limitado a ser cumprido pelo Estado. Nas palavras do seu autor:

"Assim, a mudança da estrutura agrária deverá operar-se inicialmente tanto pela ação administrativa do Estado, mediante o loteamento das terras públicas ou expropriadas por interesse social (Const., arts. 147 e 156 e 141, § 16), quanto, sobretudo, pela atividade comercial dos particulares, mediante o uso de faculdades legais comuns moldadas, com o suprimento das omissões, para a correção espontânea da má distribuição. Quer isto dizer que o anteprojeto recorre à iniciativa do Estado, aos meios diretos, o mínimo possível, deixando o mais à iniciativa privada, aos meios indiretos, já que estes, movimentados pelo livre jogo dos interesses individuais, são

os que produzem mais fecundos resultados. Com o correr do tempo, cumprida a missão passageira do Estado, só restará em campo a iniciativa privada para, condicionada pela lei, manter o reordenamento rural, sustentar a nova estrutura agrária". (8)

A Reforma Agrária preconizada pelo governo Dutra apresentava como principais linhas:

- a) a facilidade para a utilização de áreas suficientes para a lavoura ou criação, de forma a fixar o homem à terra, através de programa racional de colonização conforme o art. 156 da Constituição;
- b) revisão da legislação sobre o arrendamento das terras, visando assegurar amplas garantias para o arrendatário na venda de seus produtos. Essas novas modalidades de arrendamento e parceria estimulariam a venda de latifúndios;
- c) transformar a contribuição de melhoria num instrumento eficaz para o financiamento de obras públicas de vulto, que visassem recuperar terras inaproveitadas;
- d) utilização do imposto territorial em instrumento para combater a concentração excessiva e induzir os particulares ao uso racional de suas propriedades;
- e) estabelecimento de crédito rural para financiar a juros módicos a pequena produção agrícola e pecuária;
- f) estímulo à instalação de cooperativas de agricultores e criadores.

No capítulo I, o projeto procurava coibir "a exploração anti-econômica do solo, tanto do latifúndio quanto do minifúndio". De um lado, através da definição da propriedade economicamente rentável (art. 6), e de outro, exigindo a adoção de métodos para a conservação do solo (art. 9). Deste modo, Afrânio de Carvalho pensava poder desestimular a exploração anti-econômica e predatória. Quanto à grande propriedade, a possibilidade de desapropriação por interesse social ficava subordinada ao objetivo central de elevar a produção

agrícola (art. 9). Para Afrânio de Carvalho a grande propriedade territorial não era improdutiva, nem causa de uma eventual produção agrícola insuficiente. Esta era vista como tendo origem na utilização inadequada (incluindo falta de dimensões mínimas) e na falta de uma política agrária adequada. Daí, a necessidade de assegurar propriedades com dimensões mínimas e uma política agrícola apoiada na intervenção do Estado, assegurando o crédito, os preços mínimos, etc.

Portanto, era desnecessário qualquer programa amplo de redistribuição da propriedade fundiária. A ação estatal deveria estar concentrada para o combate do absenteísmo dos latifundiários por meios indiretos. Na mensagem presidencial, o governo afirmava não ser bastante dividir as grandes glebas inaproveitadas, sendo necessário a instalação de colônias agrícolas, visando fixar o homem à terra pela venda de lotes aos trabalhadores rurais a longo prazo.

Por isso, a proposta de Afrânio de Carvalho era bastante limitada, quanto aos casos de desapropriação. Assim, o projeto restringia os casos de desapropriação por interesse social àqueles onde ficava comprovada a falta de exploração da propriedade, ou houvesse o desrespeito às normas de conservação do solo. O proprietário teria dois anos para atender a essas exigências: caso não o fizesse, o Estado imporá a desapropriação.

No capítulo III, que tratava da desapropriação, era ratificada a prioridade para a melhoria das condições de exploração dos imóveis rurais. Segundo o artigo 27:

"Não só para promover a justa distribuição da propriedade como para regularizar a formação ou exploração do imóvel sobre o qual recai, conservar ou beneficiar o seu solo e assegurar o encaminhamento da produção para os mercados". (Senado Federal, R.A., BR., 1964, Vol. II, p.108).

Este artigo reafirmava a prioridade concedida à "boa utilização" da terra em relação à redistribuição da mesma. Os casos previstos, passíveis de desapropriação, eram:

- a) para fundar colônias-agrícolas visando o loteamento das terras e distribuição através de venda ou arrendamento;

- b) para fundar colônias-escolas constituídas de glebas destinadas à exploração coletiva sob o regime do salariado;
- c) para destinar a exploração econômica de terras que possam estar sendo desviadas para outros fins;
- d) para promover a exploração econômica de imóveis incultos ou regularizar aquele que, apesar de ter condições, não tenha uma produção adequada ou não atenda às normas de conservação do solo;
- e) para sanear terras paludosas, drenar e irrigar e restaurar da erosão, pela extensão do dano ou vulto da obra para o que esta exija empreendimento público;
- f) para recompor o imóvel rural desmembrado devido à transmissão de intervivos ou causa mortis ou passagens de rodovias e ferrovias;
- g) para construir ou fazer construir por empresas particulares, junto às vias de transportes, armazéns gerais, silos e frigoríficos.

Como se pode ver, o projeto atribuía ao Estado um papel auxiliar aos proprietários, forçando-os a melhor utilizarem suas terras. Senão, vejamos: os itens a), b), c) e d) podem ser redutíveis à causa comum de mau aproveitamento da propriedade agrícola, desvios para fins distintos de exploração econômica (especulação), ausência de exploração ou exploração deficiente, abaixo dos níveis mínimos aceitáveis. Os casos a) e b) são aqueles onde os proprietários podem escolher se é mais vantajoso lotearem ou venderem partes ou totalidade de suas propriedades. Neste caso, a forma de pagamento da indenização era, como regia a Constituição de 1946, em dinheiro.

O item e) ficava bastante enfraquecido porque poderia ser convertido em contribuição de melhoramentos. Conforme o artigo 32, em certos casos o poder público, em obras de drenagem, saneamento, irrigação ou restauração de grandes extensões poderia, ao invés de desapropriar as áreas,

cobrar uma quantia como contribuição de melhoria.

Finalmente, o item g) procurava enfrentar o grave problema da deficiência das vias de comunicação ao contemplar a desapropriação para a criação de uma infraestrutura para a comercialização dos produtos agrícolas.

Nos capítulos IV e V o legislador procurava regulamentar as relações de arrendamento e parceria. A preocupação de Afrânio de Carvalho era, segundo afirmava, eliminar "os aspectos desfavoráveis das relações entre proprietários", visando a melhoria das condições de vida de amplos setores da população rural. A intenção do governo era assegurar, aos parceiros e arrendatários, instrumentos legais para que estes se defendessem de possíveis abusos dos proprietários. Eram frequentes as denúncias de arbitrariedades praticadas pelos proprietários, fosse pela cobrança de preços escorchantes pelo aluguel da terra, fosse pelo não cumprimento do prazo de locação, ou ainda pelos acordos leoninos quanto à sua participação na quota-parceria. Diante da importância do arrendamento e da parceria no quadro da produção agrícola, e dos abusos praticados pelos donos das terras, o governo procurava disciplinar estas relações.

No caso do arrendamento rural, o prazo mínimo de locação foi fixado em dois anos, ficando automaticamente renovado se, seis meses antes de findar o contrato, uma das partes não notificasse a outra. A retomada do imóvel arrendado somente poderia ocorrer quando o proprietário desejasse explorá-lo diretamente, ou através de uma pessoa de sua família, ou para a sua divisão em lotes e venda posterior. Ao mesmo tempo, o projeto estipulava que o preço do arrendamento só poderia ser alterado quando da renovação judicial do contrato com arbitramento do juiz.

Com relação à parceria, fixava a participação de proprietários na quota-parceria em função dos recursos fornecidos aos parceiros. Assim, a sua participação seria de 1/5 quando não fornecesse moradia ao parceiro; 1/3 quando, além da moradia, tivesse colocado à disposição do parceiro os elementos de trabalho ou preparado o terreno através de desmatamento e aração.

Além disso, o projeto continha dispositivos

voltados para a supressão de certos mecanismos de sujeição pessoal que ligavam o parceiro ao dono da terra. Pelo artigo 55, o proprietário ficava proibido de acordar ao parceiro preferência por determinada pessoa física ou jurídica para a compra de artigos de alimentação, vestuário, habitação ou instrumentos de trabalho. O parceiro tinha direito, ainda, à moradia higiênica, servida com água e esgoto (art.56).

A segunda parte do projeto era dedicada à questões de política agrícola. O capítulo VI procurava remunerar o produtor através da garantia de preços mínimos. Os produtos alimentícios seriam aqueles aos quais o Estado garantiria preços mínimos. A escolha desses produtos obedeceria uma lista confeccionada anualmente, sendo a garantia da ordem de 80% do preço mínimo. Outro conjunto de medidas visava enfrentar os problemas de armazenagem da produção agrícola. Caberia ao Poder Público assegurar a armazenagem da produção através do financiamento para a construção de armazéns e silos. O Estado teria a incumbência de financiar, comprar, prolongar ou regular o escoamento dos produtos agrícolas para os centros urbanos. Segundo o autor do projeto da reforma agrária, estas medidas visariam proteger os produtores da exploração dos intermediários. A busca de melhoria na eficiência da exploração econômica seria estimulada pelo financiamento aos pequenos proprietários ou empresários de explorações rurais (arrendatários, parceiros). Esse crédito agrícola seria obtido junto aos estabelecimentos semi-estatais. Os objetivos perseguidos pelo financiamento seriam: fixar o homem no campo, melhorar suas condições de vida e seus métodos de trabalho, aumentar a produção e assegurar preços compensatórios aos produtores. As agências previstas para realizar o financiamento eram o Banco Hipotecário do Brasil e o Banco Rural do Brasil. O primeiro seria responsável pela execução dos planos de loteamento, enquanto o segundo teria a incumbência de financiar a produção.

A criação destes bancos fazia parte da proposta de reforma bancária, de autoria do Ministro da Fazenda, Correia e Costa, enviado ao Congresso em novembro de 1946.

Afrânio de Carvalho observava que este capítulo fora redigido em consideração à proposta de reforma ban-

cária. Nas suas palavras, sua proposta foi possível:

"devido à feliz circunstância de estar se preparando agora uma reforma bancária verdadeiramente sistemática, onde estão previstos bancos especializados de amparo à lavoura e à pecuária, o Banco Hipotecário do Brasil e o Banco do Brasil". (Senado Federal, R.A., Vol. II, p.104).

Outra preocupação expressa pelo projeto era com a conservação das riquezas naturais e do solo. Para tanto, o capítulo IX - o fomento rural - visava oferecer assistência técnica direta aos produtores-criadores para melhorar e aumentar a produção. Essa assistência seria prestada por postos mantidos pelo Ministério de Agricultura.

Finalmente, no seu capítulo X, o projeto previa a criação do cadastro territorial, o qual permitia o conhecimento dos imóveis rurais, ajudava o loteamento da propriedade fundiária e a formação da unidade econômica, e facilitaria a assistência técnica oficial e, principalmente a assistência financeira semi-estatal ou particular, de modo a tornar a terra a base para o crédito.

A exemplo do projeto Nestor Duarte, a proposta oficial foi recebida com fortes reservas no Congresso. Para os setores contrários à reforma agrária, mesmo com alguns méritos, o projeto era inadequado. Novamente, coube ao deputado Lauro Montenegro a defesa da visão conservadora. Segundo este parlamentar, o projeto Afrânio de Carvalho era superior ao de Duarte, porém pecava em dois pontos básicos: a) ao propor novas regras para disciplinar as relações entre proprietários e arrendatários e parceiros e, b) ao propor medidas de combate ao latifúndio, ou seja, contemplar a divisão das grande propriedades.

Quanto ao primeiro aspecto, considerava que sua aplicação conduziria à desogarnização da produção do campo, em grande parte feita através do arrendamento e da parceria. Em relação ao problema do latifúndio, Montenegro retomava a defesa da grande propriedade, feita por ocasião da discussão do projeto Nestor Duarte, agora, não só reafirmando a sua superioridade, como negando o predomínio do latifúndio ou da grande propriedade na estrutura agrária.



Tomando como base o número de estabelecimentos, desconsiderando a área total ocupada pelas várias classes de estabelecimentos - -50 ha, 50-200 ha, 200-500 ha, 500-1000 ha e +1000 há - Montenegro afirmava existir uma tendência ascensional da pequena produção ou do minifúndio. A argumentação de Montenegro era falaciosa porque ignorava a área total ocupada por cada classe de propriedade. Assim, "esquecia" que as propriedades com menos de 50 ha representavam 75% dos estabelecimentos e ocupavam apenas 2,1% da área total. Enquanto que as propriedades de 200 a 500 ha representavam 6,4% dos estabelecimentos e ocupavam 13,3% da área total, as de 500 a 1000 ha representavam 1,6% dos estabelecimentos e 10,9% da área total; e as de 2000 a 5000 ha representavam 0,45% dos estabelecimentos e ocupavam 12,8% da área total (9). Estes dados do censo de 1940 indicavam uma extrema concentração da propriedade fundiária. Segundo sua linha de raciocínio, dizia que 75% dos estabelecimentos agrícolas do país tinham uma área inferior a 50 ha. Portanto a tese do predomínio do latifúndio, alardeada pelos reformistas, era equivocada. Os dados censitários apontavam para o perigo de um maior atraso agrícola representado pelo avanço dos minifúndios. Portanto, o espírito da "reforma agrária" estava comprometido, porque partia de uma premissa falsa - ex., predomínio do latifúndio - acenando com medidas indesejáveis e inexecutáveis.

Diante disso, Montenegro solicitava o arquivamento do projeto oficial, considerando mais útil que o Ministério da Agricultura prosseguisse com suas campanhas práticas: combate à erosão, planos de irrigação, distribuição de sementes, orientação técnica aos agricultores, etc. Sintetizando este ponto de vista, dizia:

"A solução para os problemas agrários nacionais já está indicada nos programas de trabalho do Ministério da Agricultura, cabendo-lhe, para uma maior eficiência, uma melhor coordenação de setores, um espírito de coordenação mais forte entre as técnicas e recursos à execução integral de trabalhos condizentes a um plano econômico elevado na agricultura". (D.C.N.; 06/05/48, p.3014).

Nas forças reformistas, o projeto Afrânio de Carvalho também encontrou fortes resistências. Para estes, a

proposta era vista como demasiadamente tímida, ao privilegiar os instrumentos indiretos (como o Imposto Territorial Progressivo) no combate às grandes propriedades improdutivas. Além de não combater frontalmente o latifúndio, o projeto, nos seus dispositivos para incentivar o uso produtivo da terra, era interpretado como uma forma de estímulo aos próprios latifúndios. Nas palavras de Diógenes Arruda:

"Examinando os dez longos capítulos do projeto da Lei Agrária, não lhe encontrei qualquer mérito, senão compilações e a regulamentação monstruosa do latifúndio". (D.C.N., 06/05/48, p.3010).

Arruda chegava a afirmar que o projeto levaria a uma situação mais calamitosa do que a existente.

O projeto do Executivo recebeu críticas, tanto dos conservadores quanto dos reformistas. Para uns, ela feria o patrimônio privado e ameaçava desorganizar as atividades rurais; para outros, padecia por tímido, incompleto e não eleger a divisão do latifúndio como o principal objetivo.

Comentando as críticas recebidas pelo anteprojeto, diria Daniel de Carvalho:

"(...) a reforma agrária tem inimigos na extrema direita e na extrema esquerda. De um lado, aqueles que, aferrados à idéia antiga da propriedade quiritária, consideram-na um direito absoluto sem limites e não cedem uma linha, nem admitem que o Poder Público lhes venha dizer: o senhor não tem o direito de ficar com as terras incultas; trate de aproveitá-las, ou então, vou desapropriá-las para dá-las a outros que as possam explorar. Há outro grupo - o dos extremistas da esquerda - que não querem ouvir falar em Reforma Agrária, porque sabem que a Reforma Agrária é justamente o remédio para evitar o extremismo, o comunismo e suas conseqüências (10)".

Respondendo aos conservadores, Carvalho insistia que a Lei Agrária não era contra a grande propriedade, mas apenas procurava evitar que a mesma ficasse inexplorada. Além disso, negava que o governo identificasse o latifúndio com a grande propriedade em geral. O projeto considerava como latifúndio, as áreas inexploradas, evitando identificá-lo com toda e qualquer propriedade que excedesse certas dimensões.

Do mesmo modo, o Ministro da Agricultura descarregava suas baterias contra os reformistas, atacando aqueles que afirmavam ser o desenvolvimento agrícola baseado na monocultura. Observava que a economia rural sempre abastecera as necessidades do mercado interno. Desse modo, dizia que:

"não houve propriamente monocultura, exclusiva produção de cana, e sim, apenas predominância do açúcar como artigo de exportação".

Em defesa do seu argumento, sublinhava que apenas 6,5% da produção total vegetal, animal e mineral era exportada, indicando que o grosso da produção atendia ao mercado interno. Daí, concluía Daniel de Carvalho que mesmo não tendo acompanhado o ritmo do crescimento da indústria, a agricultura, no seu conjunto, se mostrava como uma estrutura relativamente sólida, em condições de entrar numa fase dinâmica pela utilização da ciência e da técnica, a fim de aumentar a área cultivada e o rendimento por unidade de superfície.

A proposta Afrânio de Carvalho expressava a preocupação do governo com a crise do abastecimento, vivida entre 1946 e 1948. Segundo o entendimento do governo, o principal problema da economia agrária - a baixa produtividade - não tinha causas estruturais. Decorria, antes, do caráter extensivo e predatório do desenvolvimento agrícola, que afetava negativamente a fertilidade do solo e do atraso dos métodos de produção no campo. Portanto, o centro da reforma agrária deveria estar dirigido para medidas que obrigassem os agricultores a utilizarem as terras mais produtivas, conciliando a exploração das terras com a conservação do solo. No sentido de induzir a adoção de métodos modernos, procuraria ampliar as pesquisas científicas e colocar à disposição dos produtores processos modernos como a inseminação artificial.

O projeto ambicionava, através de medidas de política agrícola, não apenas a elevação da produtividade e o desestímulo às reformas anti-econômicas, mas introduzir mudanças mais profundas na fisionomia do mundo rural. Segundo o Ministro Daniel de Carvalho, o anteprojeto pretendia

"estabelecer uma estrutura agrícola baseada na média e na pequena propriedade rural

e um padrão de vida elevado da população".(11)

No fomento à média e à pequena propriedade, o projeto lançava mão da execução do plano de colonização em terras públicas. No combate à grande propriedade improdutiva, acenava com medidas indiretas: a) cobrança do imposto territorial progressivo; b) cobrança da contribuição de melhoria.

O estatuto da desapropriação era um instrumento auxiliar, cuja utilização ficava limitada aos casos onde houvesse um mal aproveitamento da propriedade fundiária. Além disso, o projeto procurava regulamentar as relações de arrendamento e parceria, na expectativa de que, uma vez protegidos os direitos dos locatários, houvesse um desestímulo ao latifúndio ineficiente.

Em resumo, o projeto Afrânio de Carvalho procurava aumentar a produção agrícola pelo estímulo à utilização produtiva da grande propriedade, pelo aumento do número de proprietários através da ocupação das terras devolutas e pela regulamentação das relações entre proprietários e locatários. No tocante à questão da distribuição da propriedade, o projeto era bastante moderado, subordinando-a ao objetivo principal de aumento da produção.

Quanto ao destino do projeto Afrânio de Carvalho, não há informações precisas. Segundo algumas versões, o mesmo teria sido "engavetado" pelo deputado João Mangabeira (UDN-BA).

As iniciativas do governo Dutra em relação à questão agrária - Plano Salte e Projeto Afrânio de Carvalho - privilegiavam a agricultura de mercado interno. Em ambas as propostas havia um caráter eminentemente modernizador, com ênfase nos problemas de conservação do solo, melhoria de sementes, cultivos experimentais, etc. Ao mesmo tempo, encontramos bastante proximidade do Plano Salte, do projeto Afrânio de Carvalho com as sugestões da Missão Abbink. Aqui, há também o sentido de modernização da agricultura voltada para a elevação da produtividade. Outro aspecto comum entre elas é que estavam voltadas para os problemas imediatos da agricultura, por exemplo: a perda da fertilidade do solo, estrangulamento no escoamento de safras, pela carência de meios

de transportes, etc.

Um aspecto fundamental que deve ser ressaltado, aqui, é que o projeto de reforma agrária e o plano de alimentação do Salte eram tentativas de empreender mudanças na estrutura agrária, com um mínimo de "deslocamento" dos interesses dos grandes proprietários rurais. Basicamente, os objetivos enunciados pelo governo correspondiam aos principais problemas denunciados pelas classes rurais e seus representantes.

Apesar do "pequeno sacrifício" proposto pelo governo e da relativa estabilidade política do governo Dutra, como veremos a seguir, o governo foi surpreendido com uma forte reação por parte da burguesia agrária, a qual qualificou a iniciativa de "socializante" e "dirigista".

A acusação de "dirigismo" ao projeto de inequívoca vocação privatista, como salientamos acima, revela que o alvo não era a proposta em si. As críticas estavam dirigidas à idéia de planejamento, a qual era imediatamente identificada como sinônimo de "socialismo", "coletivismo", etc. De outro lado, as reações contrárias a essa proposta de reforma agrária refletia o profundo conservadorismo da burguesia agrária.

Finalmente, como observa Sonia Draibe, a orientação econômica do governo Dutra não significava uma postura anti-industrializante, nem a opção da agricultura como caminho para o desenvolvimento do país. Na verdade, refletia a neutralização das forças industrializantes, sem contudo implicar no predomínio das forças agrárias.

Afrânio de Carvalho atualizou seu projeto no início dos anos sessenta, aperfeiçoando os dispositivos da proposta original, mantendo as linhas básicas da sua concepção original. Em contraste com os ataques das classes agrárias, quando da sua apresentação em 1947, o anteprojeto revisado ganhou apoio do Conselho Superior das Classes Produtoras, sendo recomendado ao governo. As razões para esta aceitação pelos setores agrários, quatorze anos após, estão associadas à própria evolução na discussão da questão agrária e às características específicas da conjuntura dos anos sessenta. De um lado, a natureza privatista do projeto contras-

tava com as propostas que enfatizavam o papel do Estado na execução da reforma agrária; de outro, o apoio dado pela CONCLAP, em meados de 1962, ao projeto Afrânio de Carvalho, servia para combater uma iniciativa empreendida pelo Executivo através do Ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho.

O projeto Nestor Duarte em relação àquele apresentado por Afrânio de Carvalho apresentava alguns avanços significativos. Em primeiro lugar, defendia que a reforma agrária começasse pela divisão do que chamava latifúndios, pelo estímulo à produção de alimentos, ou seja, em posição discordante com as orientações dos setores agrários e de Afrânio de Carvalho, que defendiam que esta se iniciasse pelas terras devolutas da União. Em segundo lugar, sugeria a desapropriação de propriedades próximas às vilas e cidades para atendimento das necessidades de consumo das populações urbanas. Este dispositivo apontava para uma aplicação do artigo 147 da Constituição, através de uma ação estatal disciplinadora, em função de um objetivo social - assegurar a produção de produtos agrícolas - com uma subordinação do direito de propriedade particular. Aqui também se vê o contraste com as posições e orientações do projeto Afrânio de Carvalho e dos setores agrários, a qual se faz bastante evidente.

As resistências e a oposição às propostas de reforma agrária não se limitaram ao Congresso. A burguesia agrária, através de suas entidades de classe mais representativas, desenvolveu uma ampla campanha contra os projetos de Nestor Duarte e Afrânio de Carvalho. No próximo tópico, portanto, examinaremos o posicionamento das classes agrárias frente à reforma agrária, no período 47-49.

## 2.4. A MOBILIZAÇÃO AGRÁRIA E A REFORMA 1947-1949

AGRÁRIA:

### 2.4.1. A REAÇÃO AO PROJETO NESTOR DUARTE

Os anos de 1947-1949 foram de intensa discussão de vários temas nacionais, a maioria deles pertencentes à agenda dos constituintes. Dentre as questões debatidas estava a reforma agrária.

A discussão iniciada no curso dos trabalhos da Constituinte, notadamente no capítulo V ("Dos Direitos Individuais" e "Da Ordem Econômica e Social"), foi reiniciada no ano seguinte com o surgimento das primeiras propostas a nível do legislativo.

Como vimos, coube ao deputado baiano Nestor Duarte (UDN) a iniciativa de propor um projeto de reforma agrária. Pouco depois, outro projeto, de autoria do Executivo, foi apresentado.

Diante dessas iniciativas, os setores agrários se mobilizaram através de suas principais associações de classe (Sociedade Nacional da Agricultura e Sociedade Rural Brasileira), órgãos de imprensa e representantes no parlamento, denunciando o que consideravam uma campanha demagógica contra o principal setor econômico da economia brasileira, a agricultura.

A Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) foi criada em 1897. Até 1930, a SNA foi uma entidade muito ativa, desempenhando um importante papel na defesa da agricultura, especialmente dos plantadores de café. Depois de 1930, a SNA teve sua importância diminuída face ao crescimento da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e de outras associações ligadas ao café em São Paulo, e pela política seguida por Vargas, de atender setorialmente às demandas da agricultura através de órgãos específicos (Instituto do Mate, Instituto do Açúcar e do Alcool, etc). Ao longo dos anos 40 e 50, a SNA se manteve mais próxima do governo do que ou-

tras congêneres, como a SRB. Quanto à questão agrária, a SNA adotou uma posição francamente contrária à reforma agrária, defendendo um conjunto de medidas que visavam a modernização da agricultura.

Em publicação sobre a reforma agrária, em 1947, a SNA reiterava o posicionamento defendido pela entidade, expresso num artigo do seu presidente, Arthur Torres Filho. Este enfatizava que o país carecia de uma organização agrícola adequada. Os principais problemas da agricultura estavam na falta de organização, de aparelhamento técnico e econômico e de um efetivo planejamento das atividades agrícolas. O essencial era elaborar uma política agrária capaz de reorganizar a agricultura. Esta deveria ter como principais medidas: transportes baratos, ensino agrícola para formar técnicos e difundir conhecimentos científicos, crédito agrícola a juros baixos e de longo prazo. Portanto,

"o objetivo essencial seria o de não trabalhar ao acaso, mas sim com uma classe rural arregimentada dentro de uma direção segura, mediante aparelhamento econômico adequado a cada região produtiva". (SNA. Reforma Agrária, RJ, 1947, p.23).

Torres Filho insistia na necessidade de uma melhor circulação das mercadorias internas, pondo fim à concorrência entre Estados e Municípios, que seria responsável por parte das dificuldades enfrentadas pela produção agrícola. Por outro lado, haveria a necessidade de modernização agrícola, ampliando o uso de adubos, a conservação dos solos, mecanização, criação de novas variedades de plantas e animais.

Assim, um programa de reforma agrária deveria, para a Sociedade Nacional da Agricultura, privilegiar os instrumentos típicos da política agrícola, aos quais se subordinaria a questão da divisão das terras e a sua eventual redistribuição.

Em maio de 1947, Teixeira Leite, influente líder ruralista, 2º vice-presidente da Sociedade Nacional da Agricultura, analisava o projeto de Nestor Duarte, num artigo intitulado "Reforma Agrária e Reorganização Agrícola", publicado no Correio da Manhã. Teixeira Leite criticava o pro-



jeto por conter obrigações que a grande maioria dos proprietários não poderia atender (artigos 4, 5, 6) e o mesmo se voltar contra o único setor organizado na agricultura: a grande propriedade exportadora.

Para Teixeira Leite, a pretendida reforma agrária levaria, com certeza, à desorganização rural. A propriedade de produção especializada (grande produtora de produtos de exportação) seria seriamente golpeada pela exigência do projeto de reservar um quarto da terra para produzir alimentos, a qual utilizaria as de melhor qualidade. Por outro lado, o conceito de produtividade proposto no artigo 1, seria um golpe ao direito de propriedade.

Em relação à possibilidade da desapropriação das propriedades próximas às vilas e cidades, para fomento da agricultura de alimentos, dizia Teixeira Leite que o Estado-Empresário fracassaria agravando a situação de abandono de agricultura. As medidas previstas na proposta de Nestor Duarte levariam ao aumento do êxodo de capitais e braços para as indústrias e cidades.

A solução do problema do campo estava num Programa de Reorganização Agrícola, cuja etapa inicial deveria ser a organização das classes rurais. Ao lado dessa organização, Leite enumerava outras medidas: crédito, financiamento das safras diretamente aos agricultores, garantia de preços mínimos e de escoamento das mesmas.

Quanto à crítica de Nestor Duarte ao latifúndio, responde Teixeira Leite, dizendo:

"O número de brasileiros que são proprietários de terras não atinge dois milhões. Assim, uma reforma agrária não deve começar pelo combate à monocultura, dando-a como sinônimo de latifúndio, porque é na grande propriedade que ainda assenta a produção agrícola nacional". (SNA, R.A., RJ, 1947, p.22).

Repisando o argumento frequentemente evocado no debate da Assembléia Nacional Constituinte, sublinhava que o caso brasileiro diferia da experiência dos países europeus, onde havia muita gente e pouca terra, enquanto no Brasil havia muita terra e pouca gente.

Por isso, a proposta de uma intervenção sis-

temática na agricultura teria como consequência o desmantelamento da grande propriedade agrícola organizada, levando a uma profunda subversão da economia agrícola, fazendo decair mais a produção agrícola. Teixeira Leite dava como exemplo o cultivo do trigo. A aplicação da lei na triticultura a inviabilizaria, porque esta exigia métodos modernos, máquinas, silos para a conservação da colheita, etc., demandando inversões pesadas de capital, tornando-se necessária a exploração em grande escala.

O projeto, nos artigos 1 e 2, introduzia, segundo Teixeira, na atribulada e precária propriedade rural, um novo elemento de intranquilidade ao exigir o atendimento de muitas condições <sup>(12)</sup> para julgamento da produtividade das propriedades. Além de deixar os proprietários à mercê das contingências capazes de ameaçar o direito de propriedade, o projeto abriria possibilidades de definições descontraçadas e perigosas, ou seja, a possibilidade de se tornar um instrumento de perseguições políticas. Por isso, a reforma agrária menos tímida não poderia ter como ponto de partida o aniquilamento do pouco de organização que existia na agricultura.

Por outro lado, chamava a atenção para os problemas da produção agrícola e da questão social no meio rural. Quanto ao primeiro aspecto, reconhecia a situação de desequilíbrio econômico-financeiro, mas via na colaboração com o Poder Público, condições para a organização das classes, alargamento das áreas cultivadas (alimentos e matérias-primas) a fim de assegurar o abastecimento interno. Para o problema social propunha a tecnificação da agricultura, através do estímulo à mecanização das lavouras.

"Na época atual com as reivindicações sociais crescentes, importa cogitarmos da substituição, tanto quanto possível, do esforço humano pela energia mecânica. O homem, em vez de considerar-se vítima da máquina, dela hoje se utiliza para substituir o trabalho manual, tanto na produção industrial como na agrícola". (SNA, R.A., RJ, 1947, p.31).

Em resumo, Teixeira Leite defendia o estímulo à produção agrícola pelo apoio, e não combate, às grandes propriedades, através de uma política agrícola que realmente amparasse os produtores. Ao mesmo tempo, advertia que o au-

mento da produção da agricultura deveria estar voltado para o mercado interno e que tal expansão deveria ter como base a ocupação das terras virgens (exploração extensiva) e a tecnificação das grandes propriedades (exploração intensiva).

Outra intervenção importante foi a do ex-ministro da Agricultura de Vargas e membro da diretoria da SNA, o deputado Apolônio Sales, durante o Estado Novo. Em artigo publicado em junho de 1947, "A Subdivisão das Terras", sustentava que o aumento da população seria responsável pela divisão natural da propriedade. Por esta razão, considerava a existência de grandes propriedades, nas proximidades das cidades e centros urbanos como uma exceção que merecia ser reprimida pelo Estado:

"Quando acontece que em uma só mão, ou em mãos de poucos, se concentram vastas fazendas perto das capitais e centros populosos, não há dúvida que se trata de exceções que, justificadamente, devem ser reprimidas pelo público". (SNA, R.A., 1947, RJ, p.47).

Além disso, surpreendentemente muitas propriedades subdivididas, próximas aos centros povoados, na sua maioria, permaneciam inaproveitadas. Tal fato indicava que a falta de alimentação não tinha como causa a inexistência de terras livres para serem cultivadas. A nível das medidas concretas para resolver os problemas enfrentados pela agricultura, sugeria: a) o combate à erosão do solo pelo uso de fertilizantes; b) combate à carestia de braços pelo apoio efetivo à mecanização; c) internalização da produção de adubos.

Sobre a reforma agrária, dizia concordar com a divisão das propriedades, algumas vezes desejável e vantajosa. Todavia, insistia que a solução do problema fundiário estava na divisão natural da grande propriedade pelo adensamento progressivo das populações. Entendia que uma política voltada para a subdivisão das grandes propriedades era arriscada, pois obrigaria o Estado a voltar-se decisivamente para proteger a pequena propriedade, cujas condições colocava em dúvida. Esta posição contrária à divisão das terras, fica clara na seguinte passagem:

"Nego entretanto que se atinja esta desideratura pelo simples retalhamento de glebas. Acho que o entrecchoque das competições de vi-

da, com o adensamento das populações, produzirá a divisão natural da propriedade. Acelerá-la é um risco. Para que se contorne este risco, acho que a pequena propriedade só se pode criar sob a proteção do Estado, muito mais necessária e imperiosa depois de retalhada a terra compulsoriamente, do que quando da subdivisão natural dos latifúndios. Uma reforma agrária não poderia se fazer sem que se pensasse bem, o governo, as possibilidades de assumir ele o papel que lhe compete na proteção dos pequenos, na orientação das atividades dispersas, no proporcionamento de vida econômica próspera aos novos detentores do solo agrícola". (SNA, R.A., RJ, 1947, p.49).

Com relação à tese da divisão natural da grande propriedade, cabem duas observações: A primeira delas é que a subdivisão das grandes propriedades correspondia aos períodos de crise da grande produção, quando havia o crescimento da pequena propriedade. Quando a situação se normalizava, havia um processo de reconcentração das propriedades. Em segundo lugar, o processo de diminuição do tamanho das propriedades não significava nenhuma desconcentração da propriedade fundiária.

O fato das estatísticas indicarem uma diminuição do tamanho médio das propriedades, um crescimento do número de estabelecimentos menores, geralmente ocultava um ponto essencial: o mesmo proprietário poderia ter mais de uma propriedade.

Por sua vez, a Sociedade Rural Brasileira (SRB), importante entidade da burguesia agrária, notadamente da cafeicultura paulista, desenvolveu intensa movimentação contra os projetos Afrânio de Carvalho e Nestor Duarte. A SRB foi criada em 1919 congregando pecuaristas, cafeicultores e agricultores em geral. Ao longo da sua existência, a SRB se caracterizou por assumir posições conservadoras frente às questões sociais, opondo-se tenazmente às propostas de reforma agrária. Mesmo representando majoritariamente os interesses da burguesia cafeeira, a SRB abrigava outras categorias de agricultores (algodão, frutas cítricas) e criadores.

Neste sentido, a posição assumida pela SRB no debate sobre a reforma agrária, entre 1947-1949, expressava o conjunto dos interesses e setores representados na entidade, apesar do predomínio dos interesses cafeeiros.

A SRB expressou seus pontos de vista através de pareceres elaborados por membros do Instituto da Economia Rural da entidade. Assim, Luiz Amaral, num trabalho intitulado "A Reforma Agrária (Aspecto Econômico do Projeto de Reforma Agrária de Nestor Duarte)", criticou os dispositivos propostos por Nestor Duarte para a reorganização da produção agrícola, alegando que o problema imperativo era o aumento da produção agrícola nacional, a qual não exigiria uma reforma agrária. A solução para a questão da produção estaria num adequado aparelhamento do sistema de transportes e na valorização do homem: Por outro lado, via na tese de "igualdade para todos", defendida por Duarte, um igualitarismo romântico. Por isso, a justificativa do projeto de Duarte carecia de fundamento.

De outro lado, o projeto carecia de definições corretas. Em primeiro lugar, a definição de monocultura revelava a falta de uma visão panorâmica, porque a monocultura era vista a partir do proprietário individual, quando deveria ser vista no conjunto da produção nacional. O que interessava, dizia Amaral, era que os produtos agrícolas chegassem ao mercado. Noutras palavras, se uma região ou a economia agrária como um todo, fornecesse os produtos necessários, não caberia propor alterações na estrutura de propriedade, mesmo que uma ou outra pudesse ter um rendimento abaixo das suas possibilidades.

Em segundo lugar, enfatizava que Duarte confundia diversidade da produção com policultura. Em muitos casos, era conveniente a especialização para o produtor que, em boa medida, era imposta pelas condições ambientais, agrológicas, ecológicas e pelas peculiaridades do aparelhamento.

Em terceiro lugar, não seria correto sustentar, como fazia Duarte, que o desenvolvimento da policultura implicaria na divisão da terra. Esta obedeceria ao processo econômico-social e se processaria gradualmente ao longo do tempo.

Luiz Amaral classificava a posição de Duarte como antiquada e caudatária de um velho conceito em desuso de reforma agrária. Quanto aos ataques ao latifúndio, a medida para classificar a propriedade como tal, deveria ser o homem

e não a extensão da mesma, ou seja, o latifúndio seria a propriedade cuja produtividade fosse inferior às suas condições. Como vemos, essa argumentação rejeitava a tese de que "latifúndio é sinônimo de monocultura", que por sua vez equivaleria à grande propriedade.

Em relação à questão da terra, reiterava a tese fundamental das correntes conservadoras, negando que havia falta de terras para os trabalhadores rurais.

"Realmente, causa certa estranheza atribuir-se à falta de terras o problema da produção, quando se considera que nesse país se cultivam apenas 32% do solo; que a falta de braços é cada vez mais premente; e que do valor das propriedades rurais apenas 3,5% correspondem ao do instrumental (...). Então viremos pelo avesso o problema: o que falta ao rurícola brasileiro não são terras, pois ninguém abandonaria as cidades para ir cavar alguns hectares ganhos nas bordas de latifúndio, ao passo que milhares abandonam suas propriedades para trabalhar como assalariados; o que falta, antes de tudo, são instrumentos de trabalho". (13)

Quanto à questão da pequena propriedade, defendida com ênfase no projeto Duarte, Amaral discordava que fosse a sua disseminação a solução para os problemas da estrutura agrária. Advertia que a agricultura, cada vez mais, se assemelhava, na sua organização econômica, à indústria. A agricultura estaria passando por um processo similar ao da transição do artesanato para a grande indústria. Neste quadro, a pequena propriedade teria poucas condições de sobreviver, ou seja, enfrentar exitosamente os desafios colocados pela industrialização da agricultura. Ao mesmo tempo, a experiência de basear a estrutura agrária na pequena propriedade, tentada em outros países, teria fracassado como no caso da Hungria.

Quanto aos meios apontados no projeto: 1) criticava a subordinação do direito de propriedade à produtividade da terra, pois esta dependia de suas condições naturais, como por exemplo, a diversidade na qualidade dos solos; 2) se opunha à reserva de 1/4 de toda propriedade de monocultura à lavoura de subsistência, por considerar que este dispositivo não era aplicável a todos os tipos de terra; 3) da mesma maneira era contrário à obrigação do proprietário

agrícola de fornecer ao rendeiro, parceiro ou meeiro terra cerrada, casa de telha, por considerar estas exigências fora do alcance dos proprietários; 4) é contra a reserva das melhores terras circunvizinhas das cidades, à pecuária leiteira e à lavoura suficiente ao sustento urbano, porque as tentativas, neste sentido, fracassaram.

Luiz Amaral concluiu o seu parecer pedindo o arquivamento do projeto, por considerá-lo inadequado. A SRB sintetizava a sua posição acusando o projeto de Nestor Duarte de ter inspiração esquerdista, sendo nocivo aos interesses da agricultura.

Os aspectos sociais do referido projeto foram examinados por José Inácio Benevides, em parecer apresentado à diretoria da Sociedade Rural Brasileira. Para este, a aplicação do projeto teria conseqüências indesejáveis para a agricultura. De um lado, ele traria um agravamento das precárias condições de vida dos trabalhadores rurais; de outro, haveria uma queda na produção agrícola.

O agravamento das condições de vida dos trabalhadores rurais estava relacionada a dois aspectos básicos. Em primeiro lugar, porque o projeto pretendia ter encontrado uma solução para todo país, quando na verdade visava atender apenas à situação de São Paulo e de alguns outros Estados com densidade demográfica.

Na verdade, Benevides admitia que em alguns Estados mais populosos, as medidas preconizadas por Duarte poderiam ser aplicáveis. Porém, advertia que, ao tentar aplicar uma solução específica para todo o país, o projeto conduziria a efeitos negativos sobre as regiões pouco desenvolvidas, pois nessas regiões a aplicação dos dispositivos sugeridos por Duarte implicaria o abandono quase automático das atividades agrícolas, na quase maioria dos Estados, divorciados e alheios à situação descrita no projeto, e na intensificação das migrações desses Estados em direção a São Paulo.

Em segundo lugar, o abandono do campo e a migração massiva para São Paulo trariam um desequilíbrio em termos de crescimento demográfico e condições de absorção desses trabalhadores rurais. Esses, ficariam assim condenados à situação de miséria e marginalização.

A diminuição da produção agrícola viria por conta das perturbações causadas no mercado de trabalho, pelo êxodo rural, que contribuiriam drasticamente para a desorganização de atividades produtivas.

Não obstante as críticas endereçadas à proposta de Duarte, Benevides reconhecia a necessidade de realização de uma reforma agrária móvel e democrática.

"Não resta dúvida que uma reforma agrária impõe-se. A atual conjuntura social está exigindo tal medida (...), mas o projeto de Nestor Duarte não passa de uma planificação rígida, otimista, do tipo totalitário. O que nos cabe fazer, no momento, é um planejamento móvel, realista, do tipo democrático, coisa bem diversa". (14)

A esse respeito, a SRB, através de sua diretoria, fez restrições ao parecer de Benevides. Para vários membros da diretoria da SRB, a solução dos problemas econômicos e sociais do campo não passava por uma reforma agrária, mas por uma reorganização econômica e social das atividades agrícolas.

Os aspectos jurídicos foram analisados por Virgílio dos Santos Mangane que defendeu o dispositivo 141, § 16, contido na Constituição de 1946. Mangane enfatizava que o mesmo não admitia o confisco ou a subdivisão da terra de modo violento, de feição marxista, preconizado pelo projeto Nestor Duarte.

Entre os "perigos" do projeto, Mangane destacava a possibilidade de ações arbitrárias contra o direito de propriedade, sob a alegação de que as propriedades não atendiam à produtividade econômica adequada ou à renda, aos que nela trabalhavam, em função da sua capacidade, extensão e qualidade do solo.

A solução proposta por Mangane era a elaboração de um código rural abrangente, que respeitasse os direitos político-sociais dos proprietários, de acordo com a estrutura jurídica vigente no país.

Finalmente, Luiz Vicente Figueira de Mello analisou os aspectos políticos do projeto Duarte. Quanto à natureza da proposta, Mello a classificou de comunista. Duar-



te, em vinte e um artigos, aparentava propor uma simples reforma agrária, mas segundo Mello, estaria, na verdade, pretendendo a "subversão da organização política do país".

O projeto seria um atentado contra os direitos dos agricultores, contrariando a base da organização política do país (de respeito ao direito de propriedade), sob a "falsa roupagem" de buscar o incentivo à utilização produtiva das terras, a fim de aumentar a produção agrícola. Mello acusava Duarte de incentivar a infiltração comunista com sua proposta, e a implantação do sistema totalitário stalinista no Brasil.

Sob a alegação da necessidade de adequar o direito de propriedade aos imperativos da justiça social, as restrições sugeridas ao direito pleno de propriedade anulavam-no, praticamente, ferindo o artigo 141, § 16.

A proposta do parlamentar baiano, caso fosse adotada, conduziria à socialização da agricultura, abolindo a propriedade privada da terra, semeando confusão e desorganizando as atividades rurais. Deste modo, abriria caminho para a completa bolchevização do país, através da abolição da propriedade urbana - industrial e comercial - instalando a organização comunista no Brasil <sup>(15)</sup>. Mello apelava para a mobilização das populações rurais para deter as investidas da infiltração bolchevista em curso. Essas populações, ao contrário das urbanas, influenciadas por ideologias exóticas, seriam possuidoras de uma mentalidade mais conservadora e com maior apego à tradição, e se constituiriam no cerne da defesa da nacionalidade contra a ameaça bolchevista.

Rejeitando a tese da necessidade da reforma agrária para corrigir as distorções sociais existentes no campo, Mello defendia a adoção de um código rural para regulamentar as relações entre os proprietários e as diversas categorias de trabalhadores rurais assalariados, parceiros, meeiros e arrendatários.

A disjuntiva reforma agrária/código rural estava presente tanto em vários discursos de ilustres homens da lavoura, quanto nas posições oficiais das entidades agrárias. Os setores agrários defendiam, neste momento, a elabo-

ção de um Código Rural como instrumento capaz de organizar as relações jurídicas e sociais no campo. Basicamente ele seria um amplo conjunto de normas destinadas a disciplinar as relações de locação de serviços, os direitos sociais (férias, salário inteiro, aviso prévio), os aspectos relativos à defesa fito-sanitária, vegetal e sanitária, o cercamento dos campos, a padronização de produtos e a regulamentação das atividades rurais. Na verdade, a proposta era transferir uma série de aspectos que estavam tratados em diversas autarquias e ramos do direito para uma área nova: o direito rural. Por exemplo, os aspectos relativos aos direitos sociais dos trabalhadores rurais, então na alçada da Justiça do Trabalho e do Ministério da Agricultura, passariam para a órbita do Direito Rural.

Para os defensores do Código Rural, a elaboração de um corpo jurídico próprio - Direito Rural - se impunha pela especificidade da agricultura. Assim, o Código permitiria corrigir os equívocos praticados na regulamentação de vários aspectos do mundo rural, originados na aplicação de critérios adequados às atividades industriais e comerciais.

A diferença fundamental entre a proposta do Código Rural e a da Reforma Agrária era que enquanto o Código delimitava direitos e deveres, dando um marco jurídico-institucional às relações existentes no campo, a Reforma Agrária implicava, necessariamente, em algum tipo de alteração no uso e posse da terra. Ou seja, o Código Rural, nos termos em que era apresentado, representava uma fórmula conservadora de resposta ao problema agrário.

Para os setores agrários, a aprovação do Código Rural permitiria afastar dois aspectos inquietantes, presentes nas propostas Nestor Duarte e Afrânio de Carvalho. De um lado, evitaria qualquer "deslocamento" dos interesses rurais, na medida em que se afastava a possibilidade de alteração no direito de propriedade. De outro, evitaria o perigo do dirigismo estatal, a subordinação dos lavradores ao Estado, receio este reiterado por estes setores.

Em suma, o Código Rural aparecia na discussão da reforma agrária como uma alternativa conservadora a qual-

quer iniciativa de reforma agrária. Contudo, seria preciso frisar que o Código Rural não era, como instrumento jurídico por natureza, algo conservador, tampouco incompatível com um plano de reforma agrária. Assim, o Código proposto assumia inequívocas feições conservadoras, dado os interesses sociais que estavam por trás desta proposta. A idéia de elaboração de um código datava de 1941, ainda durante o período do Estado Novo. Porém, a proposta foi somente apresentada e discutida, sem êxito, nos anos 50, no governo de Vargas (cf. cap. 3).

Uma posição semelhante àquela adotada pela SRB, através dos vários pareceres elaborados sobre o projeto Duarte, foi a defendida por Malta Cardozo, presidente da IER, da SRB. Este era, talvez, o principal ideólogo do pensamento conservador sobre a reforma agrária.

Malta Cardozo via na campanha a favor da reforma agrária um modismo pelo qual esta se convertia numa panacéia para todos os problemas nacionais. Repisando o argumento de que o problema brasileiro era a "falta de braços", dizia que aqueles que propunham reforma agrária procuravam prejudicar os agricultores.

Em relação à proposta Nestor Duarte, mais importante do que as críticas ao latifúndio era a afirmação que:

"toda a reforma agrária há de expropriar ou restringir a propriedade agrícola existente, se não pretender objetivo mais radical, que é a socialização completa". (16).

Considerava as exigências do projeto (moradia, reserva de 1/4 das terras para lavouras de subsistência e das terras próximas aos centros urbanos) como fora do alcance da grande maioria dos proprietários. Por isso, acusava o ante-projeto de ser,

"com as cores de uma revolução dirigencial, caipira, essencialmente burocrática, uma tentativa real de subversão das instituições brasileiras". (Cardozo, 1949, p.16).

Para Cardozo, as causas da penúria vivida pela agricultura não estavam relacionadas com a estrutura da propriedade agrária (Cardozo, 1949, p.22), mas sim com a política econômica contrária à agricultura adotada pelo governo. A carência na produção agrícola e a pobreza das populações

rurais seriam conseqüências do abandono da lavoura em termos de crédito, tabelamento dos preços agrícolas, confisco cambial, disparidade entre os preços agrícolas e industriais. Por isso, a solução era o estabelecimento de uma política econômica, jurídica e social baseada no tratamento igualitário das necessidades da indústria e da agricultura. Ao invés da reforma agrária, tratar-se-ia de implantar uma democracia econômica acabando com os privilégios concedidos à indústria.

Cardozo defendia o latifúndio da acusação de ser o responsável pelo empobrecimento das populações rurais. Distinguia latifúndios de fazendas, sendo que os primeiros corresponderiam à concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos particulares e as segundas corresponderiam às propriedades economicamente organizadas, produtoras de alimentos e outras atividades fundamentais, e responsáveis pelo sustento de proprietários e trabalhadores. Negando que as fazendas fossem as causadoras da carestia de vida e do pauperismo nos campos, dizia que até o latifúndio, isoladamente no Brasil, não seria prejudicial, improdutivo e anti-social.

Na verdade, os responsáveis pelo pauperismo rural seriam a indústria, o comércio e o próprio governo:

"os agregados, colonos, moradores, meeiros, posseiros, vaqueiros, peões de estâncias e trabalhadores, escravos, são todos, não de seus patrões, mas em última análise, das exigências alimentares dos habitantes urbanos e das imposições dos senhores do dinheiro, dos mercados e das graças dos governos". (17).

Em suma, para Cardozo, a pobreza da agricultura (indistintamente atingiria proprietários e trabalhadores) teria como razão última a imposição dos interesses dos setores urbanos ligados à indústria e comércio, ao mesmo tempo que "este quadro artificial e brilhante" de desenvolvimento gerava pressão crescente para o aumento da produção dos bens agrícolas. Na medida em que, em razão do seu abandono pela política oficial, o desempenho agrícola não atendia às exigências das populações urbanas, estas acusavam os proprietários de improdutivos, ineficientes. Segundo Cardozo, tal sentimento era capitalizado por setores ligados à indústria e ao comércio para legitimar a política de subordinação da agricultura.

## 2.4.2. AS REAÇÕES AO PROJETO AFRÂNIO DE CARVALHO

O projeto de reforma agrária, de autoria do Ministro da Agricultura, Daniel de Carvalho, encaminhado ao Congresso Nacional, por mensagem do Presidente Dutra, mereceu também dos setores agrários, críticas contudentes.

A SRB adotou com a proposta oficial de reforma agrária, o mesmo procedimento quando da discussão da iniciativa de Nestor Duarte. Assim, o Instituto da Economia Rural (IER) da entidade promoveu debates para análise da natureza e dos principais aspectos do projeto governamental.

Em janeiro de 1948, Malta Cardozo, presidente do IER, apresentou um trabalho sobre a reforma agrária pretendida pelo Presidente Dutra, intitulado "Direito Rural, Reforma Agrária e Código Rural".

Qualificando o projeto de dirigista, Cardozo via na intenção do legislador de condicionar o uso da propriedade, a sua justa distribuição, a presença de princípios georgistas<sup>(18)</sup>, isto é, a busca da divisão de terras pela aplicação do imposto territorial progressivo. Cardozo acusava a proposta governamental de curvar-se à mística comunista de Henry George, ao propor a regulamentação da desapropriação, limitando o direito de arrendamento, condicionando-o ao que chamou de "vaga premissa de exploração do solo, de sua conservação", sem falar a concessão de direitos aos arrendatários de se sobreporem aos proprietários da terra. O mesmo aconteceria com a parceria, enquanto que para os problemas fundamentais como a garantia de preços à produção, armazenamento, financiamento rural, etc., o projeto apenas os enunciava sem apontar medidas concretas.

A análise mais detida dos vários dispositivos do projeto, Cardozo desenvolveu no seu livro "Democracia ou Servidão Rural". Ele começava discutindo as razões alegadas pelo ministro da Agricultura para a necessidade de realizar uma reforma agrária nos moldes sugeridos no projeto. Como já vimos, a razão principal, apontada na justificativa do ante-projeto, era a necessidade de combater a crise de alimentos reinante no país. Para tanto, seria necessário corrigir

algumas distorções existentes na estrutura agrária, através do incentivo a melhor utilização das terras e a prática de atividades de conservação do solo.

Para Cardozo, a justificativa apresentada pelo Ministério da Agricultura reveleva o desconhecimento das verdadeiras causas econômicas e políticas do empobrecimento da agricultura. Na sua opinião, essas causas estavam na falta de capitais, braços, máquinas, adubos, transportes organizados, organização bancária, armazenamento, preços compensadores e mercados internacionais, premissas indispensáveis para o aumento da produção agrícola. Só assim, o nível de vida nos campos se elevaria permitindo a desaproletarização dos trabalhadores e o acesso à propriedade da terra.

Os artigos 1, 3, 5, 7, 8 e 9 do projeto, mostram a intenção do Ministério de intervir na economia privada, atribuindo-se praticamente poderes de administração das fazendas e estâncias, além do controle direto e permanente de toda a iniciativa privada no terreno da economia rural. Assim, Cardozo considerava que o projeto Afrânio de Carvalho se caracterizava por um forte conteúdo de dirigismo econômico.

O capítulo II, relativo à propriedade rural, conteria nos seus artigos 10 e 11, princípios de natureza comunista e enunciados meramente doutrinatórios. De um lado, previa a adoção do imposto territorial progressivo pela União, quando tal atribuição pertencia aos Estados, segundo dispositivo constitucional; de outro, pelo condicionamento não apenas do uso da propriedade, mas também da sua transmissão à valorização do homem, e coibindo o uso do capital. Este argumento teria "um sabor totalitário da proclamação de princípios do tipo da Carta del Lavoro, como das leis soviéticas". (Cardozo, 1949, p.43).

Além disso, os demais artigos referentes à venda, transmissão de propriedades, loteamento, arrendamento, etc., conteriam ameaças coercitivas, incompatíveis com o direito de propriedade.

A desapropriação de propriedades (Cap. III) prevista, revelava a "indiscutível má-fé" do legislador, cujo exemplo máximo seria o artigo 30 e seu § único. Neste arti-

go ficava reservado ao Ministério, o poder absoluto de arbítrio para decidir sobre a desapropriação, protegendo o interesse de terceiros pelo impedimento de reaquisição pelo proprietário expropriado.

Quanto aos capítulos IV e V, sobre arrendamento e parceria, respectivamente, estes estabeleciam um tratamento desigual, sempre contra o fazendeiro ou estancieiro, desconhecendo a realidade objetiva das relações econômicas. Cardozo sublinhava a sua discordância com o modo como eram tratadas questões envolvendo preço do arrendamento, entrega de moradia pelo proprietário ao arrendatário, participação de quota-parceria e indenização de benfeitorias, sendo que as medidas de política agrícola - preços garantidos, armazenamento, financiamento - não passariam de engodo.

Os reais objetivos do projeto Afrânio de Carvalho seriam transferir para "nova grei e seus amigos" o poder e despoticamente, a propriedade rural, "coletivizando-a à maneira kautskiana, revolucionária, marxista", a economia rural: a expropriação da propriedade fundiária seria o primeiro passo. Segundo Cardozo:

"Não subsistiria um dia sequer, sem que fosse imitado pelos Ministérios da Fazenda, da Aviação e do Trabalho, Indústria e Comércio. Seriam destartes socialistas também as empresas comerciais e indústrias, os bancos, as companhias de seguros, transportes marítimos, ferroviários, aéreos e rodoviários - e quarenta e cinco milhões de brasileiros estariam trilhando o caminho da servidão para ingresso na democracia comunista, reservada aos non-possedants, como privilégio de classe e exercida pelo partido". (Cardozo, 1949, p.47).

Para Cardozo, o verdadeiro drama brasileiro residia na escolha entre Atenas e Esparta, entre o totalitarismo de esquerda (comunismo) ou de direita (fascismo) e a democracia. Tal situação não permitia a covardia do "vã ecletismo"; que buscava conciliar idéias irreconciliáveis.

As conseqüências econômicas do projeto agravariam os problemas de produção e incentivariam ainda mais o êxodo para as zonas urbanas. A perda das franquias constitucionais desestimularia as atividades agrícolas, reforçando a tendência do despovoamento dos campos.

O tema do despovoamento dos campos, da "falta de braços", aparecia com destaque nos posicionamentos dos agricultores, de órgãos de imprensa e das entidades rurais.

Examinando o problema de "falta de braços para a lavoura", o deputado paulista, Plínio Cavalcanti, bastante ligado aos cafeicultores paulistas, em discurso de setembro de 48, calculava o déficit de mão-de-obra nos cafezais paulistas na ordem de 250.000 a 1 milhão de pessoas. Cavalcanti apontava como causa da crise de braços, o êxodo causado pelos atrativos da indústria, o qual tinha explicação na precariedade das condições da produção agrícola.

Assim, o problema da mão-de-obra se agravou, de um lado, pela escassez causada pelas imigrações; de outro, pela elevação dos custos salariais. Neste momento, a lavoura cafeeira atravessava uma situação bastante difícil. As queixas sobre salários muito elevados e sobre a rotatividade dos colonos eram constantemente renovadas, alternadas às lamentações sobre o envelhecimento dos solos, os efeitos danosos da broca, etc.

A advertência de Cardozo para o perigo de um recrudescimento do "despovoamento dos campos" refletia o receio da burguesia cafeeira, com o eventual surgimento de outro fator de deslocamento da mão-de-obra. A implantação de política fundiária, mesmo tímida, poderia agravar a carência de trabalhadores, enfrentada pelos cafeicultores, na medida em que obrigaria uma elevação dos salários para "compensar" a renúncia do colono em se tornar proprietário. Ademais, mesmo admitindo que os proprietários pudessem suportar uma elevação dos seus custos, ainda assim persistiria a possibilidade do colono optar por se transformar em proprietário. Por outro lado, o cumprimento de certas obrigações no arrendamento e na parceria, também poderiam produzir efeitos negativos sobre a mão-de-obra, fundamentalmente pela elevação dos custos dos cafeicultores, numa conjuntura bastante desfavorável. Apesar da ênfase na situação da lavoura cafeeira, a posição da SRB se apresentava como expressando os interesses da lavoura como um todo. Nesse sentido, as críticas a prováveis efeitos negativos do projeto do Executivo se estendiam às atividades agrícolas em geral. Em síntese, a crítica da Sociedade Rural



Brasileira, exprimia o ponto de vista do conjunto das classes proprietárias rurais, a crítica ao projeto do Executivo, aos seus efeitos econômicos negativos sobre a grande propriedade, era feita não da ótica restrita dos interesses cafeeiros, mas do conjunto dos proprietários rurais. Configurando um comportamento de classe que Florestan Fernandes<sup>(19)</sup> denominou de auto-defesa coletiva dos interesses materiais comuns.

Outro trabalho apresentado no Instituto de Economia Rural da SRB, foi o de Plínio Adams, que atacava a proposta governamental. Adams discordava da posição do Executivo, que identificava o problema da produção de alimentos com problemas de utilização e conservação das terras. Para Adams, a questão alimentar estava associada ao êxodo rural, o qual ocasionava a formação de uma superpopulação nas cidades. Rejeitando a tese de que as causas da crise agrícola estavam vinculadas à distribuição de terras, dizia que os problemas da produção tinham como causa principal a falta de preparo do homem. Dava como exemplo, o Estado de São Paulo, onde não faltavam boas terras para serem cultivadas, mas sim homens aptos para trabalhá-las. Por outro lado, a baixa remuneração dos produtos alimentares, o pequeno tamanho do mercado interno, dificuldades de armazenamento, transportes, eram outros aspectos que estavam na raiz da crise alimentar.

A solução da produção alimentar não dependia da redistribuição de terras, pois estas existem em abundância. A carência era a de braços para explorá-las. Para os que queriam tornar-se proprietários, havia muito sertão a ser desbravado, com muita terra de valor menor, que poderia ser adquirida a preços acessíveis. Para estimular a produção de alimentos seria necessário atrair braços e capitais, mediante preços compensadores para a agricultura de mercado interno. Além disso, a industrialização das culturas de cereais, tubérculos e gêneros perecíveis cultivados nas pequenas lavou- ras, e a construção de armazéns e frigoríficos, permitiria aumentar a escala da produção, transportes mais rápidos e organização de vendas permitiriam uma redução no custo da produção.

Em relação às medidas preconizadas por Afrânio de Carvalho para combater a exploração anti-econômica e incentivar o aumento da produção agrícola, Adams discordava

da adoção de dispositivos visando restringir o direito de propriedade. Sugeria como medida a educação rural, a cooperação entre os governos e os proprietários, melhoria da situação econômica da lavoura e ensino técnico-profissional.

"Para a realização de um programa de conservação do solo seria necessária a cooperação dos proprietários de terra, pelo incentivo da redução de impostos, do crédito agrícola e da garantia prévia à compra dos produtos das culturas mais indicadas, que fosse preciso fomentar, por preços pré-estabelecidos de modo a atingir-se o duplo objetivo de cultivar racionalmente o solo e aumentar a produção de gêneros necessários ao bem-estar coletivo"(20)

Insistia na primazia da educação rural sobre as prescrições para a exploração dos imóveis rurais e penalidade aos infratores, estabelecidas no capítulos I e III do ante-projeto. Adams reconhecia o acerto das medidas preconizadas por Afrânio de Carvalho, porém, discordava dos seus métodos, dizendo que preferia a persuasão e estímulos às restrições.

As medidas preconizadas para combate à concentração da propriedade rural conduziriam a resultados indesejáveis como a grilagem de terras e a desorganização das fazendas. O ante-projeto deixava a propriedade rural inteiramente ao arbítrio do Estado, tolhendo os proprietários nos seus direitos de propriedade e na sua liberdade de iniciativa.

Ao prever a desapropriação das terras para todo trabalho extensivo de conservação do solo ou a cobrança de taxa de melhoria às propriedades beneficiadas por obras públicas, o projeto adotaria o "rumo errado da compulsoriedade e das penalidades", ao invés da persuasão e o estímulo de melhores meios para atingir os objetivos visados. Como Cardozo, Adams enfatizava que o ante-projeto deixava o proprietário rural à mercê de seu eventual arrendatário.

"Tais dispositivos legais por si só seriam suficientes para promover a desorganização das fazendas, trazendo as desapropriações em massa e a queda da produção nacional". (21)

Plínio Adams acusava o projeto de Afrânio de Carvalho de buscar a socialização da propriedade rural, o que

abriria caminho para a socialização de todas as outras atividades econômicas.

"Não podendo suprimir a propriedade privada para estabelecer a exploração da terra, pelo Estado, como fez a União Soviética, nem tendo o país recursos para a desapropriação em massa e formação da pequena propriedade, mediante indenização, como exige a Constituição Federal, pretende o autor chegar ao mesmo resultado, por uma legislação que limite o direito de propriedade privada em razão do bem-estar social (...). Vingando essas idéias teremos, dentro em pouco, uma lei de reforma industrial, combatendo a concentração industrial, para estabelecer as pequenas fábricas econômicas, pois muitas serão as indústrias que não trabalham nas melhores condições de rendimento, nem são exploradas de modo correspondente às suas possibilidades". (Adams, 1949, p.48)

Como toda regra tem sua exceção, as posições emitidas pela SRB não se limitaram ao ataque frontal e virulento às propostas de reforma agrária.

Encontramos no exame do problema, feito por Álvaro Machado, uma visão diferente daquela amplamente divulgada pela entidade. Machado examinava a questão agrária privilegiando a ação colonizadora do Estado, entendida como uma diretriz básica de uma política agrária voltada para propiciar um número maior de oportunidades de acesso à terra. Esta visão de um amplo programa de colonização dirigido pelo poder público, diferia das propostas tantas vezes apresentadas por expressivos setores agrários.

Na versão conservadora, a colonização era pensada como o aproveitamento das terras devolutas, principalmente nas zonas de fronteiras, para a criação de núcleos de pequenos proprietários, havendo uma rejeição clara de qualquer iniciativa de lançar mão da desapropriação das terras dos particulares, para este fim. Dessa ótica, a colonização era uma alternativa às teses reformistas que privilegiavam a divisão da grande propriedade.

A perspectiva adotada por Machado não limitava a colonização ao aproveitamento das terras públicas de fronteira: englobava terras particulares localizadas em zonas densamente povoadas. Basicamente, incluía no "estoque de ter-

ras potencialmente colonizáveis" aquelas localizadas nas zonas de ocupação antiga.

Outro aspecto bastante interessante era o seu posicionamento diante da polêmica entre grande propriedade e pequena propriedade. Em termos gerais, a burguesia agrária defendia enfaticamente a superioridade econômica da grande propriedade, sendo que este ponto de vista foi apresentado de forma, até, reiterativa ao longo deste capítulo. Sem adotar a tese reformista da superioridade da pequena produção, Machado afastava-se de posições fartamente veiculadas à inviabilidade da pequena produção. Este partia da premissa de que não se justificava a subdivisão necessária de toda e qualquer propriedade e apresentava duas razões para a sua posição: de um lado, haveriam terras suficientes para o programa de colonização; de outro, discordava daqueles que viam na grande propriedade, algo intrinsecamente negativo. Em muitos casos a sua existência se devia à baixa densidade populacional do país. Contudo, aquelas localizadas nas zonas densamente povoadas, caso não fossem devidamente exploradas, poderiam ser desapropriadas. Assim, entendia que caberia ao Estado utilizar os dispositivos de desapropriação por interesse social, quando o proprietário revelasse uma conduta anti-social, não adotando métodos modernos e deixando de obter um nível de produtividade aceitável. Esta aceitação dos preceitos constitucionais, com o reconhecimento da ação do Estado como limite ao direito de propriedade, contrastava, também, com a posição dominante das entidades rurais.

Quanto à pequena propriedade, considerava que sua existência era viável e desejável. Observava que o aproveitamento das terras dependia das condições econômicas de cada região. No caso da pequena produção, considerava que ela

"impõe-se naquelas culturas exigentes de trabalho individualizado e, sobretudo, naquelas zonas onde a proximidade de um mercado consumidor permite a obtenção de produtos de qualidade, dependentes de trabalho intensivo" (22)

O seu aproveitamento dependia, então, da disponibilidade de terras em zonas já povoadas, dotadas de alguma infraestrutura.

Seguindo esta posição, Machado sugeria a utilização das fazendas das zonas velhas, cujas terras cansadas

e as benfeitorias abandonadas estavam em processo de involução, com o surgimento do pastoreio. Estas terras dotadas de infraestrutura, próximas aos centros urbanos, seriam as melhores para iniciar o programa de colonização, elevando o contingente de proprietários rurais.

Outra vantagem da recolonização das zonas antigas era o baixo preço das terras. Para assegurar a utilização dessas terras para o plano de colonização, o governo poderia ter preferência na compra das mesmas.

A pequena propriedade, como dissemos, era também, desejável. Sobre isso, Machado era claro: o operário transformado em proprietário não se sentiria absorvido por sugestões internacionalistas, conjurando-se por essa forma, toda a luta de classes (Machado, 1948, p.14). A colonização eficiente era aquela que radicava a família à terra, tornando necessário o assalariamento de seus membros para a reprodução da mesma. Neste ponto, Machado sublinhava que o Estado tinha o dever de amparar a pequena propriedade com assistência técnica, creditícia, etc.. A simples concessão da terra seria uma medida insuficiente para o desenvolvimento da pequena produção.

Com relação às terras devolutas nas zonas de fronteira, o Estado deveria iniciar um plano de aproveitamento, futuro, dessas áreas. Ou seja, o poder público deveria se empenhar para tornar econômica e socialmente disponíveis as terras mais longínquas, visando futuros programas de assentamento de trabalhadores sem-terra.

Em suma, a proposta esboçada por Machado, baseada na redistribuição de terras através de planos de colonização, pode ser interpretada como uma alternativa tanto aos projetos de reforma agrária como à intransigência dos setores agrários. As vantagens de tal proposta eram: de um lado, permitia certa redistribuição da terra em zonas integradas economicamente; de outro, o custo inicial da colonização era relativamente baixo, ensejando que o preço da terra fosse aceitável aos compradores. No caso, o Estado contornaria eventuais dificuldades para a execução de desapropriações.

Outra vantagem da proposta era que, mesmo não afetando muito os interesses da grande propriedade territo-

rial, permitia a utilização das fronteiras internas dos Estados - por exemplo, São Paulo. Certamente esta proposta tinha, do ponto de vista da sua viabilidade política, possibilidades muito mais promissoras do que as da reforma agrária strictu sensu.

Considerando as condições sociais e políticas, vigentes no governo Dutra, as propostas voltadas para a questão agrária (Plano Salte, Missão Abbink, Projeto Afrânio de Carvalho e Nestor Duarte) e o peso indiscutível dos setores agrários, as sugestões de Álvaro Machado, se tivessem sido levantadas a sério poderiam ter levado a uma alternativa econômica e socialmente aceitável e politicamente viável.

Os ataques desferidos contra os projetos de reforma agrária assumiram uma virulência, algo desmedida, se considerarmos os conteúdos dos mesmos. A ira dos setores agrários esteve voltada para conteúdos bem precisos da discussão: o intervencionismo estatal e a divisão das terras.

Em relação ao intervencionismo do Estado na problemática agrária, visando disciplinar o uso do direito de propriedade, a tônica dos pronunciamentos que abordavam o projeto oficial, foi de denúncia ao dirigismo estatal e ao fantasma do planejamento como criatura do totalitarismo.

A recusa do intervencionismo com um conteúdo redistributivista continha uma crítica que expressava o receio dos setores agrários frente à ação planejadora do Estado, a qual dentro dos debates dos rumos a serem seguidos pelo país, estava fortemente associada ao avanço do projeto de industrialização. Neste sentido, a reação das classes agrárias ao Plano Salte era bastante elucidativa. Apesar do Salte ser um programa essencialmente de modernização da agricultura, no qual a expansão da indústria só era contemplada na medida em que servia àquela, encontrou fortes resistências em setores expressivos da burguesia agrária. Particularmente, os setores da burguesia cafeeira investiram contra a idéia de planejamento e dos próprios conceitos do plano considerados dirigistas e contrários aos interesses da lavoura. Assim, a crítica ao intervencionismo estatal, neste nível, era mais

geral, envolvendo o questionamento de qualquer ação planejadora potencial que pudesse mudar o conteúdo e modificar o ritmo do desenvolvimento do país. Por outro lado, a objeção ao intervencionismo se particularizava na questão agrária. Aqui, a denúncia ao intervencionismo parece encontrar explicação no receio de que este pudesse desencadear uma campanha de restrição ao direito de propriedade para além dos dispositivos constitucionais existente. Certamente a realização de uma reforma agrária naquele momento reforçaria a posição dos setores favoráveis a uma aceleração do processo de industrialização.

Ainda sobre este ponto, comparando as principais medidas contidas para a agricultura no Salte e as reivindicações dos setores agrários, encontramos uma grande semelhança entre elas. Tanto na proposta oficial como na agenda da burguesia agrária havia o privilégio aos problemas de conservação do solos, da melhoria técnica através de sementes selecionadas, inseminação artificial, melhoria dos transportes, incentivo à mecanização, produção de adubos e fertilizantes. Portanto, no plano do projeto maior de desenvolvimento do governo Dutra, havia indiscutivelmente identidade, no que tange às principais medidas sugeridas.

Este fato vem reforçar nossa interpretação de que a mobilização das entidades rurais contra a reforma agrária expressava uma crítica ao intervencionismo redistributivista, o qual buscava limitar o direito de propriedade. No plano geral, os setores agrários aceitavam e exigiam a regulação estatal, desde que esta não estivesse voltada para restringir a propriedade privada da terra. Neste movimento anti-reformista, se explicita o falso liberalismo da burguesia agrária, que, longe de rechaçar a intervenção do Estado, reivindicava-a, desde que mantivesse a propriedade fundiária incólume.

Por outro lado, comparando o projeto Afrânio de Carvalho e a posição dominante nos setores agrários, encontramos uma situação algo diferente. Não obstante o caráter conservador das forças sociais que dirigiam o governo, a proposta de reforma agrária do Executivo avançava discretamente em pontos ausentes na visão de desenvolvimento expresso no Plano Salte. Em primeiro lugar, ao responsabilizar,

pelo menos parcialmente, a grande propriedade improdutiva pela crise de abastecimento enfrentada pelo país. Em decorrência disto, mesmo privilegiando o combate, por medidas indiretas, à retenção ociosa da terra, o projeto acenava para a possibilidade de aplicação do estatuto da desapropriação por interesse social. Ao fazer isso, contemplava uma redistribuição moderada da propriedade fundiária. Em segundo lugar, entre as medidas indiretas dirigidas para estimular o aumento da produção e combate ao absenteísmo, estavam o imposto territorial progressivo e a cobrança da taxa de melhoria. Aqui, o alvo também era a grande propriedade, sendo particularmente polêmica a questão da tributação progressiva sobre a propriedade territorial.

Numa polêmica que datava dos anos vinte, especialmente a burguesia cafeeira exportadora denunciava a tentativa de cobrança do imposto progressivo como uma proposta de inspiração socialista ligada à figura de Henry George. Para este economista norte-americano, o combate à grande propriedade deveria estar baseado na aplicação de métodos indiretos, dentre os quais se destacava a cobrança de um imposto único como forma de abolição gradativa da classe dos grandes proprietários rurais.

Em terceiro lugar, a regulamentação das relações de parceria e arrendamento, numa conjuntura de crise da lavoura cafeeira era interpretada como uma medida que enfraquecia, ainda mais, os grandes fazendeiros.

Finalmente, como síntese dos três aspectos mencionados, a aplicação dessas medidas passava por um reforço da ação intervencionista do Estado, aspecto bastante combatido.

Em resumo, as divergências entre o projeto Afrânio de Carvalho e as reivindicações da burguesia agrária eram mais profundas do que aquelas existentes com o Plano Salte. Este conflito entre o governo e a burguesia agrária indica o profundo conservadorismo das elites rurais, pois, examinando o governo Dutra, podemos observar que, mesmo que a proposta de reforma agrária "avançasse" tom relação à orientação do Plano Salte, ela não colidia com a concepção básica desses setores - governo e burguesia agrária - acerca



do processo de desenvolvimento. Em outras palavras, a realização da reforma agrária nos moldes propostos pelo governo, não era incompatível com a opção por um desenvolvimento limitado e num ritmo lento, com a neutralização dos impulsos de aceleração da industrialização. Assim, a forte mobilização dos setores agrários contra o projeto do Executivo expressava a reação dos mesmos à pretensão do Estado de introduzir alterações no uso e posse da terra, mesmo em bases modestas.

Em síntese, a atitude da burguesia agrária não era contra o projeto de desenvolvimento proposto pelo governo Dutra, mas uma defesa da intocabilidade da propriedade. Neste sentido, a burguesia agrária se revelava mais conservadora que o próprio governo.

No caso do projeto Nestor Duarte as razões gerais discutidas anteriormente também se aplicavam, mas com um agravante: o deputado baiano, reiteradamente dirigiu suas críticas à grande propriedade em geral, acusando-a de ser sinônimo de monocultura. Em vista disso, o projeto procurava dividir as propriedades improdutivas, recebendo, por esta razão, ataques irados e virulentos dos setores agrários.

O segundo ponto combatido pelas entidades rurais, dizia respeito à redistribuição da propriedade fundiária.

A SNA e a SRB rejeitaram qualquer política de divisão de terras, mesmo nas bases modestas em que esta foi apresentada. Contra a divisão das terras, lançaram argumentos de vários tipos: a superioridade da grande propriedade, a subdivisão natural das propriedades, a escassez de população e a abundância de terras. Aproveitando o clima conservador do governo Dutra, a burguesia agrária desenvolveu uma cruzada anticomunista, identificando toda e qualquer proposta de reforma agrária como comunista. Em alguns momentos viam na reforma agrária, a ponta do icéberg da socialização completa de todos os meios de produção.

Um aspecto importante da postura das classes agrárias é que se posicionavam contra a aplicação dos instrumentos constitucionais da desapropriação por interesse social.

Como tratamos no capítulo primeiro, o conteúdo dos artigos 141, § 16 e 147 resultou do predomínio de uma visão conservadora-moderna. Curiosamente, setores que apoiaram o conteúdo dos referidos artigos procuravam evitar sua aplicação. O predomínio de forças conservadoras no governo Dutra encontrou alguma correspondência no enrijecimento da posição dos agrários, os quais assumiram uma posição aquém da carta de 1946.

Durante a mobilização contra a reforma agrária, a SNA e a SRB acenaram com caminhos alternativos: o Código Rural e um plano de colonização. O primeiro, procurava deslocar a questão para a instância jurídica, pela reunião das normas vinculadas a vários aspectos da vida rural em um corpo de leis orientadas para a preservação e legitimar a situação existente naquele momento. Por sua vez, o programa de colonização destoava do conservadorismo empedernido que vicejava entre as classes rurais, apontando para uma alternativa que, mesmo preservando a grande propriedade, abria possibilidades de uma certa redistribuição de terras.

Durante a IIa. Conferência das Classes Produtoras, realizada em Araxá, em 1949, os setores agrários reiteraram a urgência da aprovação de um Código Rural de cunho essencialmente conservador.

Na última parte deste capítulo será dedicada atenção à Conferência de Araxá, na qual foram debatidas as questões tratadas ao longo deste capítulo. Ao nosso ver, o exame das proposições da IIa CONCLAP será importante para o entendimento da posição da indústria frente à questão agrária e à perspectiva defendida pelos setores agrários.

### **2.4.3. A CONFERÊNCIA DE ARAXÁ: A INDÚSTRIA FRENTE À INDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO AGRÁRIA**

Em julho de 1949 foi realizada a IIa Conferência Nacional das Classes Produtoras na cidade de Araxá. Sua convocação expressou uma reação dos setores empenhados na

industrialização do país diante das formulações ortodoxas apresentadas no Relatório Abbink. Como dizia uma publicação da época, a reunião de Araxá era uma recíproca ao "incidente Abbink", como estes denominaram as teses equivocadas defendidas no Relatório. Esta reafirmaria a defesa da industrialização como caminho indiscutível a ser trilhado pelo país.

Durante seus trabalhos, a CONCLAP tratou de uma agenda diversificada de medidas de política econômica que cobria praticamente todas as áreas da produção, incluindo questões fiscais e creditícias. Entre as recomendações aprovadas se destacaram a participação das classes produtoras na direção de autarquias e órgãos econômicos; a participação preferencialmente indireta do Estado, quando necessário, favorecendo empresas mistas, preservada uma participação equitativa do capital privado nacional. Criação de indústrias de base e produtoras de matérias-primas essenciais, com prioridade para a siderurgia e a fabricação de maquinaria nacional; o estabelecimento de uma política explícita de atração do capital estrangeiro e de assinatura de tratado de investimentos entre governos.

O "espírito" que norteou os trabalhos da Conferência de Araxá revelou uma participação vigorosa da burguesia industrial no comando dos mesmos. O caráter mais geral da Conferência afirmava as discordâncias existentes entre os industriais e as proposições do Plano Salte e o Relatório Abbink. Os setores empresariais defendiam um projeto de desenvolvimento que tomasse como meta o avanço da industrialização do país. Assim, insistiam na necessidade de um plano de desenvolvimento capaz de integrar a criação de indústrias de base e máquinas nacionais, limitasse a intervenção do Estado na economia, quando necessária, através de forma paritária com o capital nacional, e definissem as bases de uma associação com os capitais estrangeiros privados e públicos. Esta posição se colocava explicitamente em desacordo com o espírito do Salte e do Relatório, nos quais o desenvolvimento se limitava ao atendimento das carências mais urgentes da infraestrutura do país.

Nas recomendações finais da IIa. CONCLAP as críticas endereçadas ao Plano Salte não diziam respeito ao seu di-

rigismo, como o fizera a burguesia agrária, mas ante ao fato de que não era propriamente um plano e, principalmente, de que não contemplava essas demandas de modo integrado, havendo a ausência de diretriz claramente industrializante.

De acordo com as diretrizes gerais fixadas para a definição do conteúdo do projeto de desenvolvimento, os industriais examinaram a questão agrária ressaltando a articulação dessa medida específica, com os objetivos mais gerais do desenvolvimento: o avanço da industrialização. A posição da indústria frente à questão agrária encontra-se expressa no documento elaborado pela confederação Nacional da Indústria, contendo sugestões da entidade para a Conferência.

O documento começava sublinhando a interdependência entre a indústria e a agricultura ao longo do processo de industrialização. Por isso, advertia que não poderia haver uma política industrial isolada e muito menos uma política agrícola isolada. Por outro lado, apresentava as "expectativas" da indústria em relação à agricultura. Do ponto de vista da indústria, a agricultura não era apenas mercado para a indústria, mas também supridora de matérias-primas, as quais precisariam ser abundantes e padronizadas, como a de alimentos, cuja fartura era necessária para evitar a elevação dos custos industriais, com as elevações salariais e outras perturbações ocasionadas pelo aumento do custo de vida. Ao mesmo tempo, reconhecia ter a indústria a função de absorver as contingentes populacionais que se dirigiam às cidades.

Para a CNI, a política integrada entre indústria e agricultura permitiria a diversificação da produção, elevação da produtividade, ampliação do mercado interno e melhoria nos níveis de vida das populações rurais e urbanas. Segundo o documento da CNI, o temário da Conferência não permitia abordar todas as questões vitais para a agricultura. Por isso, optou pela análise detalhada do problema de recuperação de solos e da adoção de métodos modernos de cultivo.

A indústria defendia a recuperação das terras cansadas, ao invés do deslocamento das populações rurais para terras novas mais distantes. A simples expansão extensiva da agricultura pelo deslocamento da fronteira agrícola seria indesejável porque agravaria o problema de abastecimento das ci-

dades povoadas e as deficiências das vias de transporte. A este respeito dizia o documento:

"(...), as populações se adensam sobre as zonas devastadas, requerendo seus cinturões verdes. A recuperação das terras nas zonas mais povoadas e servidas de estradas é um processo que se deve acelerar, até mesmo para permitir melhores transportes, visto que este fenômeno de deslocamento da agricultura é um fator decisivo - fraca densidade de tráfego - para o estado deficitário e o desaparelhamento das nossas ferrovias". (23)

Por outro lado, as indústrias defendiam a implementação de um vasto programa de recolonização das zonas velhas servidas de transportes, como um imperativo do momento.

A solução do duplo problema de recuperação dos solos e da mecanização estava na implantação de indústrias produtoras de fertilizantes e de máquinas agrícolas pelo Estado.

"A solução fundamental (...) é a produção de fertilizantes e de máquinas, e, para isso, o fomento governamental, inclusive pela garantia de mercados, durante o período inicial em que os agricultores não se aventuram a consumir ou utilizar aquilo de que não têm hábito. A mecanização de agricultura depende da disponibilidade de oficinas de conservação e pessoal mecânico, problema que é igualmente da indústria". (CNI, 1949, p.143).

Em relação à conservação do solo, a CNI recomendava a intensificação de pesquisas patrocinadas pelo governo federal, de jazidas fosfatadas e potássicas para avaliar a possibilidade de produção de amônia sintética no Brasil. A exploração deveria ficar sob o controle de empresários privados nacionais ou, na falta desses, do Estado. Por outro lado, a indústria defendia a concessão de "fatores especiais" para a instalação, no país, de fábricas de adubos corretivos, os quais seriam organizados por capitais privados nacionais ou estrangeiros. Além disso, solicitavam aos órgãos governamentais e às entidades agrárias que fizessem uma ampla campanha de divulgação para a necessidade do uso adequado de adubos.

A política de conservação do solo envolvia, também, um esforço a nível dos institutos de pesquisas agrônômicas e de tecnologia de produtos agropecuários articula-

dos com um sistema nacional de pesquisas. A montagem deste sistema de pesquisa científica e tecnológica correspondia ao interesse da indústria na diversificação da produção, no melhor aproveitamento das diversas zonas agrícolas e solos de fertilidade variada e a dificuldade de exportar produtos tradicionais.

Quanto à mecanização, esta era considerada como fundamental para intensificar a produtividade das lavouras. Diante da utilização insuficiente dos equipamentos mecânicos, a CNI recomendava a inclusão das máquinas agrícolas entre os artigos de importação, aos quais se dava prioridade. Por outro lado, incentivar a Fábrica Nacional de Motores para que incluísse nos seus planos a fabricação de tratores. Ao mesmo tempo, a CNI pedia a concessão de favores (como no caso dos adubos) para a instalação de fábricas de tratores por empresários nacionais e estrangeiros. Dentre os favores sugeridos destacavam-se as facilidades cambiais, para a importação de maquinário não produzido no país, destinado a essas indústrias e a isenção de impostos e taxas para a sua implantação.

Nesta estratégia para a implantação das indústrias de insumos básicos e bens de produção para a agricultura, caberia ao Estado assegurar um mínimo de garantias anuais durante um período necessário para a consolidação da indústria.

A CNI levantava a possibilidade das montadoras de automóveis e caminhões serem encorajadas para se dedicarem à montagem de tratores para a agricultura.

Outros dois pontos fundamentais para a recuperação da agricultura, segundo o documento, eram o problema dos produtos e a questão do crédito agrícola. Com relação ao armazenamento, segundo a CNI, sua insuficiência acarretava sérios danos ao abastecimento das cidades. A falta de melhores condições de armazenagem causava uma perda considerável das safras, repercutindo negativamente sobre os ganhos dos agricultores. Além disso, as perdas e a baixa remuneração dos agricultores tinham como conseqüências, de um lado, a elevação dos preços pela escassez de produtos e custo elevado dos fretes e, de outro, o desestímulo à produção. Por isso, a resolução do problema do abastecimento passava por um Plano Nacional de Ar-

mazenagem e frigoríficos articulado com um programa de desenvolvimento dos transportes, principalmente os relacionados com vagões frigoríficos. A execução deste plano permitiria resolver os problemas de perda de safras, evitaria a irregularidade no abastecimento, diminuiria os custos de fretes, ensejando uma queda no preço dos próprios produtos. Como resultado haveria uma melhoria na remuneração do produtor, que voltaria a se sentir incentivado a produzir.

Quanto ao crédito agrícola, entendia a CNI que suas limitações estavam associadas a quatro fatores: a) ao fato de estar restrito a um conjunto pequeno de produtos menos perecíveis com mercados estáveis; b) ao fato de que a concessão de empréstimos desconsiderava as condições regionais; c) o fraco desenvolvimento das redes de cooperativas que poderiam funcionar como intermediários na concessão de crédito ao produtor, já que o Banco do Brasil tinha um número reduzido de agências; e d) pela organização deficiente da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil.

Portanto, a CNI recomendava a criação de linhas de crédito de médio e longo prazo para equiparação das propriedades rurais e fomentar a instalação de indústrias rurais para o processamento dos produtos. Para isso considerava necessário uma mudança no CREAI, de modo que a concessão do crédito pudesse ser realizada por instituições locais ou especializadas.

Os industriais descartavam a criação de um Banco Rural, o que era reivindicação dos setores agrários: "...não é segundo as conclusões a que temos chegado, questão de criar um Banco Rural". (CNI, 1949, RJ, p.144). Contudo, nas Recomendações aprovadas havia a referência à criação de um Banco Rural, como um objetivo de uma futura reforma bancária.

Em síntese, as sugestões contidas no documento da CNI defendiam prioridade para as questões relacionadas com a produção agrícola, a fertilidade do solo e a mecanização das lavouras. Neste sentido, reiteravam os problemas presentes nos diagnósticos mais conservadores. A principal diferença frente ao modo como esses problemas eram encarados pelo Salte e pelos agrários estavam na preocupação da CNI com o avanço da industrialização. Quanto às "metas" para a recuperação da agri-

cultura, a CNI frisava a necessidade da montagem dos setores produtores de insumos básicos (adubos e fertilizantes) e bens de capital (tratores, implementos agrícolas, etc.). Essa preocupação da CNI com a instalação de um setor de bens de produção para a agricultura sugeria que, na perspectiva de um projeto que priorizasse o avanço da industrialização, um ritmo de transformação da agricultura, ou seja, a transformação das atividades agrícolas deveria ser mais rápida, exigindo um esforço que ia além das medidas preconizadas no Salte na Missão Abbink.

Quanto à polêmica questão da "reforma agrária", o documento da CNI a ignorava. Porém, na análise da situação do campo e de seus principais problemas, a concentração da propriedade não era considerada como responsável pela queda da produção e pela miséria das populações rurais. Neste sentido, indiretamente, a CNI descartava a necessidade de uma reforma agrária redistributiva para a transformação da estrutura agrária.

Todavia, nas Recomendações aprovadas na IIa. Conferência das Classes Produtoras (CONCLAP) a indústria e a agricultura se posicionaram. De um lado, havia o reconhecimento do crescente interesse despertado pela Reforma Agrária, se propondo por isso a convocação de uma Conferência Nacional das Classes Rurais para debater a aludida reforma. Apesar do aparente tom vago e proteletório da sugestão da convocação dessa Conferência, o documento final aprovado abordava a questão da divisão da terra. Considerando desvantajosa a subdivisão excessiva da terra que vinha ocorrendo por prejudicar a sua eficiência, recomendava a adoção de medidas para evitar a pulverização da propriedade e sugeria o estabelecimento de extensão mínima, que permitiria uma produção rentável. De outro lado, havia a reiteração da necessidade de um código rural para "sistematizar as leis não codificadas que presidiam a vida agrícola".

O documento sublinhava que este código deveria adotar normas específicas do Direito Social e do Trabalho Rural para proteger os trabalhadores rurais fracos e resguardar os direitos dos empregados.

Ainda com relação à questão da terra, a IIa.



Conferência Nacional das Classes Produtoras sugeria a adoção de um amplo sistema de colonização das terras devolutas pertencentes à União, Estados e Municípios, sem discriminação dos trabalhadores estrangeiros.

As divergências entre a indústria e a agricultura (24) na Conferência não se restringiam aos aspectos mencionados, mas se dava também a nível da política econômica mais geral (crédito e preços).

Entre as teses defendidas pelos setores agrários podemos destacar três como as mais importantes. Em primeiro lugar, o pedido de paridade entre os preços agrícolas e os industriais, ou seja, a agricultura reclamava do governo um tratamento em pé de igualdade com a indústria, traduzida na paridade de preços entre os dois setores. A Sociedade Rural Brasileira sublinhava que esta posição não significava uma postura anti-industrialista, mas apenas o desejo da agricultura de comprar da indústria nacional em regime de concorrência, isto é, mercadorias boas a preços acessíveis.

Um segundo ponto amplamente defendido pelas Classes Agrárias, pela SRB e pela FARESP era a criação de um banco rural (25), como forma de resolver os graves problemas de mobilização de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades agrícolas.

A terceira sugestão era a criação de Serviço Social no campo, como forma de elevar os níveis de vida das populações rurais, visando dar assistência sanitária e educacional ao trabalhador rural. Este serviço seria administrado pelas entidades representativas da classe e mantidos por taxas incidentes sobre o valor das terras e da produção.

Nas sugestões apresentadas pela CNI não havia nenhuma alusão da alegada disparidade de tratamento entre a agricultura e a indústria, enquanto que a reforma bancária era explicitamente descartada e com ela a criação do Banco Rural.

Esses pontos "polêmicos" serão retomados nas discussões e divergências entre estes protagonistas na década seguinte, quando os conflitos entre a agricultura e a indústria se aprofundaram em relação ao ritmo de avanço do processo de industrialização capitalista, e a questão da terra

se tornou mais explosiva.

É verdade que havia entre a indústria e a agricultura, com relação à questão da reforma agrária na IIa. CONCLAP um consenso básico: as mudanças na estrutura agrária não exigiam uma ampla redistribuição da propriedade fundiária. Porém, este fato não deve induzir a uma conclusão de que não existiam divergências entre elas.

A análise dos pronunciamentos de ambas sugere uma divergência quanto ao ritmo da modernização da estrutura agrária. Por trás disto estava o conflito entre duas formas distintas de fazer avançar o capitalismo: uma sob a hegemonia do capital mercantil-agrário, a qual implicaria na diminuição do ritmo do desenvolvimento industrial, subordinado ao processo de capitalização da grande propriedade; a outra, sob a hegemonia do capital industrial significava uma industrialização mais rápida, a qual trazia uma pressão maior sobre a agricultura na produção de matérias-primas e alimentos, traduzida na intensificação da utilização da terra pelo combate ao absenteísmo. Esse era o sentido da defesa do cultivo das terras férteis próximas aos centros urbanos, como uma necessidade inadiável.

Na verdade, a questão de fundo era a da direção econômica e política do processo de industrialização. Para os setores agrários, tratava-se de lutar contra a subordinação da agricultura aos planos de industrialização, refrear o ritmo desta última, aceitando a modernização do campo como um objetivo de longo prazo. Por isso, a posição intransigente contra qualquer medida de redistribuição de terras. Por outro lado, para os industriais a aceleração da industrialização requeria o combate ao absenteísmo, não tanto através de desapropriações, mas sim mediante medidas indiretas como imposto territorial progressivo, melhoria dos sistemas de transportes, crédito ao produtor medidas conservacionistas, mecanização, etc.

## 2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo reconstruímos o debate sobre a questão agrária no governo Dutra, examinando os projetos de desenvolvimento - Plano Salte e Relatório Abbink - e as propostas de reforma agrária de autoria de Nestor Duarte e de Afrânio de Carvalho.

No primeiro tópico, analisamos o projeto Salte e o Relatório Abbink tanto da perspectiva do tipo de desenvolvimento, como do diagnóstico da situação agrária e de suas soluções. Com relação à primeira questão, vimos que ambos projetavam um desenvolvimento moderado e lento, onde a industrialização era um objetivo de longo prazo. Esta visão conservadora do processo de desenvolvimento se exprimia no privilégio concedido no Plano Salte às necessidades imediatas de infraestrutura - energia e transporte - e na ênfase aos problemas de produção de alimentos, assim como na idéia de desenvolvimento equilibrado a partir de uma situação de pleno emprego contida no Relatório Abbink. Quanto à situação da agricultura, havia também bastante concordância entre ambos com relação às principais razões para o fraco desempenho da agricultura, especialmente a de mercado interno. O programa de "reerguimento" agrícola tinha como aspecto prioritário superar os estrangulamentos ligados à infraestrutura de transportes, à falta de armazéns e às dificuldades para a conservação dos produtos, à escassez e inadequação do sistema de crédito agrícola, o fornecimento difícil de adubos e fertilizantes. Assim, a ênfase recaía num programa de modernização da agricultura, principalmente a de alimentos.

No segundo tópico, descrevemos os projetos de reforma agrária apresentados por Nestor Duarte e Afrânio de Carvalho, respectivamente. Procuramos sublinhar os principais aspectos de cada um, com atenção especial para seus objetivos, medidas e instrumentos principais. Numa apreciação global das duas propostas, sublinhamos o caráter moderado e, em boa medida, conservador do projeto oficial. Ao mesmo tempo, mesmo seguindo uma orientação igualmente moderada, Nestor Duarte apresentava, em alguns aspectos, dispositivos mais avançados. Dentre eles destacamos a obrigatoriedade de uti-

lização de 1/4 das propriedades para a produção de alimentos e a tentativa de fixar critérios de produtividade com o objetivo de obrigar os proprietários a utilizarem produtivamente suas terras. Numa palavra, o projeto Nestor Duarte acenava com uma redistribuição da propriedade fundiária, certamente modesta, porém maior do que a prevista no projeto Afrânio de Carvalho.

Um ponto bastante interessante é a reação que os projetos despertaram dentro do Congresso. Em termos gerais, tanto um, quanto outro foram alvo de severas críticas formuladas por "setores à direita", assim como por "setores à esquerda".

Para os setores conservadores os projetos tinham uma inspiração "socialista" e estavam voltados para a supressão da propriedade fundiária. Atacavam a proposta de desapropriação das grandes propriedades improdutivas, lançando mão de dois argumentos. O primeiro afirmava a superioridade econômica da grande propriedade sobre a pequena propriedade. As condições da agricultura moderna exigiriam pesados investimentos em insumos e técnicas modernas inacessíveis aos pequenos produtores. O segundo, sustentava que a grande propriedade não era predominante; ao contrário, estaria em curso um processo de mini-fundiáriação do país. A surpreendente conclusão era de que a grande propriedade deveria ser protegida ao invés de ser combatida. Por outro lado, denunciava a regulamentação das relações de locação de contrato - arrendamento e parceria - como exigência exagerada, a que a maioria dos proprietários não teria condições de atender, ocasionando a ruína dos próprios donos da terra. A solução do problema agrário não passaria pela acalentada reforma agrária e pela divisão da grande propriedade, mas pela elaboração de medidas de fomento à produção: crédito, fertilizantes, combate à erosão, programas de colonização e de imigração.

As críticas dos reformistas eram no sentido inverso àquela formulada pelos conservadores. Enquanto para estes os projetos de reforma agrária eram excessivamente contra proprietários rurais, ameaçando inclusive a própria sobrevivência da propriedade privada, para os reformistas os mesmos careciam de contundência - demasiadamente tímidos, não chegavam a se constituir numa verdadeira arma de combate ao

latifúndio. Diante da grande propriedade, as medidas contidas nas propostas eram modestas e incapazes de alterar o panorama de domínio absoluto do latifúndio. O projeto Afrânio de Carvalho foi acusado, inclusive, de ser um monstro que legitimava o latifúndio. Certamente as críticas dirigidas ao projeto Nestor Duarte eram menos contundentes. Mas no fundamental, as críticas aos projetos eram igualmente vigorosas.

Em resumo, os projetos de reforma agrária no período Dutra, mesmo apresentando algumas diferenças entre si, foram bastante bombardeadas tanto pelos setores mais conservadores, quanto pelos setores mais progressistas. Este clima de hostilidade às propostas explica, em boa parte, a pouca atenção que ambas receberam dos parlamentares.

No terceiro tópico, analisemos a reação das classes proprietárias rurais, através de suas entidades - SNA e SRB - frente aos projetos de reforma agrária. Encontramos uma intensa e radicalizada mobilização dos setores agrários, na qual faziam um repúdio total das duas propostas.

As críticas da SNA e da SRB foram dirigidas para dois aspectos básicos: o intervencionismo estatal e a partilha das terras. Basicamente, a ação do Estado, voltada para induzir mudanças na agricultura, foi interpretada como sinônimo de dirigismo, de totalitarismo, etc.

Como procuramos mostrar, essa crítica se operava em dois níveis. De um lado, significava a rejeição da noção de plano, planejamento, ação regulatória do organismo estatal. De outro, significava uma oposição ao conteúdo "disciplinador" do Estado, em ambos os projetos.

A reação contra o Plano Salte, que estava longe de atender aos requisitos formais de um plano e se voltava para a modernização da agricultura, revelava que, num nível mais geral, a crítica era contra qualquer intervenção potencialmente voltada para o planejamento econômico. Particularmente, as críticas às propostas de reforma agrária indicavam o medo das elites agrárias de que eles pudessem vir a desencadear uma campanha de limitação e questionamento da grande propriedade. Um aspecto interessante era a posição dos agrários francamente contra a aplicação do instituto da desapropriação por interesse social dentro das recomenda-

ções dos artigos 141, § 16 e 147. Parte da crítica "conservadora" ao projeto Afrânio de Carvalho estava fundada nos perigos contidos na aplicação da desapropriação. Esta posição assumida pelos setores agrários era contrastante com a defesa dos dispositivos constitucionais durante o IIº governo de Vargas e, principalmente, ao longo da primeira metade dos anos sessenta.

Numa conjuntura política, marcada pelo conservadorismo, as classes agrárias assumiram uma posição mais conservadora ainda, resistindo inclusive contra os dispositivos que aprovaram na Constituinte de 46. Ainda nesta linha de raciocínio, as fortes objeções lançadas contra o projeto moderado, elaborado pelo governo Dutra, sugería que o conservadorismo agrário fosse, nesta conjuntura, mais acentuado do que aquele atribuído ao governo. Noutras palavras, seria errôneo supor que a orientação conservadora dada ao projeto de desenvolvimento por Dutra expressasse uma identidade política entre as forças conservadoras, particularmente os setores agrários. Obviamente, no plano geral da orientação (dos seus conteúdos) existia uma aproximação entre a orientação do governo e a perspectiva das classes agrárias. Todavia, a reação ao Plano Salte e ao projeto de reforma agrária indicavam uma relação conflitante entre o governo e as classes agrárias. Ao menos no que tange à questão agrária, a orientação do governo não coincidia com a visão defendida pelos setores agrários.

Por último, abordamos a visão da indústria com relação ao problema do desenvolvimento e diante da questão agrária.

O caráter de Conferência de Araxá foi de repto às sugestões do Relatório Abbink, onde não estiveram ausentes críticas quanto à orientação do Plano Salte. Nas Recomendações aprovadas no final do encontro, a burguesia industrial expressou a sua perspectiva própria quanto à problemática geral do desenvolvimento. Essencialmente, a indústria reclamava um projeto que contemplasse o avanço rápido da industrialização. Isto equivalia a defender uma proposta centrada na instalação da indústria de base e de máquinas, na participação limitada do Estado, quando necessário paritariamente com o capital privado nacional e na fixação das bases de associa-

ção com o capital público e privado estrangeiro.

Quanto à questão agrária, a posição da CNI, expressa num documento geral, preparado para a Conferência, se distinguia da visão expressa pelo governo e pelas classes agrárias. Embora o elenco de sugestões apresentado para enfrentar o desafio agrário contemplasse medidas já encontradas na agenda do governo e das entidades rurais, havia uma diferença básica entre aquelas propostas e a CNI.

A recuperação da agricultura e a sua modernização deveriam ser pensadas dentro de um plano global de avanço do capitalismo no país. Neste sentido, o programa de desenvolvimento deveria prever a instalação do setor de bens de produção em geral, e, em especial, o segmento voltado para a agricultura. A modernização da agricultura se imporia pela necessidade de acompanhar o ritmo de avanço industrial e as necessidades de alimentação e de mão-de-obra decorrentes deste processo. Numa palavra, a agricultura moderna só poderia surgir com a internalização da indústria pesada.

Em suma, examinando as visões da burguesia agrária e da burguesia industrial frente à reforma agrária, encontramos que o aparente consenso quanto ao fato de que a transformação do campo dispensava programas amplos de redistribuição da propriedade fundiária, ocultava uma divergência quanto ao modo e ao ritmo de mudança na agricultura. Na verdade, havia esboçado em linhas gerais, dois caminhos: um sob a hegemonia do capital-mercantil, que defendia a "capitalização" e a "modernização" natural, obedecendo a um ritmo dado pelo predomínio dos interesses agrários, e outro sob a direção da burguesia industrial, que via na intensificação da industrialização o caminho para a transformação da agricultura, num ritmo ditado pelas necessidades de expansão do mundo industrial. No confronto dessas alternativas se explicitava a questão de fundo que perpassava a discussão da questão agrária na etapa da industrialização restringida: a questão da direção econômica e política do processo de industrialização.

No próximo capítulo, analisaremos a problemática agrária da perspectiva do projeto de desenvolvimento capitalista elaborado por Getúlio Vargas, no seu segundo man-

dato entre 1951 e 1954. Procuraremos resgatar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Nacional de Política Agrária, incorporando os movimentos internos - CNPA e outros órgãos do governo - de apoio ou resistências às proposições sugeridas pelo órgão encarregado pela política agrária de Vargas.



## NOTAS - CAPÍTULO 2

- (1) sobre o Plano consultar: Sonia Miriam Draibe; op. cit.; 1985; Rômulo de Almeida, "A Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia", in Estudos Econômicos: Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria; Vol. 2; junho de 1950; R. Deland, Estratégias e Estilo do Planejamento Brasileiro; RJ; Lidador, 1969.; Confederação Nacional da Indústria, "Análise Geral do Plano Salte", in CNI - Anais do Conselho Econômico; RJ, 1948.
- (2) Otávio Gouveia de Bulhões, à margem de um relatório - comentários à Comissão Abbink; RJ; Ed. Financeiras; 1950; p.78
- (3) Senado Federal, Reforma Agrária, Brasília, Vol. I, p.122.
- (4) Diário do Congresso Nacional (DCN), 11/12/47, p. 8709.
- (5) O processo de cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro e de seus deputados se estende, praticamente, por todo o ano de 1947. Em maio de 1947, o Supremo Tribunal Eleitoral colocou o PCB na ilegitimidade; em janeiro de 1948, os mandatos dos deputados comunistas foram cassados.
- (6) "Novos Rumos da Agricultura Nacional", in Observador Econômico e Financeiro; RJ, Dezembro de 1946, pp.99-106.
- (7) O artigo 147 condicionava o direito de propriedade ao interesse social, enquanto o artigo 156 previa a elaboração, pelo Executivo, de planos de colonização aproveitando as terras devolutas para fixar o homem à terra.

- (8) Afrânio de Carvalho, Reforma Agrária, RJ, Ed. Cruzeiro, 1962, pp.7-8.
- (9) Esses dados relativos ao censo de 1940 constavam de um trabalho de Thomás Pompeu de Accioly Borges, citado por Diógenes Arruda in Diário do Congresso Nacional, 31 12 47, pp.9417-9418.
- (10) Daniel de Carvalho, Reforma Agrária in Digesto Econômico, junho de 1948, pp.56-57.
- (11) Daniel de Carvalho, Reforma Agrária in digesto Econômico, junho de 1948, pp.56-57.
- (12) Esses fatores eram remuneração do valor da terra, remuneração do capital de exploração, renda aos que nela trabalham, renda aos que nela residam por qualquer título, e correspondência entre extensão e qualidade do solo cultivável.
- (13) A Rural, "A Reforma Agrária, Aspecto Econômico de Projeto de Reforma Agrária", parecer de Luiz Amaral, outubro de 1947, p.14.
- (14) Revista Rural Brasileira, "A Apreciação sob o Ponto de Vista Social do Projeto Nestor Duarte", parecer de José Ignácio Benevides de Rezende, outubro de 1947, p.18.
- (15) Revista Rural Brasileira, "A Reforma Agrária (Aspecto Político do Projeto Nestor Duarte)", parecer de Luiz Vicente Figueira de Mello, nov/dez de 1947, p.16.
- (16) Malta Cardozo, Democracia ou Servidão Rural, SP, 1949, p.16.
- (17) Citando o exemplo de São Paulo, Malta afirmava que a economia agrária paulista evoluiu do escravismo ao regime capitalista de assalariamento, não havendo Estado "a concentração perigosa da grande proprie-

dade", mas observava: "mesmo se assim acontecesse não é menos certo que seria calamitosa a sua pulverização". (in p. cit., p.26).

- (18) Henry George (1839-1897), norte-americano atribuiu a pobreza e a desigualdade na distribuição de riqueza ao monopólio da terra. Na sua opinião a propriedade privada da terra conduzia à escravidão da classe trabalhadora. Contudo, se opunha à expropriação pura e simples ou à nacionalização das terras. Preconizava a adoção do imposto único, progressivo, sobre as grandes propriedades como forma de abolir gradativamente a classe dos grandes latifundiários. Entre as suas obras se destacam: Pobreza e Progresso (1880), A Questão Agrária na Irlanda (1881), Os Problemas Sociais (1884) e a Ciência da Economia Política (1897).
- (19) Florestan Fernandes, A Revolução Burguesa no Brasil, RJ, Zahar, 1976, p.335.
- (20) Revista Rural Brasileira, "Sugestões para o Estado de uma Reforma Agrária", Plínio Adams, Janeiro de 1949, p.46
- (21) Revista Rural Brasileira, Plínio Adams, op. cit., 1949, pp.47-48.
- (22) Revista Rural Brasileira, "A Política Agrária (subdivisão de Terras e Colonização)", Álvaro Machado, março de 1948, p.13
- (23) Confederação Nacional da Indústria, - Sugestões para a Conferência de Araxá, RJ, 1949, p.143.
- (24) A Sociedade Rural Brasileira publicou em setembro de 1949, na sua revista A Rural, a Carta de Agricultura apresentada por Alberto Prado Guimarães na Ia. Conferência das Classes Produtoras em 1945, realizada em Teresópolis. Na Carta de Agricultura conten-

do as "Definições da Agricultura se destacavam o apelo para a organização associativa dos proprietários rurais, a necessidade de adoção de técnicas de produção mais modernas para elevar a produção agrícola proporcionando daí uma elevação no nível de vida dos trabalhadores rurais, a definição de uma política de imigração para aliviar a "falta de braços" o pedido de paridade de tratamento entre agricultura e indústria e o estímulo à entrada de capitais estrangeiros". Estes foram rejeitados em Araxá acrescidos das reivindicações pela criação do Banco Rural e do Serviço Social Rural.

(25) A criação do Banco Rural era vista como a única possibilidade da agricultura escapar da ação dos especuladores - como dizia um dos principais publicistas dos setores agrários, José Bonifácio de Souza Amaral, "a agricultura precisa libertar-se dos intermediários (que represam os capitais) através do crédito agrícola propriamente dito, bancário ou cooperativo". (Brasil-Rural, out/nov de 1949, p.4). Os setores agrários criticavam o CREA por ter uma estrutura semelhante aos bancos comerciais por sua pequena penetração nas zonas agrícolas mais distantes. Por isso, consideravam que a solução estava na realização de uma reforma bancária que permitisse a criação de uma entidade de crédito organizada especificamente para atender às necessidades da produção agrícola.

## CAPÍTULO 3

## VARGAS E A QUESTÃO AGRÁRIA: O AVANÇO DO CAPITALISMO NO CAMPO

## 3.1. INTRODUÇÃO

As várias interpretações sobre o processo de industrialização brasileira concordam que a década de cinquenta é um ponto de inflexão na história da constituição do capitalismo no país. Independentemente das controvérsias sobre a natureza deste processo, o significado e as razões da internacionalização do capital, etc., existe um consenso entre os autores de que esta década assinala a arrancada da industrialização no país, ou seja, o que Celso Furtado chamou de "esforço nacional para a individualização do desenvolvimento".

Este período de "arranque" foi aberto com a volta de Vargas ao poder através do voto direto. Aqui, também, apesar das divergências acerca da natureza dos projetos de industrialização de Dutra, Vargas e Juscelino Kubitschek, os diversos estudiosos reconhecem no II<sup>o</sup> Vargas uma proposta de aceleração do ritmo de avanço do capitalismo industrial no Brasil.

Para além destes pontos comuns mencionados acima, há importantes diferenças de interpretação sobre o II<sup>o</sup> Governo Vargas. Em relação ao significado do projeto varguista de industrialização, podemos identificar, basicamente, três vertentes. A primeira sustenta que no período Vargas foi elaborado um projeto alternativo de desenvolvimento capitalista, com forte conteúdo nacionalista e popular, comandado pelo Estado e apoiado numa aliança entre a burguesia industrial e os assalariados urbanos <sup>(1)</sup>. Uma segunda vertente vê na proposta varguista uma reiteração nos seus conteúdos básicos de propostas presentes no período Dutra <sup>(2)</sup>. Esta análise insiste na predominância dos elementos de continuidade,

rejeitando a tese de que o IIº Governo Vargas constituiu uma alternativa nacionalista e autônoma, negando o "ineditismo do seu projeto industrializante". Finalmente, há uma terceira vertente <sup>(3)</sup> que sustenta a tese de que o segundo governo Vargas era marcado por um projeto amplo e abrangente de industrialização pesada, o qual ainda que frustrado, acelerou a gestação de novos instrumentos e organismos orientados na busca da elaboração e implementação das políticas de industrialização. Esta linha interpretativa enfatiza as alterações na "ossatura material" do Estado, sem contudo identificar no projeto Varguista uma alternativa nacionalista autônoma. Por outro lado, o reconhecimento do "ineditismo" varguista e das suas diferenças frente aos governos Dutra e Juscelino Kubitschek não implica em desconhecer certos traços de continuidade. Mas, o fundamental estaria menos na existência de elementos comuns nesses governos e mais nas "novidades" surgidas no IIº Vargas, as quais foram, em alguns aspectos, a "antesala do Plano de Metas".

As duas primeiras interpretações assumem teses extremas. De um lado, há um acento na descontinuidade do projeto varguista, o que conduz à omissão de alguns traços de continuidade nele existentes. De outro, os que negam qualquer novidade ao período 51-54, ao insistirem nos traços de continuidade, adotam uma visão linear do processo de constituição do capitalismo, descaracterizando a existência de alternativas de desenvolvimento entre 1930-1964. Mesmo reconhecendo que estas análises retêm aspectos relevantes da questão da industrialização no período Vargas, elas nos parecem insuficientes para os nossos objetivos, isto é, pensar a questão agrária articulada com a da industrialização.

Do ponto de vista da problemática agrária, o IIº Vargas foi um período que marcou a gestação de um "projeto novo para a agricultura" frente ao governo Dutra e mais abrangente do que o de Juscelino Kubitschek. Assim, pelo menos da ótica da questão agrária, o segundo governo Vargas não pode ser visto como simples desdobramento das propostas do governo Dutra, como tampouco se pode identificá-lo com as medidas adotadas por Juscelino. O tratamento varguista da problemática agrária se distinguia justamente pela forma de articulação com o projeto mais global de industrialização. Es-

se "ineditismo" não estava na novidade das propostas, mas nos seus instrumentos, órgãos (CNPQ, INIC) e na articulação destas medidas com o plano geral de aceleração da industrialização capitalista.

A especificidade do projeto de Vargas era pensar simultaneamente a questão agrária e a questão agrícola, num esforço amplo de impulsionar o avanço das formas capitalistas no campo e a integração das massas rurais pela concessão de assistência social, educacional, ao esquema político do trabalhismo getulista. Esta orientação contrasta com a timidez e a falta de articulação entre a problemática agrária e o plano de industrialização encontrada no período Dutra e a pouca atenção dispensada à questão agrária no governo Juscelino, o qual privilegiou a problemática agrícola.

O reconhecimento da importância das iniciativas varguistas com relação à problemática agrária não passou despercebido aos escassos trabalhos que estudaram o período do ângulo da questão agrária. Como exemplo, podemos citar o trabalho de Aspácia Camargo (1979), que vê nas iniciativas do governo uma "ofensiva estatista" voltada para o equacionamento dos problemas agrários.

O segundo mandato presidencial de Getúlio Vargas foi marcado pela aspiração de industrialização acelerada, entendida como condição essencial para atingir o progresso social e assegurar a autonomia nacional. A importância do plano de industrialização proposto por Vargas, deve-se ao fato de que ele representa "um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que aquele que se delineará ao final da década de 30. (Sonia Draibe, 1985, p.180).

Mesmo admitindo a ausência de um plano formal escrito no período Vargas, Sonia Miriam Draibe (1985) enfatiza que o elenco de medidas apresentadas configurou no início do governo Vargas "ao mesmo tempo um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concessão de uma integração das

massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento através de políticas específicas do bem-estar social". (Sonia Draibe, op. cit., p.182).

Segundo esta autora, a concepção varguista de desenvolvimento do capitalismo estava assentada em cinco eixos. Em primeiro lugar, a industrialização deveria ser um processo rápido, deflagrado a partir de grandes inversões públicas e privadas nos setores de infraestrutura e indústrias de base, cabendo à empresa pública um papel dirigente. Em segundo lugar, queria-se um esforço concentrado de modernização da estrutura agrícola através de inversões estatais, visando obter melhorias técnicas, mecanização, créditos e financiamentos às empresas agrícolas. Além disso, previa-se a montagem de um sistema integrado de armazenamento e comercialização. Numa palavra, tratava-se de modernizar a estrutura agrária e aumentar a produção agrícola.

Em terceiro lugar, o projeto varguista contemplaria, ainda, medidas capazes de melhorarem as condições de vida das massas urbanas e rurais. Entre elas se destacavam uma política de redistribuição de renda, melhoria das condições básicas das populações urbanas, sobretudo transportes e alimentação (fluxos de abastecimentos e política de preços dos alimentos).

Em quarto lugar, Vargas procurava resolver a questão do financiamento, através de dois mecanismos básicos: a criação de um banco estatal central e de bancos regionais e o aumento e racionalização da arrecadação tributária, numa tentativa de dinamizar e alocar de forma adequada os investimentos públicos e privados. Finalmente, o plano estipulava uma forma de articulação entre o capitalismo nacional e o internacional, através da definição de condições preferenciais para a entrada do capital estrangeiro nas áreas consideradas prioritárias.

Em síntese, o plano de industrialização do IIº Vargas contemplaria "a projeção de um bloco solitário de inversões no setor de bens de produção para o crescimento continuado da produção nacional e superação da dependência em relação às importações - traço característico e peculiar deste plano de desenvolvimento econômico que se anuncia em 1951" (Sonia M. Draibe, p.190).



Em relação à agricultura, o diagnóstico de Vargas identificava quatro obstáculos importantes: a falta de aplicação de técnicas modernas; uso predatório do solo; inexistência de um sistema de crédito adequado e a falta de organizações associativas no campo. Diante disso, Vargas preconizava um conjunto de medidas visando elevar a produtividade da produção agrícola. As principais medidas sugeridas eram: difusão de técnicas modernas, mecanização da agricultura, elevação da produção para o consumo interno e exportação, crédito para o pequeno e médio produtor, uma política de preços mínimos, criação de seguros rurais, investimentos públicos em transporte e armazenamento, colonização das terras incultas, uma política de reforma agrária e extensão da legislação trabalhista ao campo.

Situando os nossos objetivos frente às vertentes interpretativas enunciadas anteriormente, gostaríamos de explicitar o objetivo específico do qual pretendemos tratar.

Com relação às interpretações que enfatizam, de um lado, o total ineditismo da proposta de Vargas (Otávio Ianni) e, de outro, o "continuísmo do Segundo governo, Vargas (Lessa e Fiori) caberia frisar que, para ambas, Vargas não teria dado atenção à questão agrária enquanto política de desenvolvimento. Por razões diferentes, elas coincidem em encarar a problemática agrária como sendo um aspecto secundário e, no limite negligenciado no programa de desenvolvimento do segundo Vargas. Noutras palavras, no projeto varguista não conteria nenhuma proposta alternativa para o enfrentamento da questão agrária. Enquanto isso, a linha interpretativa aberta pelo trabalho de Sonia Miriam Draibe aponta para uma perspectiva mais ampla para o tratamento da problemática das alternativas históricas de avanço do capitalismo industrial no país. Particularmente, mostra que a questão agrária mereceu uma grande atenção do governo e ocupava um papel importante dentro do plano geral de industrialização do IIº Vargas. Cabe destacar dois aspectos de indiscutível relevância levantados por Sonia Miriam Draibe. De um lado, de que houve uma proposta definida de Vargas para a questão agrária, que não pôde ser interpretada como simples continuidade e desdobramento da orientação do governo Dutra. De outro, a autora mostra claramente que o elenco de medidas delineavam um programa

ma de modernização capitalista do campo, o qual estava organicamente articulado ao plano global de industrialização do IIº Vargas. Partiremos precisamente destes dois pontos, isto é, da hipótese apresentada pela autora da existência de um projeto específico de industrialização no IIº Vargas, que tinha como um dos seus eixos fundamentais a transformação em bases capitalistas modernas da estrutura agrária. Na análise do segundo governo Vargas, a autora privilegiou a questão da "inflexão da forma do Estado", mais precisamente, o reforço da armação material do Estado que definiu a natureza e os graus da interpenetração do Estado no processo de acumulação, delimitando o formato das transformações estatais no cumprimento das tarefas básicas da industrialização. (Sonia M. Draibe, 1985, pp.181/182).

Procuraremos reconstruir o processo de elaboração das várias peças que compõem a estratégia varguista para a questão agrária. Para tanto, começaremos pela análise do diagnóstico da situação da agricultura e das sugestões apresentadas por Vargas. A seguir, estudaremos a criação da Comissão Nacional de Política Agrária e os principais projetos elaborados por ela, identificando a natureza das propostas e os focos de resistência que despertaram. O terceiro item abordará a tentativa de regulamentação da Desapropriação por Interesse Social por parte do Poder Executivo, reconstruindo, não só os principais dispositivos do projeto e as críticas que recebeu, como o intenso debate sobre o tema que engajou ilustres representantes das principais tendências políticas e econômicas da época, o que permite visualizar o alinhamento das diversas forças sociais frente à reforma agrária. Por último, analisaremos a criação do Serviço Social Rural e a tentativa de extensão dos dispositivos de Consolidação das Leis do Trabalho ao campo e a incorporação dos trabalhos rurais ao esquema getulista.

Nossa preocupação central é captar as características do projeto de mudança na estrutura agrária tentado por Getúlio Vargas, identificando seus principais elementos e obstáculos.

### 3.2. A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: DIAGNÓSTICO E SUGESTÕES

Se no governo Dutra a questão agrária estava presente nas cogitações governamentais, sem contudo haver indícios de que fizesse parte de um plano mais geral visando o avanço do processo de industrialização, no período Vargas houve a incorporação da problemática agrária no projeto global de avanço do capitalismo no país. Entre as diretrizes principais da proposta varguista encontramos a modernização da estrutura agrária, entendida como uma exigência colocada pela aceleração do ritmo de industrialização brasileira.

Na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso no início de 1951, aparecem as linhas básicas da proposta de avanço qualitativo da industrialização, onde a modernização da agricultura ocupava um lugar importante. Segundo a Mensagem, a necessidade de realizar mudanças no campo, modernizá-lo, tinha íntima ligação com as pressões e exigências postas pela industrialização, a qual demandava uma produção crescente de alimentos, matérias-primas e a ampliação do comércio exterior <sup>(4)</sup>. Esta exigência tornava-se urgente, levando em conta a situação "agro-pastoril" do começo dos cinquenta. O discurso presidencial revelava uma certa dose de preocupação com o desempenho da agricultura no seu conjunto. Apesar de reconhecer melhorias na produção de alguns gêneros alimentícios, tomada em conjunto, ela estava longe de "libertar-se ainda de forças que emperram o seu normal de desenvolvimento". A mensagem sublinhava dois aspectos do quadro "agro-pastoril". De um lado, o fato da produção agrícola estar crescendo num ritmo não proporcional ao crescimento demográfico; de outro, que o rendimento médio por área estava conhecendo uma queda para a maioria dos produtos (Mensagem Presidencial, 1951, p.162).

Essa queda na produção agrícola, diz a Mensagem, estava associada a quatro fatores:

- falta de aplicação na agricultura de técnicas modernas;
- ausência de um sistema adequado de crédito especializado, principalmente para os médios e pequenos produtores;

- uso moderado do solo e de outros recursos naturais que estava conduzindo à dilapidação das regiões novas e às zonas de fronteira;
- a desorganização associativa e econômica dos agricultores, criadores e industriais rurais (Mensagem Presidencial, 1951, p.163).

A Mensagem prosseguia apresentando o elenco de medidas que considerava como aquelas capazes de permitir uma modernização da estrutura agrária. Em primeiro lugar, haveria a necessidade de incentivar a difusão de técnicas modernas para cultivo do solo e criação de gado, superando assim os métodos rotineiros e empíricos, largamente utilizados até então.

Neste sentido, o governo pretendia estimular a difusão de máquinas agrícolas, instrumentos, adubos e inseticidas. O esforço de ampliação da mecanização e do uso de insumos modernos, visando uma intensificação do trabalho agrícola e o uso mais racional da terra, remetia à necessidade da criação de um núcleo de indústrias produtoras de tratores, implementos agrícolas e insumos no país. Ou seja, o próprio esforço para estimular a introdução do progresso técnico na agricultura passava pela aceleração da industrialização. Segundo a Mensagem:

"O Brasil terá (...) que ampliar a sua indústria de máquinas e implementos agrícolas para produção dos tipos até agora importados e que possam ser fabricados em bases econômicas no país. A intensificação do trabalho da terra, pela mecanização, como a recuperação das áreas esgotadas e o aproveitamento daquelas até hoje não ocupadas, exigirem o emprego, em larga escala, de adubos e corretivos que igualmente terão de ser fabricados no país, para que a atividade rural fique a coberta, na medida do possível, das dificuldades de importação". (5)

Inicialmente, a produção de tratores, pelo plano governamental, seria de responsabilidade da Fábrica Nacional de Motores (FNM), a qual seria reativada e incentivada a produzir caminhões pesados e implementos agrícolas.

Na Mensagem do ano de 1952, Vargas reiterava a disposição do seu governo de fazer avançar a industrialização ao responder às críticas dirigidas pelos setores agrá-

rios contra os efeitos negativos trazidos pelo desenvolvimento industrial. Os setores agrários, através de suas principais entidades - Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo e Sociedade Rural Brasileira - responsabilizavam o desequilíbrio de tratamento entre indústria e agricultura pela situação de desamparado dos produtores e do inquietante aumento do êxodo rural (6). Algumas vezes, as críticas atribuíam ao crescimento industrial um caráter artificial resultante do protecionismo estatal.

Vargas respondia a essas críticas indo além dos argumentos apresentados quando da apresentação do Plano Geral de Industrialização em 1951. Ele não negava que o avanço da industrialização podia estar gerando desequilíbrios entre indústria e agricultura. Reconhecia que o crescimento industrial vinha sendo maior do que aquele verificado na agricultura, e que tal fato era responsável por desajustes entre estes setores. Todavia, ao concordar com a existência do problema, Vargas estava longe de aceitar as razões alegadas pelos setores agrários. Havia problemas, mas estes não estavam do lado da indústria, e sim do lado da agricultura. A culpa do desajuste não era da indústria ou da industrialização, mas da própria agricultura. O desequilíbrio tinha como causa a insuficiência de desenvolvimento da agricultura. A solução apontava para a necessidade da agricultura modernizar-se para acompanhar o ritmo e as exigências da industrialização. Vargas insistia, inclusive, no caráter inevitável, mas passageiro, deste desequilíbrio.

A solução dos problemas da agricultura e a obtenção do almejado crescimento "equilibrado" entre agricultura e indústria, dependia fundamentalmente da modernização da produção agrícola, ou seja, da introdução de técnicas modernas capazes de permitir elevação da produtividade. Curiosamente, também para os setores agrários a solução dos problemas da agricultura passava pelo aprofundamento do processo de industrialização. Noutros termos, a mudança na base técnica da agricultura, como dizia a Mensagem de 1951, só poderia ser alcançada quando o país atingisse um estágio mais elevado de avanço industrial, no qual se pudesse suprir internamente "os bens indispensáveis ao trabalho da terra, à recuperação desta, à conservação da colheita e ao transporte para os centros

de consumo e pontos de exportação". (Mensagem Presidencial, 1952, p.257).

Assim, o desenvolvimento industrial que era encarado pelos setores agrários como uma das causas principais do atraso da atividade rural, seria, na verdade, um processo indispensável para a superação do atraso e das dificuldades enfrentados pela agricultura. Nas palavras de Vargas, "vencerá a Nação, sem dúvida os óbices que se lhe antepõem, expandindo a atividade agropecuária modernizada com elementos materiais que lhe proporcionar a indústria nacional em pleno desenvolvimento". (Mensagem Presidencial, 1952, p.257).

A Mensagem de 1952 explicitava com mais clareza o papel da aceleração da industrialização na resolução dos problemas agrários, permitindo distinguir, com nitidez, porque a modernização do campo era concebida como um capítulo do processo mais geral de industrialização. De alguma forma, o discurso varguista sugeria que os problemas agrários não apenas a nível da produção, como também do êxodo rural, por exemplo - se agravavam pela lentidão do processo de industrialização. Vargas identificava na "via conservadora", lenta, de desenvolvimento capitalista, preconizada pelos setores agrários, uma alternativa que tenderia a agravar os problemas de desajuste entre indústria e agricultura, de acesso à terra, das condições de vida das populações rurais, etc.

Em suma, ao defender a estratégia de aceleração da industrialização Vargas a via como a única forma de resolver a "questão agrária", descartando uma diminuição do ritmo de crescimento econômico, defendida pela burguesia agrária, por considerá-la como uma estratégia que levaria a um sério agravamento da questão agrária.

Agora, voltando ao plano geral de industrialização apresentado em 1951, a Mensagem enumerava outras medidas indispensáveis para promover as modificações nas atividades rurais.

Como segunda medida, Vargas acenava com a reorganização do crédito agrícola. O governo pretendia abrir linhas de crédito dirigidas, especialmente, aos agricultores de classe média e pequenos produtores.

Em abril de 1952, num famoso discurso convocando os "brasileiros" para a "Batalha da Produção", Vargas retomava a questão do financiamento das atividades agrícolas. Entre os objetivos perseguidos pela cruzada da produção agrícola sublinhava a necessidade de estimular a capitalização dessas atividades, através do crescimento da inversão de capitais no meio rural.

Para o estímulo à capitalização de produção no campo mencionava como mecanismos que o governo pretendia lançar mão: o financiamento direto feito através do Banco do Brasil, do Banco de Crédito Cooperativo, da Comissão de Financiamento da Produção e de outras instituições de crédito. Por outro lado, o governo procuraria assegurar a rentabilidade dos investimentos através da fixação de preços mínimos para os produtos de lavoura e pecuária e a criação do seguro agrícola. Vargas mencionava, ainda, como medida de apoio à produção rural, a extensão do sistema de redescontos para títulos provenientes de créditos concedidos à lavoura e o reaparelhamento técnico e financeiro do Ministério da Agricultura.

Como terceira medida, o governo reconhecia a necessidade de iniciativas ao nível da comercialização dos produtos agrícolas, para coibir a ação dos intermediários gananciosos e financiadores inescrupulosos. "A melhoria das condições gerais de transporte e armazenamento, ao lado de medidas específicas, como a garantia de preços mínimos", medidas que iriam reverter a situação a favor do proprietário e dos consumidores. Ao mesmo tempo, Vargas justificava a sua política de controle de preços dos produtos agrícolas, que tanta indignação trazia às classes agrárias, pelo que chamou de "anormalidade" do abastecimento urbano decorrente das deficiências dos meios de transporte e de armazenagem.

A quarta medida falava da necessidade de organização da classe rural em cooperativas e de uma rede efetiva de associações rurais nos diversos níveis: municipal, estadual e federal. Finalmente, a quinta medida era a elaboração de um programa amplo de educação rural de base. A Mensagem observava que a adoção de novos processos de trabalho e a melhoria das condições de vida das populações rurais, não poderiam prescindir de um programa de educação rural de base abrangente.

te, o qual seria elaborado em conjunto pelos ministérios de Educação e da Agricultura. Este programa educativo caberia ao Serviço Social Rural, órgão cuja criação estava prevista e que tinha como objetivo "proporcionar aos trabalhadores do campo a estabilidade econômica, o bem-estar social e a organização racional das pequenas comunidades, não só para incentivar a produção agropecuária, mas também para preservar os recursos naturais, de saúde, de economia doméstica e indústrias rurais e caseiras, da aprendizagem, e artesanato, da educação e das atividades cívicas e sociais, sem prejuízo de outras iniciativas igualmente necessárias à educação do nível de vida das populações rurais". (7)

Vargas destacava como um dos principais objetivos perseguidos - com as medidas apresentadas para aumentar a produção agrícola - o de resolver a questão alimentar, sobretudo o problema do abastecimento dos centros urbanos, que para ele diferia substancialmente daquele enfrentado nas zonas rurais, apesar de serem os mesmos os principais fatores responsáveis na cidade e no campo: a produção, comercialização, transporte e financiamento. (Mensagem Presidencial, 1951, p.165).

Outra preocupação governamental era oferecer amparo ao homem do campo. Segundo Vargas, operavam dois processos que relegavam os homens do campo a uma situação dramática. De um lado, o que chamava desenraizamento dos pequenos proprietários, posseiros, arrendatários e assalariados rurais, em função da difícil situação vivida por essas populações. De outro, a rápida e intensa urbanização - fundamentalmente pela migração camponesa - bastante superior ao crescimento demográfico da população rural (25% e 50% respectivamente). Por isso, o governo pretendia facilitar o acesso à terra própria através da realização de uma reforma agrária e de planos de colonização. Essas iniciativas visavam fixar os homens à terra, obstando o inquietante fenômeno das migrações, e dando condições para a organização de pequenas e grandes propriedades próximas aos centros de consumo. Em relação à terra, tratava-se de ampliar a oferta de alimentos através da criação de cinturões verdes em torno das cidades; de melhor aproveitamento das terras acessíveis, com a melhoria nos transportes e contribuindo para a recuperação econômica das terras que mar-



ginam as estradas de ferro e outras vias. Vargas advertia que não era mais possível identificar imigração e colonização, porque esta última estava vinculada "ao problema da acessibilidade e do uso da terra, da valorização do homem rural e do soerguimento da agricultura nacional". (Mensagem Presidencial, 1952, p.298). Ao mesmo tempo, dizia que a experiência das colônias agrícolas iria prosseguir, mas sublinhava que elas eram insuficientes para resolver o problema do acesso à terra. Daí haver a necessidade, além da reforma agrária, de um amplo programa de colonização com a participação dos governos estaduais e dos particulares.

Quanto aos trabalhadores rurais, Vargas aceitava com a extensão de um programa de assistência e a elaboração de uma legislação social específica para os mesmos. Dizia o presidente, "neste sentido, a revisão e efetivação do salário mínimo para o trabalhador rural e a extensão a ele dos benefícios e vantagens de que gozam os trabalhadores urbanos, será um dos objetivos do meu governo, para eliminar a disparidade de tratamento, responsável em grande parte, pelo êxodo rural (Mensagem Presidencial, 1951, p.297).

Em síntese, o projeto de desenvolvimento varguista para a agricultura estava integrado às metas, visando realizar a industrialização pesada. "O desenvolvimento capitalista no campo, apoiado enfaticamente no dinamismo dos médios e pequenos empresários rurais, constituía o horizonte dos objetivos varguistas para a agricultura. A ampliação da produção dos bens primários para o consumo interno e o reforço do setor exportador seriam alcançados através de medidas de capitalização e modernização impossíveis de levar a cabo sem investimentos simultâneos no setor industrial" (Sonia M. Draibe, 1985, p.197). Ao mesmo tempo fixava como metas complementares o maior acesso à terra pela redistribuição de terras (reforma agrária) e planos de colonização como formas de combater o êxodo rural e incentivar o surgimento dos cinturões verdes ao redor dos núcleos urbanos; finalmente previa a elaboração de um programa de educação rural e a extensão da legislação social aos trabalhadores rurais.

### 3.3. A COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA (CNPA)

O governo Vargas empreendeu um esforço de montagem de uma estrutura institucional articulada com o seu projeto de aceleração do processo de industrialização; assim procurava agilizar os mecanismos decisórios em direção da consecução dos objetivos industrializantes. Entre os elementos de novidade do período encontramos a criação de novos órgãos; a forma predominante dos mecanismos de regulação e o desenho da articulação entre os setores burocráticos do Estado e os grupos econômicos privados.

Os novos órgãos (entre eles a CNPA) dotaram o Estado de instrumentos inéditos para a elaboração de políticas. Como diz Sonia Draibe: "Trata-se de agências de atuação de âmbito nacional, destinadas a gerar políticas globais de racionalização e financiamento da produção para setores econômicos considerados agora como áreas concretas de atividade econômica nacional -superando, pois, a forma anterior de concebê-los, como conjunto de produtos discretos, sobre os quais atuavam os velhos institutos de regulação e controle de ministérios ou os controles políticos tradicionais" (Sonia Draibe, 1985, p.215).

A Comissão Nacional de Política Agrária, do mesmo modo que o Conselho de Desenvolvimento Industrial ou o Conselho Nacional de Bem-Estar, era uma comissão interministerial que visava dotar o Estado de instrumentos para elaborar e executar, com agilidade, eficiência e harmonia, as políticas nacionais para o setor agrário. A CNPA na condição de órgão de coordenação geral, não era uma estrutura adequada para a execução de políticas setoriais; assim foram criados os órgãos encarregados de elaborar e implementar os projetos econômicos e sociais para o setor rural: o Instituto de Imigração e Colonização (INIC), a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas, o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais e o Serviço Social Rural (SSR).

Do ponto de vista da articulação entre Estado

e interesses privados, prevaleceu no caso da CNPA, o modelo corporativista dominante desde os anos trinta (Sonia M. Draibe, 1985, p.224), com uma pequena diferença: ao ser feita através de órgãos setoriais a participação das "classes produtoras" se fazia de modo fragmentado.

Um ponto que merece atenção é a constituição no II<sup>o</sup> Vargas de moldura institucional voltada para o enfrentamento da questão agrária, aspecto que foi enfatizado, anos depois, pelo ministro da agricultura deste período, João Cleofas (8). Portanto, o tratamento da problemática agrária pelo governo Vargas não se resumiu a um conjunto de intenções discursivas, mas avançou dentro de uma perspectiva global do avanço industrial no sentido de armação de estrutura institucional dirigida para a elaboração de uma política agrária orgânica e articulada com o plano geral de industrialização. A relevância deste aspecto prende-se ao fato de que este era um traço distintivo do II<sup>o</sup> governo Vargas em relação ao período do presidente Eurico Gaspar Dutra e mesmo em relação ao período 30/45.

A Comissão Nacional de Política Agrária foi criada em 25 de julho de 1951, através do decreto nº 29.803. O novo órgão teria a incumbência de estudar e propor ao Presidente da República medidas para a organização e o desenvolvimento da economia agrícola e bem-estar rural.

A criação da Comissão Nacional de Política Agrária nasceu sob inspiração da corrente reformista dentro do governo Vargas, localizada na Assessoria Econômica da Presidência da República. Por iniciativa de Rômulo de Almeida, que dirigia a Assessoria Econômica de Vargas, criou-se a CNPA com o objetivo de propor, através de um colegiado, mudanças na estrutura agrária a serem encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional.

O regimento interno da CNPA, no seu artigo segundo, previa um número indeterminado de membros, sendo sua nomeação exclusiva do Presidente da República, assim como a eventual substituição de alguns titulares ou a determinação do número dos componentes do órgão. Quanto à sua composição, a CNPA era presidida pelo Ministro da Agricultura João Cleofas, fazendo parte dela representantes dos Ministérios da Fazenda,

da Educação e Saúde, da Justiça e Negócios do Interior, do Trabalho, Indústria e Comércio; e representantes de entidades ligadas às classes agrárias como a federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA).

Inicialmente, a composição da Comissão teria se revelado bastante conservadora, fato que desagradou aos reformistas idealizadores do órgão. Assim, por iniciativa de Rômulo de Almeida e Aluisio Afonso Campos, foram feitos rearranjos integrando alguns assessores do governo e excluindo alguns membros efetivos da Comissão. Essas mudanças na composição da Comissão buscavam reforçar as posições favoráveis às mudanças no campo e a enfraquecer a forte e conservadora representação paulista (9).

O novo órgão de coordenação das políticas nacionais para os problemas agrários definia um elenco de oito objetivos:

- a) aumento da produtividade, estabilidade da produção e dos mercados e melhores preços para os produtores e consumidores;
- b) amparo ao trabalhador rural, ampliação das oportunidades de emprego, melhores salários e condições de vida;
- c) organização das classes agrárias através de entidades representativas e cooperativas;
- d) extensão progressiva da previdência social e assistência aos meios rurais;
- e) revisão das regras que regulam as relações entre proprietários, parceiros, meeiros, arrendatários, etc, visando dar maiores garantias aos agricultores;
- f) assistência ao pequeno proprietário;
- g) barateamento do preço de terra pelo desencorajamento de sua posse improdutiva ou especulativa, revisão das normas legais sobre desapropriação para fins de colonização;
- h) melhor utilização das terras de domínio público, União, Estados e Municípios, ampliação dos recursos dos órgãos públicos para

tornar mais fácil o acesso à terra, através da elaboração de um plano nacional de colonização (10).

Como se pode ver pelos objetivos gerais da CNPA, a intenção do governo era enfrentar de forma simultânea várias facetas do problema agrário, o que permitia também perceber a importância dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais como o INIC e SSR. A estratégia escolhida pelo governo para a CNPA era o que classifiquei de "estratégia dos múltiplos projetos", isto é, ao invés de apresentar um único projeto amplo, "na prática irrealizável", optava por seguir uma linha de projetos específicos que ao final, no seu conjunto, permitissem consolidar um projeto amplo de reforma agrária. Certamente, a escolha dessa orientação obedecia a critérios não apenas técnicos, - dificuldades de elaboração e execução de um plano muito amplo e complexo envolvendo múltiplos problemas - mas a considerações de natureza política, uma vez que as possibilidades de resistências localizadas eram muito prováveis, fato que acabaria paralisando ou retardando a aprovação do projeto e impedindo que outras medidas aceitas pudessem ser aprovadas.

A heterogeneidade política e ideológica dos membros da CNPA é apontada como razão do fracasso da comissão no sentido de realizar mudanças na estrutura agrária. Segundo M.V. Benevides, apesar do interesse de Vargas nos trabalhos da Comissão e do seu apoio, "o ecletismo de seus membros, incluindo representantes de várias correntes, não foi propício à conclusão de nenhum dos seus projetos que chegaram a ser examinados" (11).

De qualquer forma, a análise detalhada dos trabalhos da CNPA serão importantes para o entendimento do "projeto reformista" para enfrentar a questão agrária no IIº Vargas e do tipo de resistência enfrentada dentro da própria Comissão. Na verdade, trata-se de buscar uma qualificação no conteúdo deste ideário reformista visto na perspectiva mais ampla de aceleração da industrialização e da própria oposição a ele, e qual não se confundia com uma simples recusa de mudanças no campo, como teremos a oportunidade de mostrar ao longo deste trabalho.

## REFORMA AGRÁRIA: SENTIDO E DIRETRIZES GERAIS

Em agosto de 1951, o ministro João Cleofas divulgava, em entrevista amplamente difundida na imprensa, o sentido da reforma agrária defendida pelo governo. Nesta ocasião, o ministro procurava situar a posição do governo como equidistante das posturas que identificaram a reforma agrária como sinônimo de "flagelo social" e daqueles que a viam como panacéia universal, capaz de resolver todos os problemas da agricultura. Ao mesmo tempo, classificava as reformas agrárias em violentas e normais. As primeiras ocorreram em países onde havia uma posição obstinadamente contra a realização de qualquer reforma agrária (União Soviética e México), enquanto as segundas corresponderam às experiências dos países que optaram pela realização de uma reforma agrária permanente, ou seja, um processo contínuo de revisão das relações entre o homem e a terra.

Cleofas identificava a posição de Vargas com o segundo tipo de reforma. Elogiando suas iniciativas para enfrentar o desafio agrário: - dizia: "Fundando a Comissão Nacional de Política Agrária e levando à Câmara um projeto do Serviço Social Rural, o Presidente Getúlio Vargas, que tão bem e tão pacificamente soube dotar o país de sua atual e moderna legislação social, está agora fazendo o mesmo para nos incluir entre os países de reforma agrária permanente (grifos JRBT)" (CNPA, 1953, pp.17/18). Além disso, sublinhava que tal iniciativa deveria ser apoiada porque apresentava o remédio mais eficaz para evitar o fantasma da propagação do comunismo. Portanto, dizia que: "é um erro nos deixarmos influenciar pelos que, sendo contra a reforma agrária, tentam apresentá-la como uma invenção comunista; ela é ao contrário, um dos meios mais eficazes de se imunizar um país contra o comunismo" (CNPA, 1953, p.18).

As linhas mestras da reforma agrária seriam: a política de colonização; garantia efetiva de assistência creditícia ao pequeno agricultor e a regulamentação dos arrendamentos. Quanto à política de colonização, esta deveria levar em conta os trabalhos existentes e atender preferencialmente o trabalhador nacional. Os planos de colonização deve-

riam utilizar as terras pertencentes aos Estados, Municípios e à União, as resultantes de heranças jacentes e as que viessem a ser desapropriadas. Essa política de colonização visava fixar as correntes demográficas internas, oferecendo maior acesso à terra a um número maior de trabalhadores rurais e agricultores. Seria financiada através da criação do fundo de colonização constituído com o produto da alienação de áreas urbanas pertencentes à União e de recursos provenientes do seu funcionamento.

Por outro lado, defendia o apoio financeiro aos pequenos proprietários, observando que era uma medida altamente conservadora, pois em diversos países europeus a classe média rural era o principal obstáculo ao comunismo. Finalmente, ressaltava a importância da regulamentação dos arrendamentos dada a sua grande incidência. Dava como exemplos as culturas do algodão (nordeste e São Paulo), do arroz (Rio Grande do Sul e Vale do São Francisco) e do trigo (Rio Grande do Sul).

Ao final da sua entrevista o ministro Cleofas enfatizava a necessidade de dotar o país com uma legislação agrária, adequada à diversidade regional, tanto no que tangia ao cultivo da terra, regime de propriedade, etc., como no que se referia às disponibilidades de infraestrutura de transporte, por exemplo.

Uma das primeiras tarefas a que a CNPA se dedicou foi a elaboração de um documento que contivesse as diretrizes gerais para orientar a reforma agrária no país. Em setembro de 1952, o presidente Getúlio Vargas, após examinar o documento a ele dirigido contendo as diretrizes, se manifestava favoravelmente. Esse documento, intitulado "Diretrizes para a Reforma Agrária", foi importante para a compreensão das linhas mestras da orientação varguista sobre a questão. Sem dúvida, nele estavam as principais medidas que o governo e a CNPA pretendiam utilizar ao longo dos seus trabalhos.

O documento começava com o enunciado dos princípios básicos que deveriam nortear as propostas da CNPA. De um lado, a Comissão reconhecia como instrumento básico a adoção do princípio constitucional previsto no art. 147 da Carta Magna de 1946, ou seja, o ponto de partida seria a aplicação do preceito constitucional que condicionava o direito de pro-

priedade ao bem-estar social. De outro, dizia ser o objetivo principal da reforma agrária ensejar acesso à terra aos trabalhadores rurais, evitando a proletarização, e anulando os efeitos anti-sociais e anti-econômicos da exploração da terra, através da subdivisão dos latifúndios, reaglutinação dos minifúndios e assegurando trabalho para todos.

Na parte II, chamada "Do regime agrário", apareciam três diretrizes. Em primeiro lugar, a necessidade da legislação de terras ter em conta a tradição e os costumes de cada região. Em segundo, ela deveria assegurar as condições mínimas para que a pequena propriedade pudesse desempenhar suas funções econômicas e sociais. Em terceiro, a legislação deveria impedir a fragmentação indiscriminada das terras, toda vez que ela viesse a implicar uma depreciação econômica da região, seja pela qualidade das culturas ou tipo de exploração agrícola.

Na terceira parte foram apresentadas as posições da CNPA em relação às formas e sistemas de desapropriação. O primeiro aspecto mencionado tratava da forma da indenização. Nele se acenava com a possibilidade de emenda constitucional, partindo-se do princípio de que a desapropriação dos latifúndios improdutivos deveria basear-se no art. 147 e não no § 16 do art. 141. Ou seja, para a CNPA deveria ser privilegiado no combate dos latifúndios improdutivos o dispositivo que condicionava a propriedade à sua função social e assegurava sua distribuição de modo amplo. Neste sentido, os eventuais obstáculos à realização desses objetivos, ocasionados pela exigência de pagamento prévio e em dinheiro das indenizações deveriam ser contornados mediante a aprovação de uma emenda constitucional. A esse respeito dizia o documento, que "a indenização por desapropriação dos latifúndios deverá fugir à regra do artigo 141, § 16 da Constituição Federal e enquadrar-se no seu artigo 147, ainda que, para tanto, seja necessário uma emenda constitucional" (12).

Com relação ao cálculo da indenização, o governo manifestava uma clara disposição de restringi-lo ao que considerava essencial, isto é, ao seu custo histórico. "A desapropriação da terra por interesse social deverá excluir da indenização todo o pagamento que não corresponder a princi-



pal, benfeitorias e juro razoável pelo dinheiro investido" (Diretrizes..., CNPA, 1953, p.28).

As diretrizes definiam como terras prioritárias para fins de desapropriação, aquelas situadas próximas aos centros urbanos. "Impõe-se o parcelamento das terras vizinhas ou próximas das cidades, quando, por sua extensão e tipo de exploração, constituem entrave ao incremento da agricultura, não satisfazendo as exigências de abastecimento urbano" (Diretrizes..., CNPA, 1953, p.28).

As terras preferenciais para fins de desapropriação seriam: as que não se achassem cultivadas, apesar da existência de condições favoráveis; as que, por critérios técnicos, estivessem manifestadamente mal-cultivadas, e aquelas adquiridas para fins especulativos e mantidas inexploradas. No caso das terras valorizadas por obras públicas, quando constituíssem latifúndios suscetíveis de aproveitamento econômico para fins de colonização, seriam desapropriados previamente, cabendo ao proprietário uma extensão de terra equivalente àquela cultivada por ela. As áreas próximas dos centros urbanos, cuja cultura fosse necessária para o abastecimento, não poderiam ser loteadas, ficando seus proprietários obrigados a obedecer um plano de zoneamento agrícola.

A parte quatro do documento tratava da colonização, definindo critérios para sua implementação. O primeiro critério era a unidade de legislação e centralização administrativa para a política colonizadora. Essa centralização foi ressaltada por Vargas na mensagem presidencial enviada ao Congresso propondo a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização criado justamente para desempenhar essa função. A colonização deveria dar preferência "às terras ricas, saneadas e próximas dos mercados de consumo, a fim de que a população siga antes um movimento de expansão natural do que de transplantação para zonas isoladas, por muito férteis que se apresentem" (Diretrizes..., CNPA, 1953, p.28).

Os planos de colonização deveriam, ainda, manter o equilíbrio entre áreas destinadas à pecuária e à agricultura, além de estabelecer unidades autônomas de trabalho, utilizando o critério de colonização nuclear, evitando, assim, o isolamento rural.

Na parte relativa ao crédito agrícola, foi reiterada a intenção de atingir o pequeno proprietário, orientando o crédito oficial realmente para este objetivo. Este amparo à pequena propriedade exigiria descentralizar a concessão do crédito, eliminar os entraves burocráticos e amenizar as garantias reais exigidas. O crédito oficial seria concedido geralmente em dinheiro e, em determinadas circunstâncias, na forma de máquinas agrícolas, ferramentas, sementes, adubos e animais. A intenção do governo era fornecer o crédito preferencialmente através de cooperativas agrícolas.

Nas disposições gerais foi tratada a questão da aplicação da tributação sobre a propriedade rural. De um lado, o governo via na aplicação adequada dos impostos que gravavam a propriedade (territorial, transmissão, etc.) um valioso instrumento no combate à posse improdutiva da terra. Visando racionalizar o sistema de cobrança desses impostos, foi sugerido um convênio entre Estados (os quais tinham o direito de arrecadação, sob o patrocínio do Governo Federal), de maneira a assentar critérios uniformes para a incidência e a cobrança dos mesmos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade federativa.

A lei de reforma agrária deveria conter estímulos aos proprietários que investissem em suas propriedades, como por exemplo, a garantia que não seriam atingidos pelo dispositivo de desapropriação.

Além disso, as disposições gerais sugeriam o incentivo à criação de cooperativas pelo interior, assim como de formas associativas de classes rurais, a definição em cada zona de produção de um tamanho mínimo de propriedade, além do qual não será permitido a sua partilha, e o estímulo ao surgimento de indústrias rurais, suavizando tributos incidíveis sobre elas.

As Diretrizes revelavam a visão do governo Vargas sobre a questão do direito de propriedade e o do papel do Estado como fiador do mesmo. Na verdade, o documento indicava uma postura claramente intervencionista do Estado. Anos mais tarde, Eleofas sintetizou, admiravelmente, o ponto de vista de Vargas dizendo: "De um modo geral as diretrizes estabelecem o princípio de que, garantindo o Estado o direito de propriedade,

a ele cabe regulamentar, organizar e fomentar a produção da terra, sendo-lhe facultado impor-lhe as modalidades da sua exploração econômica ditada pelo interesse público" (João Cleofas, 1960. p.59).

A filosofia que presidia a proposta varguista para a questão agrária via o Estado como principal agente desse processo, ao qual devia se subordinar o direito dos particulares. A publicação das diretrizes reviveu a polêmica sobre o intervencionismo estatal e a limitação do direito de propriedade, presente nos debates da Assembléia Constituinte de 46. Como naquela ocasião a discussão não se limitava à questão da propriedade agrária, envolvia questões mais amplas. Contudo o problema agrário era um dos seus pontos mais sensíveis.

A reação dos setores agrários às diretrizes anunciadas pelo governo foi imediata. Em setembro de 1952, o representante da FARESP, na CNPA, Raul Renato Cardoso de Melo fez um pronunciamento, endossado pela entidade, repudiando o texto programático sobre a reforma agrária. Raul Cardoso de Melo dizia estar estranhando a atitude do governo ao elaborar as diretrizes, porque, conforme entrevista do Ministro da Agricultura e deliberação da Comissão, seriam feitos previamente inquéritos para revelar as diferentes condições de trabalho na agricultura, e só após seriam estudadas medidas visando executar a reforma agrária. Por isso, "fixar previamente as diretrizes e levá-las às conseqüências e extremos a que chegam alguns itens que vamos analisar é, certamente, prejudicar um problema desconhecido em seus detalhes, dando aos trabalhos da Comissão um sentido nitidamente político, quando dela se espera um trabalho científico e objetivo" (13).

O alvo principal das objeções formuladas pelo representante da Faresp, foi o item III, referente às "Formas e Sistemas de Desapropriação". De um lado, entendia Cardoso que a Comissão deveria ater-se aos princípios constitucionais, ao invés de declarar a impraticabilidade da reforma agrária à base das normas constitucionais vigentes. De outro, considerava as medidas preconizadas como revolucionárias, na medida em que admitiam e pleiteavam a desapropriação da propriedade fundiária sem justa indenização, desafiando uma garantia constitucional assegurada aos proprietários rurais.

Comenta a intenção da CNPA - citada nas "Diretrizes" - de aprovar uma emenda constitucional, que permitisse um regime especial de avaliação da terra desapropriada por interesse social. Esta estaria baseada na aplicação do custo histórico para fins de cálculo das indenizações. Para Raul Cardoso, a adoção do custo histórico provocaria uma insegurança absoluta entre os proprietários rurais e um duro golpe nas formas de financiamento da produção agrícola. O sentido social da propriedade não podia ser confundido com a idéia acanhada de que a terra deveria ser tirada dos patrões e dada aos trabalhadores. O aspecto fundamental para o seu exercício era que fosse cultivada em condições técnicas capazes de permitir a elevação da produtividade e a preservação do solo. Este objetivo, poderia ser obtido tanto pelo chamado latifundiário como pelo proprietário, não havendo razão para a campanha contra o grande proprietário, a qual revelaria os objetivos políticos que moveriam os arautos da reforma agrária.

Sintetizando sua posição, Cardoso de Melo afirmava que o objetivo fundamental de uma reforma agrária era a busca de elevação da produção com a preservação da fertilidade da terra: "paralelamente se cogitará de meios que facilitem o acesso à terra a todos aqueles que desejem trabalhá-la nas mesmas condições técnicas de perfeição, não tanto pelo seu próprio benefício, como pelo benefício da coletividade nacional, de que a terra é patrimônio permanente" (Brasil-Rural, Faresp, 1952, p.12).

Rebate as alegações dos "patronos de tais diretrizes", de que não haveria riscos para os verdadeiros agricultores, pois os casos de desapropriação seriam limitados. Todavia, a especificação desses casos não tranquilizaria, porque poucas propriedades tinham condições de utilizar técnicas avançadas. "Num país onde o crédito é praticamente inexistente e também praticamente inexistente é a assistência técnica e onde os rendimentos agrícolas são mínimos e aleatórios, não é possível culpar-se o dono da terra que não a explore ou faça em más condições. Os casos específicos de desapropriação podem incluir praticamente todas as nossas terras cultivadas. Por isso, as diretrizes elaboradas pela CNPA põe o cutelo sobre as cabeças de todos os proprietários de terra do país (Brasil-

Rural, Faresp, 1952, p.12).

Como veremos a seguir, essa posição contra a orientação da CNPA foi reiterada na discussão do anteprojeto sobre o acesso à terra, discutido na Comissão, servindo de base para um substitutivo apresentado pelo próprio Raul Cardoso de Melo Filho.

### 3.3.1. ESTUDOS E PROJETOS

A Comissão Nacional de Política Agrária, durante a sua existência, 1951-1962, elaborou uma série de estudos e projetos versando sobre vários aspectos da estrutura agrária.

Nossa análise vai limitar-se ao período 1951-1954. Vamos examinar quatro projetos. Três deles foram de autoria de Comissão Nacional de Política Agrária: o primeiro, sobre a utilização das terras do Polígono das Secas; o segundo, sobre locação rural e o terceiro, sobre acesso à terra. O quarto projeto, também do Executivo, foi elaborado por uma comissão de juristas e tratava da regulamentação da Desapropriação por Interesse Social.

O nosso objetivo será o analisar as propostas elaboradas pelo Executivo, através da CNPA e inspiradas nas "Diretrizes" definidas pelo órgão e descritas na seção anterior. Elas, mais do que os discursos de Vargas e das opiniões manifestadas inúmeras vezes pelo ministro Cleofas, permitem uma apreciação mais profunda da proposta varguista para a questão agrária.

Vale lembrar aqui um fato importante. Dos projetos que vamos analisar a seguir, apenas um foi realmente enviado para apreciação pelo Congresso Nacional, aquele relativo à regulamentação do dispositivo constitucional sobre a desapropriação por interesse social.

Ao longo da discussão dos projetos, procuraremos utilizar estudos elaborados pela CNPA, os quais constituem a

base analítica e empírica das propostas apresentadas. Na verdade, a orientação imprimida pelo órgão reflete uma visão reformista presente na discussão da questão agrária desde os anos quarenta. Este fato não invalida a constatação feita anteriormente sobre a heterogeneidade ideológica e política dos membros da CNPA. Nem tampouco, que as linhas mestras - "As Diretrizes para a Reforma Agrária" - não tenham sido fruto de um acordo negociado entre grupos divergentes dentro da CNPA. O fundamental é que a perspectiva dos estudos e mesmo dos projetos é inequivocamente reformista. E nesta há um peso considerável atribuído ao Estado como agente de mudança, regulamentando relações entre proprietários e trabalhadores (arrendatários, parceiros), intervindo e restringindo o direito de propriedade em face de um plano, objetivando aumentar a produção agrícola e elevar as condições de vida da população rural.

Essa perspectiva, como veremos a seguir, não era a única no campo reformista; haviam outras propostas em discussão no Congresso. Todavia, as iniciativas governamentais exerciam um poder de polarização na discussão do problema agrário, constituindo ponto de referência do debate dentro do campo reformista, e a nível da sociedade como um todo.

### 3.3.2. A UTILIZAÇÃO DAS TERRAS NO POLÍGONO DAS SECAS

O problema das secas no Nordeste é um fenômeno secular. Desde o século XIX se tem registros de ocorrências de calamidades climáticas e sociais naquela região. Quase tão antiga como a existência de secas, é a presença de iniciativas dos órgãos públicos no combate ao flagelo das secas. As soluções buscadas em geral se orientavam a construção de açudes procurando irrigar as áreas localizadas no chamado Polígono das Secas e na abertura de frentes de trabalho nos períodos mais críticos de estiagem.

Essa velha questão reaparece com a seca prolongada a partir dos anos quarenta, que atingiu a sua dramaticidade maior entre 1950/1952. Neste período, havia uma in-

tensificação do fluxo migratório em direção à região sul, particularmente para os estados de São Paulo e Paraná (14). Uma série de reportagens publicadas na influente revista "Observador Econômico e Financeiro", denunciavam a angustiosa situação das populações nordestinas localizadas na área do Polígono das Secas (15).

Neste quadro de agravamento da situação na região das secas, de denúncias de abandono dos agricultores pobres entregues à sua própria sorte e de intensificação dos fluxos migratório-rural-urbano, o governo, através da CNPA, elaborou um projeto com a intenção de enfrentar a questão secular do Polígono das Secas.

No seu discurso, pronunciado a 7 de março de 1953, Vargas abordou a "questão do Polígono das Secas". Nessa ocasião, defendeu, como solução para o problema, a desapropriação dos latifúndios da região. Segundo Vargas, a lição dos últimos 3 anos mostrava que os trabalhos de irrigação e de açudagem eram insuficientes para alterar a fisionomia econômica e social da região assolada pelas secas. Atribuía a maior parcela de responsabilidade pelos resultados limitados obtidos até aquele momento ao que chamou de "incúria dos particulares". Estes eram os únicos beneficiários das obras públicas e pouco uso faziam desses melhoramentos no cultivo de suas terras, que valorizavam suas propriedades (16). Por isso, o governo pretendia efetuar a desapropriação "de amplos latifúndios do sertão nordestino e das terras vizinhas aos açudes, quando seus proprietários não os souberam aproveitar para lavoura" (Getúlio Vargas, 1969, v. 3, pp.272-273).

Segundo o governo, era "preciso promover a cultura intensiva nos terrenos irrigados, estimulando-se ali a pequena propriedade. Era preciso construir silos e armazéns para depositar gêneros nos períodos de abundância, em quantidade capaz, como reserva alimentar, de atender às populações nas épocas de carência. O aproveitamento dos vales úmidos para a lavoura, assim como a instalação e expansão de colônias agrícolas nas zonas nordestinas, e em outras regiões do país, concorre para assegurar aos flagelados a fixação do solo e as necessárias condições de vida e de subsistência" (17).

A proposta elaborada pela CNPA foi enviada à

apreciação de Vargas, em novembro de 1952. Dispunha sobre a utilização das terras irrigáveis do Nordeste e o grande objetivo perseguido era o de promover o aproveitamento agrícola intensivo das terras susceptíveis já beneficiadas por obras hidráulicas do governo federal.

O principal instrumento acenado para permitir o efetivo aproveitamento das terras irrigadas era a desapropriação por interesse social das propriedades localizadas na área do Polígono das Secas. O art. 2º, discriminava as terras susceptíveis de desapropriação, inclusive de irrigação e drenagem; as terras compreendidas no perímetro inundado dos açudes; terrenos da faixa de contorno da bacia hidráulica até 200 metros de largura; as terras compreendidas no perímetro irrigável, isto é, as dominadas pelos canais de irrigação; e os sequeiros circunjacentes ao perímetro irrigável até uma área de até duas vezes maior do que a nele compreendida.

As desapropriações seriam calculadas com base em uma classificação dos solos - elaborada a partir de mapas agrológicos e cadastros prévios - segundo o seu valor agrícola, excluindo a valorização resultante das obras hidráulicas construídas pelo governo. Na exposição de motivos, se sublinhava inclusive que agrônomos do Departamento de Secas defendiam a desapropriação e a passagem para o domínio do Estado das terras, alegando que os proprietários, via de regra, não aceitavam orientação técnica.

A posição adotada pela comissão não chegou a tanto, preferindo a manutenção da propriedade particular, devidamente condicionada por dispositivos emanados do poder público. As formas previstas de acesso à terra eram a aquisição e o arrendamento. Havia dois tipos de arrendamento contemplados no projeto. O primeiro, abrangia os terrenos, a montante e sequeiros de contorno e, nestes, seria dada preferência aos agricultores não-proprietários. Os terrenos à vazante seriam destinados apenas para culturas de subsistência. O prazo deste arrendamento era de quatro anos, com possibilidade de renovação por igual período. O segundo tipo de arrendamento era o de lotes. O prazo inicial de arrendamento, neste caso, era de dois anos, renováveis por mais três anos. Depois de transcorridos cinco anos, se o arrendatário tivesse cumprido todas as exi-



gências da lei, receberia a opção de compra num prazo mínimo de 10 anos e máximo de 15 anos.

Outra modalidade de acesso à terra era a compra de lotes, cujo preço seria calculado levando-se em conta parcela de instalação (50% do custo de construção das obras de irrigação e drenagem pertinentes a cada unidade de irrigação); parcela fundiária (valor das terras baseada nos preços de desapropriação); parcela de edificações (custo das edificações construídas nos lotes); parcela de melhoramento (50% dos custos de preparo e drenagem do lote). O adquirente assumia o compromisso de manter uma exploração racional e intensiva da terra, sem descuidar da sua conservação, sob pena de ser desapropriado. Neste caso, o governo pagaria o preço de compra acrescido do valor das benfeitorias construídas.

Entre as inovações do projeto da CNPA com relação a outras propostas em tramitação na Câmara e no Senado, de autoria dos deputados Plínio Lemos, Maurício Joppert e do senador Olavo de Oliveira, se destacavam a criação do conceito de unidade de irrigação e a formação de um "Fundo Especial de Irrigação".

O conceito de unidade de irrigação, "conjunto dos lotes agrícolas servidos pelo mesmo canal secundário de irrigação", seria importante porque facilitaria o loteamento e a colonização progressivos nos grandes sistemas de irrigação, permitindo ainda excluir das desapropriações, as unidades cuja ocupação anterior não justificassem a construção de obras de irrigação.

Quanto ao "Fundo Especial de Irrigação", este seria formado com quotas, taxas e contribuições pagas pelos arrendatários ou proprietários. Da receita anual, vinte por cento seria distribuída às cooperativas de regantes, o restante seria utilizado obrigatoriamente no fomento de obras de irrigação e na concessão de auxílios aos irrigantes.

Em cada núcleo de irrigação, o projeto previa a instalação de um órgão agropecuário que teria como atribuições: orientar e planejar a exploração agrícola; prestar assistência e educação aos proprietários dos lotes; fornecer sementes e mudas selecionadas; responder pela conservação dos canais e autorizar a construção de benfeitorias dentro dos lo-

tes, obedecidas as normas que regem essas construções.

O projeto foi enviado por Vargas para apreciação pelo Conselho Nacional de Economia. O parecer elaborado pelos conselheiros do CNE foi desfavorável à proposta governamental. O parecer fazia uma crítica ao pressuposto adotado pela CNPA: "as providências do anteprojeto são originadas da convicção de que se deveria dotar o país de determinados princípios legais como condições para alcançar-se a expansão da agricultura da região" (Revista do CNE, março/abril/1954 p.3). A crítica estava dirigida contra a orientação do projeto de realizar desapropriações de terras como medida prévia e condicionante da aplicação do programa de irrigação. Discordando desta orientação, dizia o CNE: "acredita este Conselho, que a desapropriação, como meio de alcançar os objetivos expressos no artigo 1º do anteprojeto, seria decorrência da execução de uma real assistência e realização de obras preliminares de beneficiamento, e não deve ser considerada como medida prévia e condicional" (Revista do CNE, março/abril/1954, p.4).

Ainda segundo o CNE, a desapropriação, ao invés de ser princípio orientador do programa de recuperação das terras do Polígono das Secas, deveria somente ser utilizada quando da necessidade de punir os proprietários que desrespeitassem as normas definidas pelo programa de assistência prestado pelo órgão público. Outra objeção formulada contra a tese da desapropriação, evocava o apego secular das populações nordestinas à terra, dizendo que elas aguardam do Estado o suprimento de água por meio de obras de açudagem, e por isso reagiram à iniciativa desapropriante do poder público.

Analisando os casos previstos de desapropriação no art. 2 do anteprojeto, o parecer observa que os itens I, II e III pertenciam ao princípio por desapropriação por utilidade pública, procedimento já consagrado; enquanto que os itens IV e V deveriam ter a sua desapropriação condicionada aos serviços prestados pelo Estado, respeitados os direitos dos proprietários, salvo a obrigação dos mesmos de obedecer as normas do programa de irrigação. O documento do CNE concluía sobre a orientação do projeto o seguinte: "Consequentemente, a faculdade de desapropriar deve ser parte de uma lei que crie um

serviço completo de utilidade pública e não o contrário, como se estabelece no projeto, em que se faz do acessório o principal e do principal um deficiente acessório de todo um programa da maior relevância para uma das mais importantes regiões demográficas do país" (Revista do CNE, março/abril, 1954, p.5).

Observando que nas bacias irrigáveis não existiam latifúndios, havendo na verdade uma grande fragmentação da propriedade, o parecer enfatizava a necessidade de executar obras de irrigação, incentivar a utilização racional do solo e a fixação da população através de atividades econômicas seguras.

Os conselheiros também discordam em relação ao regime de propriedade proposto pela CNPA - o lote com tamanhos variando entre 10 ha a 20 ha. A criação do lote como unidade econômica prescindiria da desapropriação e subdivisão das propriedades, pelas razões já mencionadas. Por isso, "acredita o Conselho que seria preferível promover a transição do atual regime de propriedade sem perturbar a ordem jurídica existente. A adoção do regime de loteamento racional não exige a desapropriação prévia, sob a forma de compreensão direta, com anulação do direito de propriedade. O objetivo é que as terras sejam cultivadas segundo a orientação técnica do órgão controlador e, para isso, é condição necessária que o proprietário se subordine a essa orientação e à formação do lote como unidade econômica. Isto pode ser obtido com a repartição das áreas maiores e a incorporação das menores, ao invés do loteamento, ficando os atuais proprietários com o direito de explorá-los, no primeiro caso, por si ou por terceiros, sob o regime de arrendamento, e, no segundo caso, com a constituição de condomínio dos proprietários dos pequenos lotes" (Revista do CNE, março/abril/1954, p.7).

De acordo com a postura contrária à limitação do direito de propriedade, o CNE sugeriu alterações nos artigos 11 e 12 do projeto da CNPA, que estipulavam restrições aos proprietários de terra no Polígono das Secas. O primeiro, restringia a dois lotes o direito de proprietários de terras já irrigadas por sistema público. O segundo, permitia a posse de apenas 1 lote aos proprietários com terras dentro do perímetro irrigável. As modificações apresentadas pelo CNE

suprimiam essas restrições, desde que respeitadas as normas traçadas pelo órgão responsável pelo plano de assistência (Revista do CNE, março/abril/1954, p.6).

Por outro lado, o Conselho sugeria a criação de um órgão para executar o programa, para que "este não fique como um corpo de medidas tecnicamente elaboradas, mas sem a criação do centro diretor que as tornará efetivas". O novo órgão seria chamado de "Administração do Polígono das Secas", constituído pelo Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS), Departamento Agro-Industrial do Polígono das Secas (com a ampliação e transformação do serviço de agricultura do DNOCS); uma Comissão de Planejamento (constituída por representantes das organizações que atuam no Polígono) e um Conselho incumbido de deliberar sobre os planos e orçamentos coordenados, integrando as políticas federal e estadual relativas às secas.

Na conclusão, o CNE reiterava a sua discordância com a aplicação do dispositivo da desapropriação. "À vista do exposto, é este conselho de parecer que o anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso, em vez de situar o caso da utilização das áreas irrigáveis como um problema de desapropriação, transforme essa faculdade legal em dispositivo complementar de um sistema de coordenação e aperfeiçoamento dos serviços existentes de obras e assistência técnica e financeira, de que carecem urgentemente as populações compreendidas no Polígono das Secas" (Revista do CNE, março/abril/1954, p.8).

A posição expressa pelo Conselho Nacional de Economia era de oposição às diretrizes gerais traçadas pela CNPA no tratamento da questão agrária, particularmente no projeto sobre o Polígono das Secas. Este exemplo indica que parte das resistências e críticas à orientação do governo eram também internas, vindas de outros aparelhos da máquina estatal, e não apenas localizadas a nível da sociedade, como poderíamos imaginar.

Contudo, a posição dentro do Conselho Nacional de Economia não era consensual. A esse respeito merece atenção a posição assumida pelo Conselheiro Humberto Bastos, que em voto separado, se posicionou favoravelmente à orientação da Comissão Nacional de Política Agrária.

Bastos começava duvidando do "fator psicológico" aduzido no parecer do Conselho, o apego à terra da população nordestina", o qual seria encontrado entre os grandes proprietários e minifundiários. Para Bastos, entre a população camponesa (parceiros e arrendatários) tal apego não existiria, mencionando como exemplo as migrações em massa nos períodos de secas. A pergunta fundamental na opinião de Bastos seria "precisa ou não o Brasil de uma Reforma Agrária?". Seguindo as sugestões do Conselho, dizia que tal objetivo não seria alcançado. Já o projeto original, considerava-o bastante estimulante", apesar de tímido, até, para uma reforma agrária. A iniciativa da CNPA, observava, estava articulada com a questão da desapropriação por interesse social, já que o projeto regulamentando a matéria estava em tramitação no Congresso. Bastos sublinhava como o aspecto positivo da proposta, o objetivo de "transformar os simples arrendatários ou colonos em proprietários, o que representa um progresso social na economia rural, ainda retrógrada, rotineira, colonial e semi-colonial e até semi-feudal em várias regiões do país. No sentido do fortalecimento do capitalismo agrícola, o projeto apresenta essa vantagem de aumentar o número de proprietários, conseqüentemente de produtores e de produção" (Revista do CNE, março/abril/1954, p.8).

Voltando às ponderações do parecer, considerava-as exageradas porque, o projeto não continha medidas drásticas - sendo nos seus artigos 11 e 12, sobre a desapropriação de espírito, quase conservador. Por outro lado, acerca do argumento contido no parecer de que o projeto invertia o principal e o acessório ao começar pela desapropriação e não por um programa de assistência, Bastos era taxativo: "O estado pretende valorizar os terrenos com uma série de obras recuperadoras de área do polígono. Não me parece razoável valorizar essas terras, irrigáveis, oferecer assistência técnica para depois desapropriar. Para se criar uma fazenda ou uma cidade, antes de tudo se adquire a terra. Depois da terra adquirida, loteada, vendida ou arrendada, etc., surgem melhoramentos. Essa é a ordem natural do processo criador. O nosso parecer quer inverter os termos e a ordem desse processo" (Revista do CNE, março/abril/1954, p.8).

Bastos, na parte final de sua declaração de vo-

to, atacava a idéia de criação da "Administração do Polígono das Secas", dizendo-se contrário ao aumento desnecessário da máquina burocrática do Estado. Órgãos não faltavam para desempenhar as tarefas exigidas pelo projeto CPNA. Lembrava a recente criação de uma autarquia, o Instituto Nacional de Colonização e Imigração, que, entre as suas atribuições, tinha a de traçar e executar planos de colonização, fixando imigrantes e permitindo maior acesso dos trabalhadores nacionais à pequena propriedade agrícola.

Contrastando com a posição que assumiria, quando do exame do projeto regulamentando a locação rural, o Conselho Nacional de Economia, diante da proposta de desapropriação de terras na região do Polígono das Secas, defendeu uma posição conservadora. Na verdade, o comportamento assumido pelo Conselho, neste período, revela uma postura claramente conservadora do órgão frente às questões gerais da industrialização. Esta mesma perspectiva se confirma com relação à questão agrária.

Um aspecto de grande importância que merece ser sublinhado era que a posição do Conselho revelava uma profunda divergência de concepção do problema agrário com diretrizes elaboradas pela CNPA. Esta oposição, dentro do próprio governo, não é mencionada, em geral. Os autores <sup>(18)</sup> mencionam o Congresso e as entidades de classe rurais como obstáculos às tentativas reformistas. A existência deste conflito entre órgãos tão importantes dá uma noção das dificuldades enfrentadas pelo reformismo agrário dentro do próprio Estado. O Executivo não só tinha que contornar a "oposição interna" na CPNA, como as resistências de influentes órgãos na formulação da política de desenvolvimento como o Conselho Nacional de Economia.

Assim, as hesitações e a "morosidade" do Executivo em concluir os trabalhos da CNPA e levá-los ao exame do Congresso, não poderiam ser creditados apenas à "falta de convicção reformista de Vargas" ou à "política de conciliação" para estrair as forças conservadoras, mas às disputas entre importantes correntes dentro do próprio governo. As resistências dentro do Congresso e a mobilização das entidades agrárias e de demais correntes conservadoras contra a reforma agrária merecem uma análise mais detalhada, como faremos nos

próximos capítulos.

Não há notícias sobre o envio do projeto de desapropriação de terras no Polígono das Secas ao Congresso, no governo Vargas.

Em 1961, o então deputado João Cleofas reapresentou o projeto elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária como subsídio à discussão sobre a reforma agrária.

### 3.3.3. A QUESTÃO DA PARCERIA E DO ARRENDAMENTO: O PROJETO DE LOCAÇÃO RURAL

Uma das grandes preocupações do governo e da CNPA era com a importância da parceria e do arrendamento na produção agrícola do país. Apesar de ter peso na produção, a situação daqueles que cultivavam terras de terceiros era de total desamparo da lei. Ou seja, as relações entre proprietários e locatários era regida por costumes e tradições antiquadas e extremamente desfavoráveis aos parceiros e arrendatários.

Por este motivo, a CNPA elaborou um projeto de locação, em março de 1953, visando disciplinar as relações entre proprietários e locatários, assegurando a estes, direitos até então inexistentes.

Na exposição de motivos do projeto, o ministro Cleofas sublinhava a necessidade urgente de novas regras para o arrendamento e a parceria diante do quadro da produção agrícola do país. "Não obstante, reconheça que outros assuntos de maior relevância e alcance estão subordinados ao exame e estudo, objetivando o aperfeiçoamento da estrutura agrária, entende a comissão ser urgente a regulamentação das locações de imóveis destinados à produção agropecuária, objeto de constantes apelos e reivindicações do governo" (19).

A causa principal para a pressa da CNPA em regulamentar a parceria e o arrendamento - segundo o ministro Cleofas - estava no crescimento da prática do arrendamento e parceria. Segundo dados citados por Cleofas, estes passaram de

23.371, em 1920 para 221.505, em 1940. Essa tendência se mantinha no início dos anos cinqüenta; mesmo na falta de dados censitários, as evidências indiretas sugeriam o aumento do número de agricultores que cultivavam terras de terceiros. A expansão de culturas tipicamente cultivadas em regime de arrendamento e parceria, como o algodão, milho, trigo, constituíam indicações da manutenção da tendência ao crescimento dessas formas de exploração agrícola.

Outra preocupação presente na exposição de motivos dizia respeito às condições vigentes nos contratos de parceria e arrendamento. A CNPA pretendia, com o projeto, assegurar maiores garantias aos agricultores, resguardando certos direitos aos mesmos e coibindo a exploração por parte dos proprietários. O Brasil deveria seguir o exemplo de outros países que elaboraram uma legislação sobre o arrendamento rural, estabelecendo prazos mínimos para locação e várias modalidades para limitar as rendas respectivas, além de certas obrigações dos proprietários em oferecer um mínimo de conforto para o locatário.

A situação dos arrendatários e parceiros, em meados dos anos cinqüenta, foi retratada por um estudo da própria CNPA, de autoria de Clóvis Caldeira, no qual se traçava um quadro impressionante. Este estudo foi elaborado dentro do inquérito realizado pela CNPA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visando subsidiar as propostas que seriam elaboradas pela Comissão.

Nesta época, segundo este estudo, a maioria dos contratos de arrendamento era ainda verbal: cerca de 87% dos municípios pesquisados acusavam a predominância de contratos verbais e apenas 13% de contratos escritos. Mesmo na região sul, a mais desenvolvida, a porcentagem de contratos escritos era de apenas 23%. Olhando a situação por estados, o quadro era mais detalhado. O estado, onde havia uma porcentagem maior de contratos escritos, era o Rio Grande do Sul, com 34%; depois vinha São Paulo, com 24%; o Paraná com 15% e Santa Catarina com 9%. Se, na região de agricultura mais evoluída, tínhamos níveis baixos de contratos escritos, a situação nas outras regiões era ainda mais desfavorável para os arrendatários e parceiros. Os dados do estudo de Caldeira indica que nas outras regiões os contratos escritos eram ainda menos frequentes.



Quanto à modalidade de pagamento predominante, o estudo confirmou a tendência presente nos anos quarenta, o pagamento em dinheiro. Em 71% dos municípios predominava o pagamento em dinheiro, expressando um certo grau de circulação monetária. Contudo, havia formas híbridas de pagamentos como em produção, e em dinheiro e produção. Em todas as regiões prevalecia o pagamento em dinheiro em percentuais que variavam de 63% na região centro-oeste até 85% na região sul.

Em relação à questão dos prazos de locação, o estudo confirmou a tendência vigente, também, desde os quarenta, de contratos de curta duração. Em 56% dos municípios os prazos eram de 1 a 2 anos. A distribuição regional indicava a predominância de prazos pequenos de locação: na região sul, 63% dos contratos era de 1 a 2 anos; na região nordeste 58%; região leste 47%; região centro-oeste 48%. Os prazos de locação acima de 3 anos eram em pequenos números, cerca de 15% dos municípios pesquisados.

As condições de comercialização indicavam a dependência dos arrendatários e parceiros em relação aos intermediários. Os dados indicavam que 77% da produção era vendida aos intermediários, 12,7% no mercado público, 11,6% para o proprietário da terra, 5,7% na feira livre e apenas 3,7% ao consumidor. Na região sul, a presença dos intermediários era maior, cerca de 81%; e a menor estava no Nordeste, 45,7%.

As culturas onde a incidência do arrendamento se fazia maior, eram: a de milho, feijão, arroz e algodão. Ou seja, podemos dizer que parte importante da agricultura de alimentos era responsabilidade de arrendatários.

A situação dos parceiros não era melhor do que a dos arrendatários. A forma principal de parceria era a meação; em 87,1% dos municípios. Segundo Caldeira, este fato era significativo porque a meação era a "forma considerada mais desfavorável aos interesses do homem que trabalha a terra, a forma em que o parceiro-trabalhador fica sujeito à dependência econômica e não raro a uma série de servidões institucionais nos costumes" (28). A distribuição regional indicava alta incidência da prática de meação: região norte, 100%; centro-oeste, 91,4%; leste, 89,2%; nordeste, 84,6% e região sul, 84,2%.

As culturas onde predominava o regime de parceria eram a de milho, feijão, arroz, e em menor escala, algodão, café, cana-de-açúcar e mandioca.

O estudo da CNPA revelava ainda algumas características das relações entre proprietários e arrendatários e parceiros que indicavam os abusos praticados pelos proprietários. A área dos arrendamentos em geral era pequena. Nos contratos eram estipuladas cláusulas que obrigavam os arrendatários à prestação de serviços gratuitos. Estes incluíam o conserto e conservação de estradas e caminhos internos da propriedade. Havia também outra modalidade de prestação de serviços, "a prestação compensada" - na qual o proprietário permitia ao arrendatário manter nos seus pastos criações em troca da limpeza do pasto, conserto e conservação de cercas. Os arrendatários não tinham liberdade para escolher os produtos para cultivo. Na maioria dos contratos existiam cláusulas nas quais o proprietário definia o que poderia ser plantado. Na administração do imóvel, os contratos restringiam a liberdade dos arrendatários, permitindo a ingerência dos proprietários. Além disso, os arrendatários não tinham liberdade para contratar trabalhadores quando fosse necessário. Os contratos não estipulavam indenização para benfeitorias e melhoramentos realizados na área arrendada.

A situação dos parceiros também era bastante difícil. A sua área era de 20 alqueires paulistas. Os prazos de 1 a 2 anos. A forma mais freqüente de partilha era de 50% para cada parte. Em muitos contratos, o vínculo era estabelecido entre o proprietário e a família do parceiro. Este procedimento revelava o interesse do cedente no número de força de trabalho de cada família. Como no caso do arrendamento, os parceiros não podiam contratar trabalhadores sem autorização dos proprietários. Também eram obrigados a prestar serviços gratuitos, como por exemplo, conserto de caminhos e a limpeza dos córregos. Outra restrição, era o impedimento ao parceiro de trabalhar fora de sua propriedade. Quanto à administração do imóvel, o parceiro não tinha direito de dirigir a sua gleba. Não havia também indenização para as benfeitorias eventualmente construídas por eles. Outro laço de dependência entre o proprietário e o parceiro era de tipo financeiro. Como não era atendido pelo crédito oficial, ficava obrigado a recorrer ao proprietário,

tornando-se um devedor e sendo obrigado a aceitar contratos desfavoráveis. Os contratos não estipulavam preferência na compra da produção, inclusive o parceiro gozava o direito de vender sua produção fora de propriedade, desde que recebesse preços melhores. Na prática, porém, pelo conjunto de aspectos mencionados, na maioria das vezes acabava vendendo o produto aos proprietários.

Essa digressão sobre a situação dos arrendatários e parceiros no começo dos anos cinquenta dá bem a dimensão do problema que a CNPA buscava enfrentar. A preocupação governamental, em rever as regras que presidiam as relações entre proprietários e os arrendatários e parceiros, parece assim, oportuna e importante à luz da situação existente naquele momento.

Uma análise dos principais dispositivos sugeridos pela CNPA revelam o seu caráter avançado e progressista. No projeto podemos destacar várias disposições que visavam modificar a situação de total subordinação vivida pelos arrendatários e parceiros.

Em primeiro lugar, o artigo 3 definia prazos mínimos para a locação rural que variavam de três a cinco anos. No caso das lavouras, o prazo seria no mínimo de 3 anos, enquanto na pecuária o mínimo seria de cinco anos. Este mesmo artigo assegurava ao locatário, no caso de término do prazo de locação, o direito de concluir a sua colheita ou a parição de animais.

Em segundo lugar, o artigo 6 previa a renovação automática dos contratos, desde que até seis meses antes do término do mesmo, nenhuma das partes fizesse notificação em contrário. No caso em que o proprietário quisesse reaver sua propriedade, só poderia fazê-lo para explorá-lo por sua conta ou por descendente.

O terceiro aspecto de destaque era o estabelecimento dos preços dos imóveis e o cálculo do preço das terras e benfeitorias. Conforme o artigo 8: "O preço anual das locações não poderá exceder a 25% do valor das terras acrescido de 20% do valor das benfeitorias aproveitáveis na exploração. Quando o pagamento seja em porcentagem da produção, o valor da parte entregue, no dia do vencimento, não poderá ex-

ceder 35% do valor das terras, acrescido de 20% do valor das benfeitorias.

Parágrafo Único: o valor das terras e benfeitorias para os efeitos deste artigo será o valor médio atribuído aos mesmos pelas exatarias estaduais. É permitido o arbitramento para avaliação dos bens não considerados nos dois exercícios anteriores (João Cleofas, Senado Federal, 1964, p.460).

A Comissão justificou o cálculo do teto em função do valor tributável da terra, por ser o mais prudente e equitativo, obrigando o proprietário a pagar o valor justo para não sofrer a renda considerada por ele como justa. Caso algum deles declarasse um valor tributável exagerado, haveria a reação de outros proprietários que se tornariam os próprios fiscais deste abuso, enfatizava o ministro Cleofas.

O artigo 9 previa a indenização das benfeitorias realizadas pelo locatário. O anteprojeto facultava ao locatário a construção de moradias econômicas e obras de defesa do solo, as quais seriam indenizadas em até 1/3 do valor global da locação. A justificativa de Cleofas, para introdução desse dispositivo, era a de que seria um "estímulo à radicação do homem à terra e à melhoria de suas condições de vida. Também, sentir-se-á ele, amparado para realizar obras de defesa e conservação do solo, destinadas a pôr termo à exploração predatória que caracteriza atualmente o cultivo das terras arrendadas" (João Cleofas, Senado Federal, 1964, p.460)

Finalmente, o projeto continha um dispositivo considerado inovador pelo governo. Este consistia na equiparação no pagamento do aluguel entre a forma monetária e o pagamento em produtos (típico da parceria). Deste modo a CNPA não fazia distinção entre arrendamento e parceria, limitando os casos de parceria, para efeitos de lei, para aqueles onde o proprietário fosse o verdadeiro sócio do arrendatário.

Pôsteriormente, Vargas enviou o projeto sobre locação de Imóveis Rurais para apreciação do Conselho Nacional de Economia, no início de 1954. O parecer afirmava que o país se encaminhava para uma melhoria de sua estrutura agrária, sendo indispensável para assegurar aos que cultivam terras alheias três condições essenciais: a) estabilidade na área ocu-

pada; b) pagamento de aluguel compatível com a produção; c) estímulo à boa utilização do solo, ao desenvolvimento das benfeitorias e ao emprego de técnicas adequadas <sup>(21)</sup>. Esses pontos seriam fundamentais em qualquer política que pretendesse fixar o homem à terra e remover as causas da intensa migração dessas populações.

Concordando com o conceito de arrendamento rural que considerava novo, o CNE via a exclusão das atividades pecuárias e extrativas como um "lapso". Neste sentido propunha a incorporação destas no projeto. A segunda observação foi em relação ao contrato de locação. Segundo o parecer, o artigo 2º admitiu o contrato verbal "quando presumiu a existência de locação pela simples prova de pagamento em dinheiro ou em espécie, só tornando obrigatório documento escrito quando o valor da locação for superior a trinta mil cruzeiros" (Revista do CNE, julho/agosto/1954, p. 10). Para o Conselho, o contrato verbal mantinha o clima de insegurança para os milhões de locatários que apenas poderiam provar que exploravam tal área, ficando à mercê dos proprietários quanto ao prazo de locação, modo de exploração, etc. A alteração sugerida pelo Conselho era o estabelecimento de um sistema especial de declaração perante o oficial de registro de Imóveis pelas partes contratantes (Revista do CNE, julho/agosto/1954, p. 10). Tal medida seria um passo em direção a criação de um cadastro rural.

O terceiro aspecto analisado era o referente aos prazos de locação. A preocupação do Conselho era seguir a tendência dos países com legislação mais avançada, onde a orientação era dilatar o máximo possível a locação dos imóveis. As vantagens de locações maiores seriam a utilização mais racional do solo, pela possibilidade de rotação de culturas, a aplicação de fertilizantes e outros procedimentos dispendiosos que não podiam ser adotados num período de ocupação pequeno. Assim, o parecer, considerando exíguos os prazos de locação do projeto da CNPA, propunha a dilatação dos mesmos, passando para 3 anos os das culturas anuais e cinco anos os das culturas permanentes ou semi-permanentes.

Outra discordância do parecer com o projeto da Comissão era com o preço da locação. Segundo o anteprojeto, es-

te seria proporcional ao valor das terras e das benfeitorias; quando o pagamento fosse em dinheiro os valores básicos eram de 25% (valor da terra) e 20% (valor das benfeitorias); quando fosse em espécie não poderiam exceder 35% (valor das terras) e 20% (valor das benfeitorias). Segundo o Conselho, essa modalidade de base de cálculo apenas remunerava o capital investido, tornando-se um empecilho ao próprio arrendamento e contrariando, portanto, os objetivos do próprio anteprojeto, de estimular e regulamentar o arrendamento em bases rentáveis e estáveis para os locatários.

O Conselho advertia que o dispositivo dificultaria o acesso à terra nas regiões centro e leste, porque nestas se encontrariam as "terras cansadas", de baixa produtividade, situadas, porém, nas proximidades de cidades, vias de transporte, cujos preços eram elevados. Caso o valor do aluguel da locação fosse calculado, tendo por base o preço das terras, o aluguel absorveria quase a totalidade da colheita do locatário. Ao mesmo tempo, em zonas de ocupação recentes as terras eram férteis e o valor da terra era baixo. Neste caso, o locatário teria vantagens.

Diante dessa diversidade de situação, o parecer sugeria a adoção de uma outra forma de cálculo do aluguel, tendo por base a produção efetiva. No caso do pagamento em dinheiro, os tetos máximos seriam 20% do valor da produção tendo por base a unidade de área e calculada a partir da lavoura dominante na região a partir da média dos últimos três anos. No pagamento em espécie, o limite seria de 35% da colheita calculada sobre a unidade vigente na região.

Quanto ao reajuste do preço da locação, a sugestão era que fosse feito de acordo com o valor da produção. Este critério seria um estímulo aos arrendamentos de longo prazo, ao uso racional do solo e a própria fixação do trabalhador rural à terra. Para disciplinar o reajuste, o parecer propunha o seguinte procedimento: se durante três meses se verificar uma queda de preços - não estacional - de no mínimo 20% do nível utilizado para base no contrato, o locatário poderá solicitar ao locador um ajuste temporário do arrendamento; se durante um ano houver um aumento generalizado de preços, o locador poderá solicitar ao locatário um reajuste no valor do aluguel.

Em relação à indenização das benfeitorias, o Conselho considerou restritivas as cláusulas do anteprojeto. A principal consequência desta limitação seria a limitação acentuada de investimentos em obras e técnicas que mesmo não sendo indispensáveis, trariam um aperfeiçoamento tecnológico incentivando o aumento da produtividade. Citava como exemplos a utilização de fertilizantes, irrigação e drenagem. O CNE propunha uma nova redação ao artigo 9º, onde ficasse contemplado o direito de locatário de receber indenização pelas benfeitorias introduzidas (Revista do CNE, julho/agosto/1954, p.12)

A última recomendação do parecer foi para a criação de uma justiça rural. Reconhecendo as dificuldades para a execução da lei, considerava que a justiça comum, com a sua tramitação complicada, demorada e dispendiosa, não seria uma instância adequada para o arbitramento das questões pendentes entre os proprietários e os locatários. Daí a necessidade da criação de uma justiça rural, com características adequadas ao meio onde ela ia atuar. Para disciplinar os contratos de locação seriam instituídas juntas paritárias de conciliação. Estas decidiriam, sem grande dispêndio de tempo e dinheiro, os litígios entre as partes interessadas. As juntas paritárias seriam compostas por representantes escolhidos pelas partes e nomeados pelo governo federal, sob a presidência do juiz de direito da comarca na sede de cada município.

O projeto de locação rural da CNPA era oportuno e revelava a sensibilidade do governo para um problema grave da produção agrícola. Na verdade, o arrendamento e a parceria eram modalidades importantes de exploração rural. Apesar das dificuldades em avaliar os números exatos de parceiros e arrendatários, devido as lacunas e equívocos dos censos agrícolas de 1920, 1940 e 1950, é inegável que eles conheciam um crescimento importante entre 1920 e 1950. O estudo realizado pela CNPA, que deu origem ao trabalho de Clóvis Caldeira sobre o Arrendamento e Parceria, mostra com clareza a situação de "exploração" e "coação" a qual os locatários estavam submetidos.

Concebido para "modernizar" as relações entre proprietários, parceiros e arrendatários, a proposta da CNPA, mesmo meritória, possuía algumas disposições falhas. Estas foram bem identificadas pelo parecer do Conselho Nacional de Eco-

nomia, que fez sugestões valiosas como a dilatação dos prazos de locação, mudança no cálculo do preço do aluguel e da quota-parceria, ampliando dos casos de benfeitorias indenizáveis e a criação da Justiça Rural para resolver os litígios entre proprietários e locatários.

Neste caso específico, a posição adotada pelo Conselho pode ser considerada como progressista, inclusive apontando para medidas mais favoráveis aos parceiros e arrendatários do que as sugeridas pela CNPA, numa perspectiva de "modernização" dessas relações de produção. Nem sempre o Conselho assumiu posições reformistas como neste caso. Nas questões envolvendo mais diretamente a posse e o uso da propriedade, o órgão adotou posturas conservadoras, como vimos no exemplo do plano de desapropriação no Polígono das Secas.

### 3.3.4. O ACESSO À PROPRIEDADE FUNDIÁRIA

Entre as iniciativas inovadoras da Comissão Nacional de Política Agrária se destacava o anteprojeto regulamentando o acesso à exploração agrícola, com qual se visava distribuir e utilizar a propriedade de acordo com o interesse social, ensejando incrementar a produção agrícola e a fixação do homem ao campo.

O esboço do anteprojeto elaborado sob coordenação do deputado Hermes Lima foi apresentado para apreciação dos demais membros da CNPA, onde recebeu críticas formuladas pelo representante da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo, Raul Cardoso de Melo, que apresentou um substitutivo.

Segundo os autores do anteprojeto, o espírito que norteou a redação da proposta foi "o interesse de aparelhar o Poder Público de meios legais destinados a facilitar a exploração racional da terra pelo maior número possível de agricultores, respeitados, porém, os fundamentos institucionais do direito de propriedade" (CNPA, 1953, p.67). Assim, o esboço procurava dinamizar os dispositivos constitucionais consignados nos artigos 147 e 156, reconhecendo a legitimidade do



poder intervencionista do Estado como agente disciplinador e indutor da adoção pelos produtores de procedimentos racionais de exploração da terra. A sugestão da CNPA, porém, ia além de simplesmente procurar incentivar a adoção de técnicas racionais de cultivo do solo. Tal alteração na forma de exploração agrícola passava necessariamente por uma redistribuição da propriedade fundiária. É bom não esquecer que a modernização da exploração da terra, aceita amplamente entre as classes agrárias, prescindia para alguns setores, da utilização do estatuto da desapropriação.

Na parte relativa à desapropriação, os redatores revelavam uma posição marcadamente favorável ao poder intervencionista do Estado, o qual não seria passível de contestação por parte dos particulares. "Na parte destinada à desapropriação admite-se expressamente o decreto executivo como veículo para realizá-la, evitando-se por esta forma, qualquer dúvida judiciária sobre a legitimidade do referido meio" (CNPA, 1953, p.67). Quanto ao delicado problema da indenização os autores defendiam o direito do legislador ordinário para estabelecer os critérios dentro dos quais ela seria definida como justa.

Para efeitos de desapropriação por interesse social, o artigo 3º discriminava as terras passíveis desta: as terras necessárias ao abastecimento dos centros urbanos; aquelas necessárias à produção de matérias-primas indispensáveis ao desenvolvimento do país; as retidas para fins especulativos; as abandonadas ou mal-aproveitadas; as destinadas para a construção de silos, armazéns e indústrias rurais; e aquelas necessárias à defesa ou proteção do solo, das águas e outros recursos naturais.

A desapropriação seria feita por intermédio de decreto executivo, considerando-se como justa indenização, aquela fixada, tendo por base do custo do imóvel e das benfeitorias acrescidas dos juros legais. Para evitar a especulação, o valor da indenização seria proporcional à área e às benfeitorias desapropriadas, não podendo exceder à média correspondente dos valores para o imposto territorial do triênio anterior.

Os meios de acesso à propriedade da terra pre-

vistas pelo art. 2 eram a desapropriação, doação, usufruto e usucapião das terras públicas; a compra e venda e arrendamento. Como vemos, a subcomissão introduziu um dispositivo bastante inovador e polêmico: a doação de terras públicas aos trabalhadores sem terra.

A subcomissão afirmava que nos países com legislação agrária mais avançada predominava a orientação de nacionalizar toda a terra, transformando o Estado no único proprietário. A nacionalização procuraria contornar as eventuais dificuldades para o desenvolvimento da produção agrícola, sendo que nesta, as formas usuais de acesso à terra eram o usufruto e o arrendamento. Mesmo reconhecendo ser esta uma forma mais avançada, a subcomissão, atendendo as Diretrizes adotadas pela CNPA e aprovadas pelo Presidente da República, seguiu uma orientação que considerou mais conveniente para a formação da pequena propriedade, ou seja, o Estado teria a incumbência de facilitar a aquisição ou aproveitamento das terras públicas, improdutivamente retidas. O aproveitamento das terras públicas seria feito pela doação, usufruto e usucapião.

As terras públicas poderiam ser doadas aos agricultores não-proprietários de imóvel rural ou urbano, não podendo a área doada exceder 100 ha. A União doaria terras aos Estados e municípios para a realização de planos de colonização elaborados ou aprovados pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização. As terras doadas não poderiam ser transferidas sem prévia autorização da União.

O usufruto de terras públicas visaria também a sua utilização em planos de colonização sob direção do INIC. O usucapião beneficiaria aos posseiros das terras do Estado, que cultivassem um lote de modo produtivo e tivessem moradia nele, durante o período de três consecutivos.

No caso da compra e venda das propriedades particulares, o esboço contemplava medidas que garantissem preferência de aquisição ao poder público no caso de propriedades com mais de trezentos hectares. A intenção, segundo a subcomissão, era refrear a ação especulativa sobre os imóveis rurais através da preferência de compra das grandes propriedades pela União.

Entre os meios de acesso à terra o mais po-

lêmico era, sem dúvida, o referente ao arrendamento. Pelo artigo 13 a subcomissão propunha o arrendamento compulsório nas áreas rurais com mais de trezentos hectares. "O proprietário de imóvel rural de mais de trezentos hectares não poderá recusar ao Governo Federal o arrendamento de superfície não inferior a 15% (quinze por cento) das propriedades rurais da área total da respectiva propriedade" (CNPA, 1953, pp. 73-74). Tal dispositivo procurava conter os excessos do sentimento de propriedade, incompatíveis com a moderna conceituação do direito de propriedade condicionado pelo interesse social. Não havia nenhuma inconstitucionalidade na figura do arrendamento compulsório, dizia a subcomissão: "Não há realmente na Constituição Federal nada que impeça a legislador ordinário instituir os meios e os modos através dos quais deve o uso da propriedade ser condicionado ao bem estar social. Ao contrário, incumbe-lhes, no exercício da atividade legislativa, elaborar as leis indispensáveis à plena execução dos preceitos constitucionais" (CNPA, 1953, p.69).

Prosseguindo na justificativa, ela dizia estar o dispositivo de acordo com o art. 724 do Código Civil, sendo a locação rural compulsória apenas uma forma ou modalidade de uso e não um meio de apropriação de bens e direitos. O argumento era que havia uma clara distinção entre disciplina ou suspensão do uso do direito de propriedade e a perda do mesmo. "No arrendamento não há perda ou suspensão do uso, mas exercício indireto dele, acarretando a substituição dos frutos naturais pelos civis. A substância do domínio ou titularidade e patrimônio - continua intocada - não há perda patrimonial nem mudança de dono encontrando-se conseqüentemente respeitados os princípios constitucionais" (CNPA, 1953, p.69).

Portanto o esboço estaria ajustado aos preceitos constitucionais, não procedendo as objeções formuladas por pessoas e instituições influenciadas por concepções privativas, já em desuso e abandonada pelo direito moderno. Do ponto de vista deste, "o que lhe repugna é o não-uso, a inércia do dono".

O arrendamento compulsório, num raio de vinte e quatro quilômetros a partir do perímetro urbano, em cidades com mais de quinze mil habitantes, poderia incidir sobre pro-

priedades com menos de trezentos hectares, desde que não estivessem sendo aproveitadas em pelo menos 50% de sua área agricultável. O pagamento do arrendamento corresponderia ao pagamento de um aluguel anual de dez por cento do valor da propriedade, conforme a declaração do imposto territorial do ano anterior. Quando da prorrogação do arrendamento, o aumento máximo poderia ser de trinta por cento em relação ao imposto territorial do ano anterior. Para a constituição do arrendamento, bastava a notificação por escrito da União ao proprietário com uma antecedência de seis meses. Em caso de rescisão do contrato de arrendamento, as benfeitorias e outras edificações seriam indenizadas pelo proprietário; se o proprietário discordasse do valor da indenização, esta seria paga pela prorrogação gratuita do arrendamento até o ressarcimento do locatário, tendo por base o último aluguel. Por sua vez, o arrendatário só seria indenizado se seguisse, na construção das benfeitorias, o plano traçado para edificações pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Também no caso da aquisição da terra arrendada, a preferência seria da União, sendo o preço calculado conforme o artigo 4º, isto é, tendo por base o custo do imóvel, das benfeitorias acrescidas dos juros legais.

O esboço dava atenção à criação do chamado cinturão verde em torno dos grandes núcleos urbanos. Neste sentido, a subcomissão subordinou a exploração agrícola nas suas várias modalidades (usufruídas, arrendadas ou adquiridas) ao sistema de loteamento. Este consistia numa série de dispositivos visando incentivar a produção de alimentos. Assim, pelo artigo 25, o Executivo determinaria, através de decreto, o tamanho mínimo dos lotes agrícolas e indicaria a exploração adequada em cada região obedecendo às características das mesmas. Além disso, as áreas agricultáveis, num raio de sessenta quilômetros do perímetro urbano, em cidades com mais de cinquenta mil habitantes, teriam que ser utilizadas obrigatoriamente em explorações agrícolas destinadas ao abastecimento da população urbana (art. 26). Essa exploração das terras loteadas deveria obedecer planos aprovados pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

Estabelecia, ainda, um esboço de uma série de medidas impedindo a especulação e o excessivo fracionamento das

propriedades. Neste sentido, eram inalienáveis as terras adquiridas do Poder Público nas várias modalidades (art. 29). Expirado o prazo de inalienabilidade, o imóvel só poderia ser transmitido para agricultor não-proprietário. Foi vedada a redução da propriedade a menos de cinco hectares por divisão ou transmissão inter-vivos ou causa-mortis (art. 31). Finalmente o INIC poderia impedir a mudança na exploração agrícola quando esta viesse a prejudicar as necessidades do mercado interno ou externo (art. 32).

As disposições gerais mencionavam medidas de apoio aos agricultores fixados à terra pelo projeto, como crédito oficial preferencial, assistência técnica gratuita da União por três anos e garantia de preços mínimos para os gêneros alimentícios de primeira necessidade.

Um aspecto que merece destaque é o fato da reação contra o esboço de Exploração Agrícola ter surgido dentro da Comissão Nacional de Política Agrária. As críticas à proposta elaborada pelos técnicos da CNPA, partiu do representante da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), Raul Cardoso de Melo, que apresentou um substitutivo ao anteprojeto oficial. Na verdade, esta reação e posterior oposição entre a perspectiva adotada pelas forças reformistas dirigidas por Hermes Lima e a perspectiva conservadora expressa por Cardoso de Melo, revela as dificuldades enfrentadas pela proposta oficial dentro da própria Comissão. A internalização das divergências dentro do órgão incumbido de elaborar a política agrária do governo dá uma idéia dos obstáculos antepostos à proposta varguista para a questão agrária. Certamente, o fato da CNPA ter se transformado numa das principais arenas da disputa entre as diversas concepções acerca da questão agrária, abriu mais flanco aos ataques conservadores e tornava a posição reformista mais vulnerável.

A divergência fundamental entre o esboço elaborado pela comissão presidida por Hermes Lima e Raul Cardoso de Melo, estava centrada no papel a ser desempenhado pelo estatuto da desapropriação na ampliação das oportunidades de acesso à terra. Para a subcomissão, essa ampliação exigia um grau elevado de regulação estatal sobre o uso da propriedade agrária, com destaque para o papel reservado para várias moda-

lidades de limitação do direito de propriedade, desapropriação, arrendamento compulsório, etc. Esse claro predomínio do interesse público sobre o privado, implicava na sugestão de alterações na forma de indenização, no cálculo da mesma e na transferência ao legislador ordinário de atribuições como a da definição do que é indenização justa. Essa orientação estatista se chocava com aquela defendida pelo representante da Faresp, para o qual os dispositivos constitucionais eram claros, sendo desnecessário qualquer iniciativa de revisá-los.

O substitutivo estava baseado em três princípios que orientaram a sua elaboração. Conforme enfatiza o próprio Cardoso, sua proposta tinha como supostos básicos que: a) nenhuma desapropriação de terras deverá ser decretada e levada a efeito sem que, previamente tenha sido programado o aproveitamento da respectiva área; b) o programa de acesso à terra deve levar em conta as possibilidades de exploração racional e não o simples propósito de redistribuí-la; c) é inconcebível que qualquer área seja desapropriada sem prévio e detalhado estudo da conveniência da medida (22).

Partindo do princípio que o acesso à terra prescindia da desapropriação como medida prévia, a exemplo da posição assumida pelo Conselho Nacional de Economia no seu parecer sobre o projeto de locação rural, Cardoso de Melo Filho elaborou um substitutivo onde o centro se deslocou para o aproveitamento preferencial das terras públicas.

No art. 2º Cardoso de Melo sugeria, como meios de acesso à terra, o loteamento supervisionado de terras pertencentes à União, Estados e Municípios, ou particulares, e "ainda a desapropriação daquelas áreas consideradas necessárias". Foram suprimidas a doação, usufruto, o usucapião das terras públicas e o arrendamento compulsório.

A desapropriação de áreas rurais deveria obedecer proposta do INIC, podendo ser decretada nas seguintes condições: permanecendo inexploradas ou mal aproveitadas quando necessárias ao abastecimento urbano ou à produção de matérias-primas essenciais; quando destinadas ao estabelecimento de colônias-escolas, construção de silos e armazéns ou indústrias rurais; quando destinadas ao loteamento para assento de trabalhadores nacionais; quando beneficiadas com obras perma-

mentes de irrigação ou açudagem e destinadas para planos de colonização; e quando necessárias para a proteção do solo, água e recursos naturais (art. 3º).

Confrontada com o esboço da subcomissão, encontramos diferenças significativas. A possibilidade de desapropriação, mesmo de terras exploradas para atender o abastecimento urbano ou o suprimento de matérias-primas essenciais, desapareceram no substitutivo, assim como aquelas detidas para fins especulativos. O substitutivo limitava às terras inexploradas ou abandonadas quando necessárias ao abastecimento e à produção de matérias-primas, e alguns casos para construção de silos, armazéns ou para execução de planos de loteamento, os casos de desapropriação. Há enfim, um recuo evidente em termos de regulação por parte do Estado, da problemática agrária.

Além de restringir as possibilidades de desapropriação, Cardoso de Melo Filho, noutros artigos, cercava os proprietários de outras garantias. Assim, segundo o § 2º do artigo 4º, o proprietário da terra desapropriada teria preferência para aquisição de até dois lotes com o compromisso de explorá-los pessoalmente. Além disso, as propostas de desapropriação teriam que ser acompanhadas de estudos detalhados (art. 5º) e o INIC antes de encaminhar qualquer proposta deveria consultar a Confederação Rural Brasileira e por intermédio a federação Rural do Estado da área desapropriada, sendo permitido um prazo de 45 dias para que a entidade manifeste a sua posição. É fácil perceber a intenção explícita do substitutivo de retirar a eficácia do dispositivo constitucional, enfraquecendo-o por suas sucessivas restrições e exigências. O que equivalia a esvaziar o poder de regulação do Estado, que no esboço era inequívoco, através de um processo moroso de consultas, cujo intuito era suprimir a iniciativa do poder público na realização das desapropriações.

A preferência por terras públicas, para os fins da lei, aparece no § 2º do artigo 5º. O § 3º do referido artigo abria a possibilidade de que os planos de loteamento fossem realizados por particulares, desde que tivessem seus planos aprovados pelo INIC. Era previsto ainda, a dotação de 1% da receita tributária da União para as desapropriações destinadas a construção de colônias-escolas, silos, armazéns, in-

dústrias rurais e loteamento para a localização de colonos.

O substitutivo de Cardoso de Melo era fundamentalmente distinto da proposta original da subcomissão refletindo com clareza a grande distância de concepção sobre a reforma agrária entre os integrantes da CNPA. Nele desapareceram todos os principais dispositivos que delegavam ao Estado a capacidade de intervir no espaço dos interesses particulares, procurando alterar o quadro do uso da terra.

Tratava-se claramente de esvaziar o conteúdo reformista do anteprojeto da CNPA, pela supressão de todos os dispositivos que permitiam ao Estado intervir no domínio privado. O objetivo explícito do Substitutivo de Cardoso de Melo era neutralizar a capacidade intervencionista do Estado, impedindo qualquer tentativa de ampliação no uso do instituto de desapropriação por interesse social.

Segundo relato de Cardoso de Melo à diretoria da Faresp publicado posteriormente no Boletim Informativo da entidade, diante da existência das duas propostas, foi nomeada uma subcomissão composta pelo representante das classes agrárias e o deputado Hermes Lima. Reunida a subcomissão, "harmonizaram-se diversos pontos dos dois trabalhos. A questão ficou ultimamente reduzida aos critérios para a indenização da terra desapropriada, sustentando aquele representante da Faresp que a indenização, conforme a garantia constitucional, deve ser justa, não comportando limitações na lei ordinária" (23)

Colocadas em votação as duas propostas, por oito votos contra quatro, a Comissão decidiu, conforme defendia o esboço, que as terras não aproveitadas deveriam ser desapropriadas através do pagamento apenas do custo histórico adicionados os juros e os impostos.

Este episódio permite algumas reflexões breves sobre a dinâmica das discussões sobre a questão agrária dentro da CNPA. Desde logo, revela uma divisão bem nítida entre dois campos; num, representado pelas forças reformistas, e o outro pelas forças agraristas e conservadoras. Ao mesmo tempo, as informações disponíveis indicam que a busca de uma solução negociada, de resto indispensável dada à própria representação de interesses divergentes dentro da Comissão, avançou em vários pontos nas discussões do anteprojeto de loca-



ção rural. No entanto, ao final dos debates os limites da solução negociada se tornaram evidentes. Esses limites se localizavam na divergência incontornável entre as posições em litígio com relação aos critérios para o cálculo das indenizações das terras a serem desapropriadas. Examinando a proposta do reformismo da CNPA e do substitutivo apresentado pelo representante das classes agrárias percebemos claramente a profunda divergência entre elas. Entre a tese de cálculo das desapropriações pelo "custo histórico" acrescido de juros e impostos e a do cumprimento do dispositivo constitucional com o cálculo baseado nos preços de mercado, não houve nenhuma alternativa que permitisse uma solução de compromisso.

Por outro lado, este quadro indica uma mudança significativa na postura dos setores agrários em relação à conduta destes nas discussões da questão agrária no governo Dutra. Como vimos no capítulo 2, houve naquele momento uma posição intransigente dos setores agrários, os quais se voltaram explicitamente contra a utilização dos dispositivos constitucionais relativos à desapropriação. No contexto de uma proposta de aceleração da industrialização, com um relativo reforço das correntes nacionalistas e reformistas, os agrários abandonaram a crítica à aplicação dos dispositivos. Passam, no começo dos anos cinqüenta, a defender a intocabilidade dos dispositivos constitucionais. Este deslocamento na posição dos setores agrários exprime a mudança no conteúdo da proposta do Executivo para a questão agrária do Governo Dutra e o IIº governo Vargas.

Outro aspecto importante é a divergência entre a SRB e a CRB por ocasião da votação das propostas apresentadas por Hermes Lima e Cardoso de Melo.

Raul Cardoso manifestou surpresa pela atitude tomada pelos representantes da Confederação Rural Brasileira - Alkindar Junqueira, Rubens Farrula e Arruda Câmara respectivamente presidente, vice-presidente e diretor - que se posicionaram favoráveis à sugestão da CNPA. Certamente não deixa de ser intrigante a posição assumida pela diretoria da CRB, ainda mais se lembrarmos que aquela entidade "tinha firmado publicamente uma posição contrária à orientação expressa pela subcomissão.

Contudo, esta atitude da Confederação Rural Brasileira (CRB) pode ser explicada em parte pelo maior entrelaçamento desta entidade ao governo. Na medida em que ela era mantida por subvenções oficiais, se estabelecia uma maior "proximidade" e "dependência" com o poder Executivo, que inexistia nas outras entidades patronais das classes agrárias.

A mudança de posição da CRB não escapou da percepção de Raul Cardoso que citou a posição firmada, durante a I Conferência Rural Brasileira em dezembro de 1952, pela CRB e demais Federações Estaduais, onde o inciso sexto das conclusões dizia: "As garantias constitucionais à propriedade devem ser consideradas como fundamentais do regime e intocáveis, pois constituem ponto primordial na solução da questão agrária e representam a base da estabilidade social no país; quaisquer medidas tendentes a enfraquecer esse conceito desestimulariam as iniciativas e poderão levar a Nação a agitações e conseqüências imprevisíveis" (Boletim Informativo, agosto/1953, p.21).

Cardoso, na sua declaração de voto, fez referência às disputas entre duas concepções conflitantes acerca do encaminhamento dos trabalhos da CNPA, ou seja, das propostas visando enfrentar os problemas agrários. Algumas passagens foram elucidativas dos conflitos internos a Comissão. "Criada pelo Poder Executivo, incumbe a esta Comissão estudar, as medidas necessárias à organização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem estar rural, tendo em vista a reforma da legislação agrária e o acesso à terra própria (...). Pareceu-nos óbvio - e aqui defendemos desde o início de nossos trabalhos - que tais estudos deveriam manter-se estritamente dentro dos princípios constitucionais. Não obstante, duas correntes se formaram na casa: uma preocupada em dar execução aos mandamentos progressistas da Carta Magna no que tange à função social da propriedade e à sua justa distribuição, respeitadas, porém, as garantias fundamentais aí definidas; outra empenhada na desapropriação das terras mediante indenização que não de coaduna com o critério de "justa indenização assegurado expressamente na Constituição" (Boletim Informativo, agosto/1953, p.21).

Cardoso prosseguia acusando os defensores da

desapropriação de buscarem o confisco da propriedade privada sob os mais variados pretextos. "Nos repetidos e prolongados debates travados no seio da Comissão resultou bem claro o empenho do segundo grupo em retirar ao proprietário a tranqüilidade indispensável ao seu aproveitamento e progresso. Sob os mais variados pretextos ameaçado de confisco - pois a tal se reduz a indenização incompleta - desaparecerá como por encanto o interesse pela aquisição das terras e sua exploração, problema fundamental de nossa agricultura insipiente. É bastante analisar os dois critérios que defendem e propõem para fixar-se a indenização: o da rentabilidade e o custo acrescido dos juros legais. Ao homem que trabalha a terra se lhe pagaria segundo o seu êxito; ao que não está trabalhando, devolve-se o capital investido. Podemos perguntar: quem mais compraria um lote de terras em que se desfazem os latifúndios? Quem mais se abalancaria a investir capitais na exploração agrícola, sob a ameaça constante da espoliação? A tanto se reduz a tese sustentada na Comissão pela segunda corrente de pensamento" (Boletim Informativo, agosto/1953, p.22). Enfatizava também que a clareza do texto constitucional art. 141, § 16 e art. 147 tornaria insustentável realizar estudos de natureza constitucional com o intuito, quase exclusivo de restringir o valor da indenização contrariando o preceito institucional. Por isso, dizia "que no substitutivo por nós apresentado omitimos qualquer referência a critérios para aferição de valores, uma vez que somente à justiça incumbe decidir a seu respeito" (Boletim Informativo, agosto/1953, p.23).

Na parte final de seu voto, Cardoso protestou com veemência contra uma posição que, na sua opinião, era incompatível com a própria natureza da CNPA, configurando uma postura de insubordinação contra o regime constitucional vigente. "Em resumo: se todos não querem pagar a um o que lhe tomam, então não estamos na democracia consagrada na Carta Magna de 1946: (,,,) Por isso, ao concluir meu voto, desejo consignar meu protesto contra quaisquer critérios legais tendentes a restringir a justa indenização da propriedade tomada em benefício da coletividade e defino como justa, no conceito da Constituição Brasileira, a indenização em dinheiro bastante para assegurar ao proprietário a integridade de seu patrimônio. O seu sacrifício face ao superior interesse da cole-

tividade se consubstancia tão só e unicamente na compulsoriedade da alienação. O mais é confisco, capaz de abalar as bases do regime e impedir o progresso social e material que nos incumbe promover e em nome do qual aqui estamos reunidos" (Boletim Informativo, agosto/1953, p.23).

A versão final do projeto de Exploração de Terras, como vimos, foi resultado, em parte, de um acordo entre as tendências divergentes, excetuando-se a delicada questão da desapropriação por interesse social. Numa apreciação geral do anteprojeto, podemos dizer que na versão final o peso da ação disciplinadora do Estado foi diminuída. Alguns dispositivos foram suprimidos como a preferência do Executivo para a compra de imóveis com mais de 300 hectares. Ao mesmo tempo, acatando a sugestão do substitutivo Raul Cardoso, a doação, o usufruto e o usucapião foram eliminados.

Entre as "novidades" encontramos, de um lado, o tratamento diferenciado dos arrendamentos públicos e privados, sendo o aluguel no primeiro 5% do valor do imóvel e o segundo mantido em 10%. Ao mesmo tempo, foi introduzida uma "salvaguarda" a favor do proprietário; assim, o poder público, quando se tratasse de desapropriação de imóvel não explorado, notificaria o titular imóvel o qual teria dezoito meses para torná-lo produtivo.

O ministro Cleofas justificou essa precaução pela necessidade de evitar mudanças abruptas que pudessem perturbar as atividades produtivas no campo. Além disso, haveria nesta atitude respeito à propriedade, já que se condicionava a sua desapropriação a uma sistemática recusa do proprietário em explorá-la.

Apesar das atenuantes, quanto à sua natureza intervencionista, a versão final do projeto mantinha seus principais dispositivos como o arrendamento compulsório e aqueles relacionados à aplicação do instituto da desapropriação.

Por outro lado, o projeto atribuía ao legislador ordinário a função de fixar os critérios para o cálculo das indenizações, principalmente, para combater a retenção pura e simples de terras inexploradas. Esta orientação, aliás, estava em sintonia com o projeto enviado por Vargas ao Congresso regulamentando os casos de desapropriação por inte-

resse social (analisado no próximo item).

Segundo a interpretação da comissão e do próprio Vargas, a Constituição Federal, ao instituir a indenização prévia e justa em dinheiro, admitiu que coubesse ao legislador ordinário a definição das condições dentro das quais seria fixado o critério de justa indenização. Partindo deste ponto de vista, a Comissão distinguiu para efeitos de indenização as terras não exploradas daquelas exploradas. No primeiro caso, o proprietário teria direito de receber o valor pago pela aquisição do imóvel, mais o valor das benfeitorias acrescidos de juros, ou seja, o custo histórico. No segundo caso, o valor da indenização seria igual aos coeficientes de rentabilidade obtidos, aferidos pela determinação da produtividade da propriedade.

Examinando as manifestações do ministro João Cleofas e de Hermes Lima, se pode concluir que este projeto era o mais importante na opinião dos setores "reformistas" do governo. Essa importância atribuída pela CNPA levou Cleofas a referir-se à proposta, como o esforço mais decisivo para melhorar a organização agrária nacional, na medida em que permitiria remover os obstáculos ao aumento da produção agrícola. Esta estaria "freada por uma estrutura agrária inadequada, mal acompanha o ritmo de crescimento demográfico, criando uma série de problemas, que irão dificultar o progresso da própria indústria, motivo por que o projeto de lei, ora encaminhado à esclarecida apreciação de Vossa Excelência, persegue ainda o alto objetivo de eliminar as causas de possíveis conflitos pela posse da terra, concorrendo para a implantação de uma era de paz social" (João Cleofas, Senado Federal, v.1, p.447).

Por outro lado, justificava a desapropriação e o arrendamento compulsório, como medidas corajosas que a Comissão teria assumido para enfrentar os problemas de ampliação do acesso à terra, visando superar os obstáculos ocasionados pela preservação de conceitos obsoletos sobre a propriedade privada. Prosseguia criticando os setores agrários que se mobilizaram contra a proposta da Comissão.

A esse respeito afirma: "Presente-se desde logo a formação de um movimento em contrário especialmente contra a desapropriação por interesse social e o arrendamento compulsório".

sório de terras particulares, adotados no projeto para vencer resistências socialmente injustificáveis. Seus organizadores revelam a mesma incompreensão dos fazendeiros que no século passado se opunham tenazmente à libertação dos escravos. Oligarquias que o governo não pode cruzar os braços ante esta realidade: cerca de 9,5 milhões de brasileiros são forçados a trabalhar em terra alheia, como parceiros, rendeiros ou assalariados rurais sem o menor estímulo, em condições de vida precárias, e não raro, sem garantias de qualquer natureza, enquanto apenas 149 mil proprietários dispõem de 3/4 da área total dos estabelecimentos agrícolas do país" (João Cleofas, Senado Federal, v.1, 1964, pp.444-445).

Ainda sobre a adição do arrendamento compulsório a exposição esclarecia que ele buscava coibir a especulação imobiliária e contornar as exigências de indenização prévia em dinheiro conforme estipulava a lei. Para a Comissão, o arrendamento compulsório se devia fundamentalmente ao baixíssimo índice de aproveitamento das propriedades agrícolas, cuja área cultivada não passaria de 9,5%.

O ministro da Agricultura ressaltava que o projeto era uma etapa inicial que somada a um elenco de outras providências permitiriam ao Brasil realizar uma reforma agrária "dentro da legalidade constitucional". Na ocasião, reiterou a estratégia varguista de elaboração de vários anteprojetos, ao invés de uma lei ampla e abrangente. A estratégia de "múltiplos projetos" teria sido escolhida pela Comissão "não só para facilitar a sua tramitação legislativa, como preparação de uma lei agrária abrangendo todas as múltiplas e delicadas questões atinentes à reforma, ensejaria longos debates, que poderiam solapar o êxito da iniciativa governamental" (João Cleofas, Senado Federal, v.1, 1954, pp.446-447).

A estratégia adotada pela CNPA procurava, do ponto de vista político, aumentar as chances de negociação e prevenir contra possíveis expedientes protelatórios. Ao acenar com a apresentação em separado dos vários projetos relativos à questão agrária, o governo manifestava a disposição de empreender mudanças na estrutura agrária, mesmo eventualmente enfrentando a hostilidade de setores agrários. Em suma, o go-

verno Vargas adotou uma estratégia flexível, através da qual almejava realizar mudanças na estrutura agrária, incluindo o combate ao latifúndio improdutivo. Ao mesmo tempo procurava evitar que o surgimento de fortes resistências a algumas medidas impedisse a aprovação de outros dispositivos igualmente importantes dentro do plano geral de avanço da industrialização capitalista no país.

### 3.4. A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DA REFORMA AGRÁRIA

#### 3.4.1. O PROJETO DO EXECUTIVO

Ao longo deste capítulo, dedicado à exposição das iniciativas da Comissão Nacional de Política Agrária, a questão da desapropriação por interesse social esteve presente. Nas Diretrizes, ela aparecia como marco de referência das definições programáticas do governo para a questão agrária. Mais tarde, na elaboração dos vários projetos relativos às várias facetas da problemática agrária, os dispositivos constitucionais ligados à desapropriação se constituíam em ferramenta fundamental na concretização dos objetivos das propostas da CNPA. Basta recordar os projetos sobre o "Polígono das Secas" e o que visava regulamentar o acesso à terra. Em ambos os casos, a aplicação do estatuto da desapropriação era condição sine qua non para o êxito dos mesmos. Portanto, na concepção sobre o modo de encaminhar a questão agrária e nas várias propostas elaboradas, o governo acenava com a utilização do seu direito de restringir o direito de propriedade, admitido no texto constitucional.

Apesar do papel central do estatuto da desapropriação nas propostas do governo Vargas para a questão agrária, existiam fortes evidências de que, inicialmente, não se cogitava da elaboração de um projeto específico sobre a matéria. O primeiro indício estava no fato de que só tardiamente, em 1953, surgiu, da parte de Vargas, o empenho na regulamentação da desapropriação. Assim, somente dois anos após a criação da CNPA, a qual diga-se de passagem, já tinha elaborado quatro projetos, foi que o governo enviou ao Congresso um projeto de lei contendo os princípios sobre como aplicar a desapropriação.

As informações disponíveis sugerem que o governo procurou, num primeiro momento, "contornar" o problema, através do seguinte expediente, igualar os casos de desapro-



priação por interesse aos já tradicionais por utilidade pública. Diante da rejeição da proposta de Vargas, por parte do próprio Procurador Geral da Justiça, Carlos Medeiros e Silva, a posição do governo mudou. Segundo o próprio Carlos Medeiros, a idéia de elaborar de um projeto regulamentando os casos de desapropriação por interesse social, nasceu de um parecer contrário emitido por ele, por solicitação do Presidente da República, a um processo que pretendia realizar uma desapropriação baseado no interesse social. "Emiti parecer entendendo ser inviável a idéia, porquanto não tínhamos ainda lei definindo os casos de desapropriação por interesse social. A mim se afigurava necessária essa lei, uma vez que os casos de desapropriação por necessidade e por utilidade pública sempre foram definidos em norma legal; tanto mais que se tratava de impor restrições ao direito de propriedade, matéria essa, tipicamente de direito substantivo. A lei poderia, assim, definindo os casos de desapropriação por interesse, determinar ficasse a ele descrição de ato do Poder Executivo". (24)

Acolhendo a sugestão de Carlos Medeiros e Silva, no sentido da elaboração de uma lei específica sobre os casos passíveis de desapropriação por interesse social, Vargas criou uma comissão composta por juristas de grande prestígio como o próprio Carlos Medeiros, então Procurador Geral da República, Seabra Fagundes e Theodoro Arthou. Seabra Fagundes era uma autoridade sobre o assunto, sendo autor de vários livros clássicos sobre o mesmo. Arthou tinha sido Procurador Geral da Justiça no Distrito Federal.

A comissão estudou várias propostas em curso no Congresso Nacional (25): as diretrizes e sugestões da CNPA, e as opiniões de juristas de renome durante a elaboração do anteprojeto.

Na Mensagem, encaminhando o projeto de lei para apreciação do Congresso, Getúlio Vargas ressaltava a importância da regulamentação da nova modalidade de desapropriação permitida pela carta de 46, visando atender o conceito moderno de propriedade. Ao reafirmar a importância da desapropriação como instrumento capaz de ensejar melhor uso da propriedade e justa distribuição, reconhecia a necessidade de lei ordinária regulamentando a matéria. "Para que o Poder Executivo se utilize da faculdade de desapropriação com esse propósito, é

necessário que uma lei ordinária estabeleça os casos em que ela será legítima, bem como os trâmites que deverá obedecer" (26).

O projeto, no seu artigo primeiro, definiu o que entendia por desapropriação por interesse social, reproduzindo essencialmente o artigo 147 de Constituição de 1946. A seguir, enumerou os casos em que se aplicaria a desapropriação, inspirado nos exemplos dos constituintes de 46 e principais comentaristas do dispositivo constitucional. Os casos previstos incluíam: os imóveis mantidos improdutivos ou mantidos num nível de produção em desacordo com as necessidades de abastecimento dos centros urbanos próximos; a intensificação de culturas nas áreas em cuja exploração não seja obedecido o zoneamento agrícola, o estabelecimento e manutenção de colônias e cooperativas; a construção de casas populares; as terras valorizadas extraordinariamente por obras públicas de um vulto como irrigação e saneamento; proteção do solo contra a erosão e preservação de quedas d'água e demais casos previstos na lei.

Carlos Medeiros no último inciso do seu projeto deixou em aberto a possibilidade da inclusão de outros casos não previstos na lei. Contudo, procurou condicionar esta "ampliação" dos casos passíveis de desapropriação a sua aprovação através de uma lei especial. Esta atitude exprimia a cautela do legislador com uma possível ampliação exagerada na aplicação do instituto da desapropriação. Medeiros justificou o referido inciso como uma salvaguarda contra o apetite do Estado sobre o direito de propriedade. "Previu-se, finalmente, que outras hipóteses poderiam ser cogitadas em lei especial. É dispositivo que parece inócuo, mas assim não acontece, porque se trata de uma advertência ao legislador estadual e municipal e, bem assim, ao Poder Executivo, no sentido que só mediante lei do Congresso poderá ser alargada essa numeração (Digesto Econômico, julho/1954, p.42).

Por outro lado, o dispositivo reconhecia a possibilidade de uma espécie de "fronteira móvel" da desapropriação como consequência do avanço da aplicação da mesma no sentido da reforma agrária. Outra preocupação do projeto era com a conceituação de imóvel improdutivo. Este seria o que durante os últimos três anos não atingiu o índice de produção fixado pelo ministério da agricultura, para a respectiva re-

gião; ou à falta desta indicação, àquele cuja produção seja inferior a 6% de seu valor, estimado pelos critérios em vigor para o imposto de renda (27).

Quanto às necessidades dos centros urbanos, estas seriam definidas anualmente pela autoridade local responsável pelo abastecimento das respectivas populações.

Seguindo sugestão contida em projeto da CNPA sobre locações rurais, o anteprojeto previa dois tipos de desapropriação: uma temporária e a outra definitiva (art. 3). No caso da perda do direito de utilização temporária, o prazo não poderia ser inferior a três anos e quando excedesse a dez anos o proprietário teria o direito de solicitar indenização total. Carlos Medeiros observava a novidade da desapropriação temporária. "(...) Diz o anteprojeto que a desapropriação poderá importar na perda de propriedade, ou de sua utilização temporária. Trata-se de uma inovação porque, até então, a desapropriação importava sempre na perda da propriedade. Mas como a desapropriação por interesse social visa principalmente, à intensificação da produção, ou melhor ao enquadramento da propriedade à sua utilização social, essa utilização poderá ser conseguida sem a perda da liberdade, inclusive com a tomada de uso por prazo que o anteprojeto fixa" (Digesto Econômico, junho/1954, p.43).

O direito do proprietário de solicitar a indenização, ou seja, a desapropriação após dez anos de desapropriação temporária, era uma medida que evitava abusos de uma desapropriação de uso perene, sem limite, ou então por prazo excessivamente exíguo, no qual seria suficiente para transformar uma propriedade improdutiva em produtiva.

No entanto, o artigo mais polêmico era sem dúvida o que tratava dos critérios para cálculo da "justa indenização". Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, a constituinte não fixou os critérios para cálculo das indenizações, apontando apenas para que a mesma fosse prévia, justa e paga em dinheiro. Para essa questão, o anteprojeto propunha critérios diferenciados para o cálculo das indenizações, conforme a situação das propriedades a serem desapropriadas. No caso dos imóveis improdutivos, o cálculo teria por base o preço de aquisição, o valor das benfeitorias, impostos pagos

e juros legais. Noutros termos, Vargas pretendia que fosse considerada como justa indenização das propriedades inaproveitadas o seu custo histórico. A posição governamental era penalizar o proprietário improdutivo que contrariava o interesse social, oferecendo-lhe uma indenização restrita.

A Comissão justificou a sua atitude penalizadora, dizendo: "Ao definir a justa indenização pelo custo histórico, mais benfeitorias, impostos e juros legais, o anteprojeto visava operar uma restauração ao estado inicial da propriedade. No qual é restituído aquilo que o proprietário absenteísta efetivamente dispendeu. "E como nas indenizações em dinheiro, segundo as regras do código civil, art. 1061, as perdas e danos consistem no pagamento de juros de mora, parece ser este um critério equitativo. Outro tratamento não se poderia dar ao detentor da propriedade que dela não cuida convenientemente ou cuja melhor utilização o interesse social reclama" (28).

No caso das propriedades produtivas que viessem a ser desapropriadas, os critérios de cálculo da indenização seriam plenos. Ou seja, o equivalente ao valor de mercado da propriedade acrescido do valor das benfeitorias, impostos e juros legais.

No caso das desapropriações temporárias, o anteprojeto mandava que o preço fosse arbitrado judicialmente, para evitar injustiças contra o proprietário e concluídos contra o erário público. O juiz teria como critérios para fixar as indenizações os critérios do art. 4º e os critérios fiscais. Medeiros exemplificava a precaução adotada no projeto. "Por exemplo, o cidadão que tivesse uma propriedade absolutamente improdutiva poderia obter uma desapropriação vantajosa; seria um arrendamento ao Poder Público por preço que não fosse justo e sim lesivo aos cofres públicos" (Digesto Econômico, junho/1954, p.44).

Além disso, reconhece a Comissão, é difícil estabelecer critérios para vigorarem em prazos longos, sendo previsível o surgimento de questões litigiosas entre as partes. Por isso, o projeto previa a aplicação subsidiariamente das normas da legislação existente, pelo juiz, nas questões conflituosas referentes a colheitas pendentes, conservação de benfei-

torias, etc.

Na defesa do projeto, seus autores traçam um histórico da evolução do conceito de propriedade, traduzida numa ampliação nas modalidades e casos de desapropriação, permitindo um alargamento considerável no âmbito da intervenção estatal, que incluem a organização dos serviços públicos e a regulação de atividades da esfera econômica. Segundo os autores, a desapropriação por interesse social e a intervenção estatal atendiam aos reclamos da ordem e da vida sociais. O objetivo da desapropriação são propriedades inúteis, cuja existência prejudicam a sociedade e significam a existência anti-social do direito de propriedade. Citando vários juristas (29), enfatizam o papel de instrumento de combate ao latifúndio improdutivo do estatuto da desapropriação por interesse social. Seria ele o instrumento por excelência de uma reforma agrária que penalizasse o egoísmo e o exclusivismo do proprietário absenteísta e ensejasse maior acesso à posse da terra para a grande maioria das populações rurais. Ao desapropriar para ampliar as oportunidades de acesso à terra, o Estado estaria realizando a justiça distributiva, tendo por escopo o interesse social, afirmando o primado da esfera pública sobre a esfera individualista da ação econômica.

Neste momento, torna-se interessante situar o projeto em relação a outros semelhantes em curso no Congresso, notadamente no Senado. A confrontação dos projetos parlamentares com aqueles do Executivo revela o tom francamente conservador presente nas iniciativas dos congressistas. Não é um exagero afirmar que as principais iniciativas partiam de parlamentares eminentemente conservadores como o mineiro João Mendes e Augusto Meira. Por que os projetos destes senadores são conservadores? Basicamente, porque eles não tocam nas questões "polêmicas" como a forma de pagamento, os critérios para o cálculo da indenização e dos casos enquadráveis no interesse social. Tanto o projeto nº 381/50 de João Mendes, como o de nº 1881/52 de Augusto Meira procuravam manter intactos os dispositivos da carta de 46, regulamentando a desapropriação sem conferir-lhe o caráter de uma modalidade nova, portanto, diferente da por utilidade pública. Esta postura não era nova e foi amplamente defendida ao longo dos debates da Constituinte. Esta descaracterização buscava esvaziar o conteúdo poten-

cial dos artigos sobre a desapropriação por interesse social. Outra característica dos projetos é a introdução de salvaguardas em benefício dos particulares diante do "apetite" do poder expropriante. Assim, João Mendes no seu artigo 7º, dizia que a desapropriação só poderia ser consumada depois do pagamento do valor da indenização e quando a área desapropriada fosse menor do que a área total, o proprietário teria direito de reavê-la pelo preço pago na desapropriação. Augusto Meira, no artigo 4º, assegurava ao proprietário expropriado o direito de recorrer judicialmente da iniciativa expropriante do Executivo. Este parlamentar apresentou ainda uma "engenhosa" forma de esvaziar o poder de realizar desapropriações de parte do Estado. Meira propôs que coubesse ao Congresso a autorização ao Executivo para desapropriar (30). Na prática, esse dispositivo tentava transferir o direito de desapropriação do Executivo para o legislativo, esvaziando o poder de regulamentação e limitação do direito de propriedade do Estado.

Diante das principais características dos projetos João Mendes e Augusto Meira, a proposta governamental era mais abrangente e mais progressista. Enquanto as propostas do senado procuravam manter intactos os dispositivos constitucionais e enfraquecer o poder de intervenção do Estado, o projeto do Executivo obedecia orientação e objetivo distintos. Tratava-se de ampliar a capacidade de intervenção estatal no domínio econômico, subordinando o direito de propriedade aos princípios de justiça social. Para isso, pretendia alterar os dispositivos constitucionais, delegando ao legislador ordinário a função de estabelecer os critérios de cálculo das indenizações. Ao propor o pagamento das terras improdutivas pelo custo histórico, buscava o governo remover um possível obstáculo que poderia surgir pela necessidade de dispor de somas vultosas para pagamento das indenizações.

O projeto de Desapropriação por Interesse Social foi enviado ao Congresso pelo Presidente Vargas, sendo lido em julho de 1953, levando nº 3365. Como era previsível, esta iniciativa do governo, que era um passo estratégico dentro da orientação traçada pela CNPA para resolver a questão agrária nos seus aspectos econômicos, sociais e políticos, despertou uma forte resistêcia entre entidades ligadas aos setores agrários, comerciais e agências do próprio Estado, tal

como o Conselho Nacional de Economia, e partidos políticos, como veremos nas seções seguintes.

### 3.4.2. O DEBATE SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO: REFORMISTAS VERSUS CONSERVADORES

A recuperação do debate, mobilização e objeção em torno da proposta de regulamentação do dispositivo referente à desapropriação, por parte de representantes das classes proprietárias rurais permitem avaliar o significado da ofensiva reformista do Estado e a envergadura da oposição a ela.

O debate acerca da tentativa governamental de regulamentar o dispositivo apareceu de forma mais explícita nas páginas do Digesto Econômico, revista da Associação Comercial do Estado de São Paulo, onde foram publicadas várias intervenções de defensores e críticos do projeto do governo, em reuniões promovidas para discutir o assunto pela diretoria do órgão.

A defesa da proposta do governo coube a dois seus elaboradores, Seabra Fagundes e Carlos Medeiros e Silva. Na verdade, o ponto central da discussão sobre a questão da desapropriação envolvia os problemas sobre a natureza do intervencionismo do Estado e a sua abrangência. O que se discutia era até onde o Estado tinha direito de intervir no âmbito das atividades dos particulares. Assim, o debate transcendia, por vezes, à questão específica da desapropriação da propriedade agrária improdutiva. O que estava em jogo era a legitimidade da ação estatal em restringir, ou mesmo extinguir, o direito de propriedade em respeito aos imperativos da justiça social. Certamente, esse, não era um tema novo. Fora amplamente debatido nos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1946. Porém a conjuntura política era outra. Durante o Governo Vargas, o Executivo utilizou suas prerrogativas, lançando mão de medidas intervencionistas para combater a especulação com gêneros alimentícios, com a criação da Superintendência de Abastecimento e pela tentativa de regulamentar o artigo 148 da Cons-

tituição que tratava da repressão aos abusos do poder econômico (31).

Portanto, a inquietação e a mobilização dos setores que viam no avanço da regulamentação estatal os primeiros sinais do "perigo vermelho", já estava alastrada quando o projeto de desapropriação foi apresentado à opinião pública. Ademais, é preciso não esquecer que "As Diretrizes para a Reforma Agrária" elaboradas pela CNPA já mencionavam a disposição do governo em realizar desapropriações.

Qual o limite da ação intervencionista do Estado? A esse respeito todos concordavam que tratava-se de conciliar as medidas intervencionistas e os direitos fundamentais assegurados na Carta Magna. Todavia, as divergências apareciam já na conceituação de quais seriam os direitos fundamentais.

Para Seabra Fagundes e Carlos Medeiros o artigo 146 autorizava a União a intervir no domínio econômico, estipulando, como limite, o respeito aos direitos fundamentais. Seabra sustentava que a expressão "direitos fundamentais" deveria ser entendida na sua amplitude. Ou seja, ela não poderia ser redutível aos direitos assegurados nos capítulos "Dos Direitos Individuais", "Da Ordem Econômica e Social" e "Disposições Transitórias". Indagava quais seriam os direitos fundamentais a preservar da intervenção do Estado. A resposta que encaminhava, incluía todos os direitos enunciados na constituição, sem estabelecer nenhuma prioridade. "Afigura-se-nos que não só os individuais propriamente ditos, como os que se enunciam no próprio capítulo sobre a Ordem Econômica e alguns mais acaso dispersos pelo texto constitucional" (32)

Seabra argumentava que os direitos enunciados no capítulo relativo à Ordem Econômica e Social, eram tão essenciais como aqueles pertencentes ao capítulo dos Direitos Individuais. Portanto, seria inadmissível, também, a sua supressão. Comentava a emenda apresentada nos trabalhos da Constituinte, pelo então deputado Milton Campos visando resguardar os direitos dos particulares contra a ingerência do Estado. Seabra afirma que ao colocar como limite ao intervencionismo estatal, o respeito aos direitos fundamentais, o autor não se apercebeu da extensão da sua proposta. "(...) percebe-se



que o alcance do texto é maior do que aquele que o autor da emenda sugeriu. Na verdade, assim como a intervenção no domínio econômico não poderia suprimir o direito de propriedade e outros direitos expressos no artigo 141 da Constituição, que é o preceito mais importante do capítulo da declaração dos direitos - ela também não poderia suprimir, sem ferir em cheio a Carta Magna, em sua significação de instrumento de vida organizada e de garantia para todos, os direitos que estão especificados na Ordem Econômica e que, igualmente, são vitais como, por exemplo, a igualdade de salário e esses outros que enumerei aqui" (Digesto Econômico, março/1954, p.15).

Aparentemente haveria uma contradição no texto constitucional, porque, se o sistema de desapropriação tivesse que esbarrar na intocabilidade de todos os direitos (já que todos são essenciais e não podem ser feridos) a possibilidade de intervenção estatal praticamente seria nula. Como superar essa aparente contradição? Para Seabra Fagundes, a solução deveria partir da consideração que a Constituição conferia à União: o poder de intervir no domínio econômico, não podendo, ao mesmo tempo, frustrar esta ação; pois caso isso acontecesse, o direito de intervenção reconhecido pela Constituição seria mera fantasia.

Como resolver o problema da intervenção com a manutenção dos direitos fundamentais? A resposta na interpretação de Fagundes, estava na busca de um termo de equilíbrio entre a ação do Estado e os direitos dos particulares, ou seja, aceitando-se o direito da ação do Estado no sentido de transformar e restringir os direitos individuais, sem contudo suprimi-los. Por outro lado, em resposta à utilização reiterada pelas interpretações conservadoras (que se opunham à aplicação ampla da desapropriação) de um argumento de natureza histórica - o fato do deputado Milton Campos ter feito na Constituinte alusão apenas aos direitos individuais - dizia que o intérprete do texto constitucional não poderia ficar preso ao pensamento do legislador. Mesmo reconhecendo a importância do elemento histórico, insistia que o intérprete via a lei a partir das condições e no meio onde ia aplicá-la.

Os princípios da Constituição que diziam respeito à intervenção do Estado no domínio econômico segundo Sea-

bra, eram: o que colocava a justiça social como a base da ordem econômica e social, o que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social; e aquele que permitia a desapropriação de quaisquer bens por interesse social, necessidade ou utilidade pública. Para Seabra, neste último caso, o problema jurídico era simples. Tratava-se de uma substituição do objeto do direito por outro de valor equivalente. O proprietário perde um imóvel que pertence ao seu patrimônio e recebe, antecipadamente, uma soma em dinheiro equivalente.

O problema era bastante mais complexo quando envolvia a desapropriação por interesse social, porque, o Estado, sem suprimir os direitos individuais, seria obrigado, pelos imperativos da justiça social, a dar-lhes um novo sentido, "a modificá-los como e naquilo em que é necessário ajustar o interesse de alguns ao do maior número, o interesse pessoal ao coletivo" (Digesto Econômico, março/1954, p.17).

A desapropriação não suprimiria os direitos considerados fundamentais, nem atingiria a sua significação econômica, mas sim visaria modificar a forma de seu exercício, no intuito de condicioná-los ao bem-estar social.

Nas palavras de Seabra Fagundes, "os direitos subsistem; as modalidades por que se exercitam é que se transformam, sua expressão patrimonial permanece íntegra; mas a maneira por que se afirma ou traduz é diversa da originária" (Digesto Econômico, março/1954, p.17). A intervenção do Estado teria como uma das suas razões, na esfera das relações econômicas, precisamente, buscar um equilíbrio entre os vários interesses existentes na sociedade. Deste modo, caberia à ação estatal impedir a competição nociva entre grupos sociais como também à ação perniciosa de alguns particulares, as quais poderiam vir a afetar negativamente a coletividade.

A posição defendida por Seabra Fagundes foi sintetizada na seguinte passagem: "O Estado não pode confiscar o direito de propriedade, nem destruir outros direitos mas pode substituí-los em seu conteúdo econômico, alterar-lhes as condições de usufruir e até ao dever da prestação" (Digesto Econômico, março/1954, p.19).

Em síntese, na perspectiva reformista de interpretação do sentido e alcance dos dispositivos constitu-

cionais ligados à desapropriação, havia defesa do Estado como agente responsável não só das condições gerais para o exercício da liberdade individual, mas também da ordem e da igualdade social entre vários grupos que compunham a sociedade. Por isso, os direitos fundamentais não se restringiriam aos individuais, mas incluiriam igualmente aqueles de natureza social, por exemplo, o da defesa dos salários. Assim, o uso da propriedade, toda vez que fosse exercido apenas na ótica do interesse particular, em conflito com os objetivos sociais mais amplos, da ordem e justiça social, era passível de restrição pelo Poder Público. Havia nitidamente a defesa da ação do Estado como elemento corretivo das possíveis distorções oriundas do livre exercício dos direitos individuais entre os particulares, principalmente, os ligados ao direito de propriedade.

Outra figura de renome que admitia o ponto de vista defendido por Medeiros e Seabra Fagundes era o jurista Themistocles Cavalcanti. Este, em palestra sobre o tema do intervencionismo estatal na economia, sustentou uma posição próxima aos dos elaboradores do projeto sobre desapropriação: o direito de propriedade, ou individual, não era o único a ser protegido, sendo apenas um deles. "Se o fosse, talvez vivêssemos em um regime de opressão semelhante ao comunismo. Há uma certa categoria de direitos - mencionados no artigo 141 da Constituição - que merecem por igual proteção. Daí a necessidade de conciliar o uso da propriedade com o interesse social e o gozo das demais liberdades. Quando a propriedade se converte em instrumento de opressão, o Estado tem a obrigação, também, de limitar o uso, o gozo, o exercício dessa propriedade. O Estado deve intervir para proteger todas as propriedades e estabelecer um regime de equilíbrio que elimine o exercício abusivo de qualquer direito" (33).

A tese de Desapropriação tinha também a sua interpretação conservadora, daqueles que temiam a intervenção do Estado no domínio econômico, que procuravam impedir a sua aprovação pelo Congresso Nacional. Essa posição incluía alguns representantes ilustres do liberalismo como Eugênio Gudim, Octávio Gouveia de Bulhões, do Conselho Nacional de Economia e o udenista Dario de Almeida Magalhães, ligado a setores comerciais.

Na visão conservadora do problema do intervencionismo estatal e da desapropriação, era preciso limitar ao mínimo indispensável a presença do Estado no domínio econômico. A esse respeito, E. Gudín acentuava as suas prevenções contra a intervenção do Estado, insuficiente e dominado por uma burocracia incompetente e sob pressão de interesses políticos e partidários (34). Almeida Magalhães reconhecia que o Estado sempre interveio, porém dentro de limites precisos, voltado para ações supletivas em relação à iniciativa particular. Esta posição clássica de intervenção estatal foi alterada pela carta de 46. Todavia, na sua opinião, os constituintes, assumiram uma posição moderada, porque ela teria sido encarada como uma medida de exceção. Daí, a exigência da lei especial para a sua apuração.

Intervir para que? Essa é a indagação feita por Almeida Magalhães. Segundo este, para conciliar a ordem econômica, a justiça social e a liberdade de iniciativa. Advertia que a formulação do artigo 145 era bastante vaga, impreciso, sendo um dispositivo meramente programático. Apesar de reconhecer que a concepção de justiça social era variável no tempo, dizia: "há (...) dois pontos em que se encontram outros objetivos ou limites; a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano". Assim, o artigo 146 fixava os limites da ação estatal que eram os direitos fundamentais. Direitos estes, de natureza política e econômica, como o direito de propriedade. Almeida Magalhães sustentava que a intervenção era legítima desde que não destruísse o sistema. A constituição tinha uma clara natureza individualista, havendo uma barreira real à ação intervencionista.

Almeida Magalhães criticava a posição defendida por Seabra Fagundes, de que os direitos fundamentais eram um impedimento quase intransponível à intervenção, que o respeito a eles deveria ser observado até o ponto em que não impedisse a intervenção admitida no texto constitucional. Aceitando-se a posição de Fagundes: "remove-se o problema removendo-se o obstáculo que a Constituição estabeleceu em termos realmente irremovíveis" (35)

Ao contrário de Seabra, Almeida Magalhães defendia que o direito mais importante assegurado na Constituição era o de propriedade. Essa garantia do direito de pró-

priedade era categórica, ampla e absoluta. A Constituição asseguraria de maneira indiscutível a integridade patrimonial, proibindo o confisco e a perda da liberdade, exceto nos casos de desapropriação com prévia e justa indenização em dinheiro.

É possível intervir respeitando esse direito? A resposta de Almeida Magalhães era afirmativa, desde que se respeitasse o direito de propriedade. Distinguia a boa intervenção da má intervenção. A primeira, seria e praticada nos regimes democráticos, aquela que se processa através de métodos, sistemas ou técnicas que asseguravam a manutenção do sistema capitalista. A intervenção indesejável, era aquela onde o Estado monopolizava todos os instrumentos básicos da economia, procedendo uma ação destrutiva sobre o sistema, reduzindo a iniciativa privada a uma situação de dependência crescente do Estado.

Para Almeida Magalhães, a intervenção do Estado, no sentido de restringir o uso do direito de propriedade, estava previsto no artigo 148. "A Constituição neste terreno (abuso do poder econômico) abre grande margem a intervenção. Por exemplo: o proprietário da terra não terá direito de inutilizar, maltratar a terra, liquidar a sua fertilidade. Se o faz, é legítima a intervenção do Estado, porque seria uma forma de abuso do poder econômico. O mesmo ocorre quando a mantém improdutiva, e há necessidade de que produza para o abastecimento da população" (Digesto Econômico, março/1954, p.30).

Qual a forma de intervenção legítima? Para Almeida Magalhães, o Estado deveria utilizar meios indiretos para coibir o abuso do poder econômico e não ferir os direitos fundamentais e o próprio sistema constitucional. Assim, o combate ao absenteísmo dos proprietários rurais deveria ser feito através de uma tributação sobre a terra improdutiva, ao invés de se tentar desapropriar o imóvel.

Sobre o projeto de Desapropriação de autoria do governo, Dario de Almeida Magalhães reconhecia que o problema não era só jurídico. O projeto teria um alcance amplo de natureza social e econômica na medida em que atingia o "centro de gravidade" de todo o sistema que era a propriedade. Via na iniciativa do governo apenas um preâmbulo que começava com a

reforma agrária, mas que apontava para outras intervenções no terreno econômico. Afirmava que a discussão envolvendo a desapropriação colocava um confronto entre a liberdade versus estatismo. "Se tivesse de optar entre os riscos do estatismo, escolheria os da liberdade, com todas as conseqüências que possam apresentar". Acusava o governo de levar o país para o caos, considerando a desapropriação por interesse uma invenção. Ironizava, inclusive, dizendo: "nesse caso o proprietário preferiria logo ser considerado funcionário, pois que assim defenderia melhor o seu título...". Mencionava que as tentativas de limitar o uso de propriedades permitidas pela Constituição refletiam um coquetel de idéias e princípios programáticos. Elaborada por uma assembléia heterogênea, o texto constitucional era vago, impreciso, sendo um conglomerado de textos indefinidos, que permitiam essas experiências temerárias.

A lei elaborada pelo governo, além de punitiva, seria uma arma política pela aplicação do custo histórico como forma de indenização. "Ela cria um índice de produtividade que justifica que a propriedade seja perdida, na desapropriação, não pelo seu valor efetivo, real, com o qual o proprietário possa comprar outra nas mesmas condições, mas pelo custo histórico, em nome de um índice de produtividade que ele não atingiu provavelmente, porque estava abandonado, sem orientação, segundo os próprios testemunhos dos homens que dirigem o país" (Digesto Econômico, março/1954, p.39).

As conseqüências da adoção do cálculo da indenização pelo custo histórico, diminuiriam, de um lado, as escassas possibilidades atuais de crédito, porque, o banco se recusaria a dar empréstimos para uma propriedade, cujo valor era calculado pelo custo histórico; de outro, seria um estímulo ao êxodo rural, porque o homem do campo estará sujeito ao perigo de uma série de desapropriações experimentais, arrasadoras, como o arrendamento compulsório.

Considerava que o busilis do problema da desapropriação estava na questão da indenização. Recordava que o critério tradicional no mundo era a indenização integral para preservar o patrimônio particular. A mesma posição tinha sido expressa por Otávio Gouveia de Bulhões, ao analisar a questão do intervencionismo do Estado na Economia. Para Bulhões, o pro-

prietário que tivesse a sua propriedade atingida pela ação estatal, tinha direito a uma indenização equivalente em dinheiro. O limite da intervenção do Estado, na regulamentação do uso da propriedade, para Almeida Magalhães, estava no respeito à capacidade do proprietário em desempenhar a sua função social, através do exercício do seu direito de propriedade. Toda vez que, o governo prejudicasse ou impedisse o proprietário de aumentar a sua produtividade, isto é, exercer a sua função social, estaria indiretamente, praticando um confisco da produtividade.

Almeida Magalhães criticava a indenização pelo custo histórico por considerá-la injusta, sendo o proprietário o único prejudicado. Desafiava o governo em relação à "projetada reforma agrária": "se tem de despojar o direito de propriedade de toda a sua essência, que está na própria Constituição só alterando a Constituição. Fora disso, são, data venia, truques, manobras e artifícios de técnica jurídica para chegar a esse objetivo, burlando a garantia constitucional" (Digesto Econômico, março/1954, p.45).

Outra crítica era dirigida ao poder legislador outorgado ao Executivo. Quem fixava a indenização? Em vários países, como França, Portugal, Itália, Argentina, a palavra final cabia ao judiciário, guardião da Constituição das leis e dos direitos individuais. Não caberia ao legislador fixar os critérios da indenização. "Critérios intransponíveis, o legislador pode fixar as regras indicar quais os elementos que deve o juiz considerar. O que não se admite aqui, nos Estados Unidos e em qualquer país onde sobrevive o instituto da propriedade e se assegura justa indenização, é um rígido e inviolável, em que o juiz não tenha o que decidir, diante do qual o juiz não tenha qualquer liberdade de decidir. De todos os critérios, esse a que se refere o Sr. Carlos Medeiros - o custo histórico - sendo o mais rígido, é o mais fácil de aplicar-se, porém é o mais espoliativo" (Digesto Econômico, março/1954, p.47). A adoção de um critério espoliativo e arbitrário como o custo histórico, associado à subtração ao judiciário do direito de decidir sobre a questão da indenização, comporia o quadro de uma ação discriminatória do Estado.

Almeida Magalhães considerava impossível conciliar a ação intervencionista estatal e o respeito ao direito

de propriedade, no quadro da Constituição em vigor. Comparava o projeto Afrânio de Carvalho, que previa desapropriação sem mencionar o custo histórico e a iniciativa do governo, a qual tinha um caráter revolucionário, inconstitucional e confiscatório. O projeto oficial não atingiria apenas o latifúndio, mas todos os proprietários.

A intervenção de Almeida Magalhães sintetizava os principais pontos defendidos pelas correntes conservadoras. Em primeiro lugar, diante dos dispositivos constitucionais, a desapropriação defendia que fosse a mesma realizada através de pagamento prévio e em dinheiro do valor real. Em segundo lugar, a lei ordinária não poderia fixar rígidos e compulsórios critérios, apriorísticos, para a estimação do valor dos bens desapropriados, cuja consequência fosse a de frustrar ou anular a garantia constitucional. Em terceiro lugar, a fixação da justa indenização competiria ao Poder Judiciário, com a participação das partes interessadas. Finalmente, a rejeição do critério do custo histórico ou preço de aquisição para cálculo de indenização, que consistia uma ameaça e afronta às garantias constitucionais.

### 3.4.3. AS RESISTÊNCIAS À PROPOSTA GOVERNAMENTAL; O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA E O CONGRESSO

O Conselho Nacional de Economia adotou uma postura contrária à intervenção do Estado no domínio econômico para restringir o uso da propriedade com o objetivo de ajustá-la aos imperativos da justiça social.

Para o CNE, a ação estatal deveria limitar-se à sua função supletiva, havendo uma clara necessidade de fixar os limites da intervenção. O governo estaria confundindo assistência e disciplina "com as variadas formas de intervenção diretas ou indiretas". Haveria dentro do Estado um conflito entre duas mentalidades. Uma, tendo por base o estímulo e a defesa da iniciativa privada; outra, buscando imprimir uma orientação socializante às atividades do Estado, através do exercício de tarefas para as quais não possui meios apropria-



dos. Quanto à polêmica questão da indenização o CNE dizia que "ao governo não é lícito intervir a ponto de reduzir o patrimônio das empresas ou dos indivíduos". Ou seja, defendia a equivalência em todos os casos de indenização, discordando das intenções de segmentos do governo dispostos a penalizar as propriedades improdutivas e especulativas pagando uma indenização pelo custo histórico.

Apesar de não fazer referência ao problema da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o CNE se posicionava contra esta iniciativa, indiretamente, ao apreciar a proposta do senador Othon Mader visando regulamentar os artigos 145 e 146. O CNE advertia para os perigos de violação do direito de propriedade e adoção de um "confisco dissimulado" em prejuízo dos particulares. "(...) a violação dos direitos de propriedade, assegurados no art. 141, § 16, da Constituição, pode assumir formas sutis, disfarçadas, e de perigosos efeitos. Aludimos ao confisco dissimulado, que se dá, entre outros, com o caso da fixação de tarifas de serviços públicos em prejuízo da real remuneração do capital" (Diretrizes da Política Econômica em relação à livre iniciativa, in Revista do Conselho Nacional de Economia).

O projeto de autoria do senador Othon Mader procurava estabelecer as diretrizes da política econômica em relação à livre iniciativa. Este projeto era bastante conservador, repudiando a intervenção do Estado, excetuando-se as suas formas clássicas (serviços públicos, suprir deficiências da iniciativa privada, etc). O parecer do CNE em geral, foi favorável ao projeto do senador Mader, expressando a posição contrária do Conselho ao intervencionismo estatal e o condicionamento do direito de propriedade.

O "espírito" da proposta de Mader poderia ser sintetizado da seguinte forma: era preciso delimitar a ação intervencionista do Estado, definindo claramente o conteúdo da ação governamental, a favor do capitalismo ou do socialismo. "É preciso que o país se defina por uma forma ou por outra. Entre o capitalismo e o socialismo, entre a livre iniciativa e o intervencionismo, temos que adotar uma diretriz para a nossa política econômica. O socialismo estatal é impossível, face as claras e incisivas disposições constitucionais especialmente

nos artigos 145 e 146" (Revista do CNE, setembro/outubro/ 1954, p.13).

A posição do Conselho Nacional de Economia em relação à proposta de regulamentação da Desapropriação reiterava pontos de vista já manifestados por ocasião dos projetos elaborados pela CNPA. Como discutimos anteriormente, as orientações da Comissão e do Conselho quanto às questões substantivas da política agrária se chocavam. Essa posição sistemática de orientação dominante do Conselho, vimos que havia conselheiros afinados com o reformismo agrário, as linhas mestras da política da Comissão expressava a profundidade das divergências dentro do Estado, as quais envolviam não apenas a questão agrária mas também a problemática mais geral da industrialização. O conservadorismo do Conselho expressava uma posição contrária a uma aceleração do ritmo da industrialização que certamente significava uma necessidade à ação intervencionista do Estado. O Conselho rechaçava a ingerência do Estado no domínio econômico, como vimos ao longo de suas intervenções (pareceres), insistia no "controle do Estado", o qual deveria ater-se às suas funções clássicas de desempenho das funções supletivas à iniciativa privada. Essa resistência à intervenção estatal encontrava grande semelhança com aquela manifestada pelos setores agrários e mercantis. A identidade de pensamento entre o Conselho e estes setores se espelhava nas críticas dirigidas às iniciativas da CNPA.

Vejamos em primeiro lugar, a crítica de que a restrição à ação estatal e à defesa de que o mesmo deveria ser um "coadjuvante" e não um dos atores principais do desenvolvimento. Em segundo lugar, interpretava o processo de desenvolvimento como uma disputa entre a mentalidade socializante estatista e a mentalidade liberal e antiestatista. Obviamente, as iniciativas intervencionistas do Estado expressariam a mentalidade socializante, pondo em risco a "livre iniciativa". O terceiro ponto comum, na crítica ao reformismo, era a acusação que o objetivo da aplicação ampla do instituto da desapropriação, seria realizar um "confisco branco" da propriedade. Neste sentido, a proposta de calcular as desapropriações por seu custo histórico sintetizaria essa mentalidade socializante, estatista e avessa ao direito de propriedade.

Em suma, a medida em que as correntes refor-

mistas elaboravam seus projetos, visando mudanças na estrutura agrária, explicitando suas propostas, se dava igualmente uma aglutinação das forças contrárias a essas mudanças. Nesta explicitação de posições o projeto sobre a desapropriação por Interesse Social assinalava um momento crucial, permitindo identificar os focos de resistência em várias instâncias. Não apenas em agências governamentais, como Conselho, e nas entidades de classe como a Faresp e SRB, encontramos oposição às diretrizes da CNPA. No Congresso tais posições também se fizeram presentes, como analisamos a seguir. O projeto Carlos Medeiros teve uma tramitação difícil, enfrentando fortes resistências. Encaminhado para apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça, o projeto conheceu seu primeiro revés no parecer elaborado pela mesma. A Comissão, composta com maioria do PSD e da UDN <sup>(36)</sup>, opinou favoravelmente em relação à proposta de Medeiros, mas com restrições que atingiam o cerne do projeto. O tom conciliador do parecer buscava diluir a oposição da Comissão com relação ao principal objetivo do governo, que era viabilizar a desapropriação alterando o cálculo das indenizações.

O parecer começava reconhecendo que a doutrina e a jurisprudência no Brasil se inclinavam para uma interpretação restritiva dos casos de desapropriação, considerados como recurso excepcional, somente cabível nos casos enumerados taxativamente em lei. Ao mesmo tempo, a Comissão admitia que, a nível internacional, o direito de propriedade vinha sofrendo desde o começo do século (Constituição de Weimar, 1919) limitações a favor de objetivos sociais. Este abandono das velhas fórmulas do Código Napoleônico e a atribuição de um conteúdo social à propriedade, de acordo com a doutrina democrática cristã, era observado pela incorporação em diversos países do princípio da limitação deste direito (Peru 1933, Colômbia 1936, Lituânia 1938, México 1917 e Itália 1947). Portanto, a figura jurídica da desapropriação por interesse social era amplamente utilizada por países com os mais diversos regimes políticos. No Brasil, no entanto, a nova modalidade encontrava "obstáculos" no pensamento e jurisprudência dominantes. De alguma maneira, o parecer reconhecia o conservadorismo de ambos no tocante ao moderno direito social. Por isso, na sua apreciação geral, defendia a aprovação do projeto

com a máxima brevidade. Porém, o apoio à proposta envolvia a restrição ao dispositivo fundamental da mesma. Quanto aos casos de aplicação do instituto da desapropriação a ressalva era para a ausência dos casos de ocupação de terras urbanas por posseiros, ou seja, a ocupação de terras por favelados. O relator Lúcio Bittencourt apresentava uma emenda a esse respeito (37), para resolver o problema dos favelados. Nas suas palavras, "este exigia em certos casos, a desapropriação do imóvel para evitar que, com uma simples ação possessória, sejam lançadas ao desabrigo famílias numerosas como frequentemente ocorre, criando para o Poder Público situações praticamente insolúveis" (38).

Se a primeira observação crítica enriqueceu o projeto, ao contemplar o problema da ocupação de terras pelos favelados, o mesmo não se pôde dizer da segunda. Esta, na verdade, atingia em cheio a proposta do governo. O ponto mais "inovador" e "polêmico" da proposta Carlos Medeiros estava no art. 4º, que sugeria o pagamento pelo custo histórico das terras improdutivas desapropriadas para fins de reforma agrária. Frente a este dispositivo fundamental da estratégia varguista visando realizar a tão decantada redistribuição da propriedade, a postura da Comissão era de censura. Segundo o parecer, a noção de indenização significava evitar dano a quem fosse o titular do bem em vias de desapropriação. Portanto, a tese do pagamento das desapropriações pelo custo histórico feria a própria idéia de indenização. Diante disso, dizia o relator, a sugestão do governo carecia de respaldo jurídico, e, não obstante a simpatia, com a fórmula do projeto, o art. 4º era inaceitável face à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que exigia para a desapropriação uma indenização justa, isto é, que correspondia ao valor atual do imóvel desapropriado. Em suma, o parecer pedia a supressão do artigo 4º que falava da indenização baseada no custo histórico da propriedade.

Sem rejeitar a legitimidade da modelidade de desapropriação por interesse social, defendendo mesmo a sua aprovação, o parecer na prática, ao pedir a supressão do artigo relativo ao custo histórico, desferia um sério golpe nas pretensões de Vargas. No limite, num tom conciliatório, a Comissão reafirmou a intocabilidade dos preceitos 141, § 16 e

147, negando o direito ao legislador ordinário de fixar os critérios para o cálculo das indenizações. A Comissão formada majoritariamente por parlamentares da UDN e PSD, adotava uma posição conservadora, que em limite não era antireformista, mas que procurava represar a corrente reformista no dique seguro da indenização plena e no esvaziamento do legislador ordinário, como elemento incumbido de elaborar a legislação específica para por em ação os preceitos constitucionais. Vale lembrar, como fazia o parecer, que a aplicação do instituto da desapropriação exigia a sua regulamentação em lei especial, pois dada a tradição jurídica brasileira, a limitação do direito de propriedade era encarada como algo excepcional, necessitando de lei específica para a sua realização. Assim, restava ao governo duas alternativas: ou aceitar a derrubada do custo histórico e aceitar as condições impostas pela hegemonia da interpretação conservadora dos preceitos constitucionais ou buscar apoio para a sua proposta original insistindo com a tese do custo histórico.

Mesmo depois do suicídio de Vargas, o PTB e os setores favoráveis a uma reforma agrária, nos moldes da proposta varguista, continuaram tentando viabilizar um projeto de reforma agrária que incluísse a aprovação do projeto sobre desapropriação. Assim, em maio de 1955, o líder do PTB, Lúcio Bittencourt (relator do projeto Carlos Medeiros) requereu a criação de uma Comissão Especial para, num prazo de 90 dias, elaborar um plano de reforma agrária. Segundo o líder do PTB, era hora de realizar uma reforma agrária progressiva num ambiente de calma e serenidade; advertia que o retardamento desta medida incentivava a inquietação e a insatisfação nos campos, desenhando no horizonte os perigos de soluções de afogadilho e a eclosão de movimentos reformistas defensores de soluções violentas <sup>(39)</sup>. Apesar das restrições do PSD, na figura de seu líder Apolônio Sales, a Comissão foi criada. Esta era composta por Rui Palmeira (UDN-AL), Lucio Bittencourt (PTB-MG), Heitor Medeiros (PSD-AL), Julio Leite (PR-SE) e Paulo Fernandes (PSD-RJ). A atitude da UDN, a exemplo do PSD, também foi de combate à iniciativa petebista. O presidente da Comissão Especial, o udenista Rui Palmeira fez uma declaração atacando indiretamente a reforma agrária e o projeto sobre desapropriação, dizendo que a reforma agrária não era apenas distribui-

ção de terras, "mas assistência técnica e financeira, orientação e esclarecimento, transporte e escoamento da produção" (40). O engavetamento do projeto Carlos Medeiros se deu após um parecer da Comissão de justiça que mandava arquivar a indicação do que deveria entender por desapropriação por interesse social, e atitude do relator Paulo Fernandes esvaziava o projeto Medeiros.

A regulamentação dos casos de desapropriação somente foi obtida em 1962, através de uma ação decidida de Goulart e das correntes reformistas. Durante nove anos, a proposta elaborada por Carlos Medeiros, Seabra Fagundes e Arthou perambulou pelas comissões do Congresso, hostilizada pelas posições predominantes na UDN e no PSD, contrárias à reforma agrária.

Ao contrário do que possa parecer, havia importantes e influentes setores que defendiam a realização de uma reforma agrária como forma de evitar a revolução social no campo, estimular o crescimento do mercado interno e reerguer a produção agrícola. Essa posição foi defendida pelo Correio da Manhã que, em várias matérias, advogava pela reforma agrária. O jornal afirmava que o problema era político, já que não faltavam estudos indicando a necessidade de uma reforma agrária. Esta deveria ser feita para propiciar um melhor aproveitamento da terra. Para o Correio da Manhã, a tendência à concentração da propriedade fundiária perpetuava o domínio do capital mercantil-especulativo, imediatista, localizado na agricultura de exportação, indiferente frente à agricultura de mercado interno, a qual poderia melhorar as condições de vida das populações rurais e urbanas. O jornal atacava o fazendeiro-negociante sempre a procura de terras novas e de alta rentabilidade, cujo espírito mercantil seria responsável pela agricultura extensiva, instável e móvel. A solução seria a pequena propriedade, "único elemento estável numa economia móvel e incerta". A própria preservação do regime democrático estava em jogo; a protelação da reforma agrária conduzia, dizia o jornal, ao dilema reforma ou revolução. Por isso, lançava um apelo ao conjunto das forças sociais favoráveis à reforma agrária: "as forças sociais interessadas na criação de um sólido mercado de consumo interno, no povoamento racional do território e de um ritmo mais rápido de sua ocupação, empenhadas em não alimentar

as hostes comunistas urbanas com tropas frescas do êxodo rural, precisam mobilizar-se politicamente para realizar a reforma agrária antes que ela se faça espontânea e violentamente" (41)

Em suma, nem tudo era oposição à reforma agrária, havia um certo reformismo "realista" preocupado com o perigo comunista, a rebelião da massa rural e tentando deslocar o capital mercantil-especulativo do campo identificado como o mais sério obstáculo à redistribuição da propriedade e à utilização mais racional da terra. No entanto, os focos de resistências à reforma agrária eram fortes o suficiente para impedir, por quase dez anos, a aprovação daquela medida essencial para o projeto reformista progressista, como era a de regulamentação dos casos de desapropriação por interesse social.

### 3.5. O TRABALHISMO VAI AO CAMPO: O SERVIÇO SOCIAL RURAL E A EXTENSÃO DA LEGISLAÇÃO SOCIAL AOS TRABALHADORES RURAIS

A estratégia varguista para a questão agrária incluía a elaboração de um amplo programa de educação de base entre a população rural. Segundo o discurso do governo, esta providência permitiria proporcionar estabilidade econômica e bem-estar social ao homem do campo. Este plano de responsabilidade do Serviço Social Rural, órgão semelhante ao SESI e SESC procuraria "enraizar" e inculcar uma mentalidade "moderna" aos trabalhadores rurais, pequenos agricultores, arrendatários e parceiros. De um lado, estimulando a adoção de atitudes racionais, visando a preservação dos recursos naturais, a fertilidade do solo e uso de técnicas de cultivo mais modernas. De outro lado, disseminando entre os rurícolas ensinamentos básicos sobre saúde, higiene e programas de alfabetização. Apesar de ser uma proposta defendida desde o final dos quarenta pelas classes rurais, durante a discussão do projeto criando o Serviço Social Rural, houve sérias divergências entre estas e o Poder Executivo.

Estas divergências giraram em torno do controle do novo órgão, enquanto o governo atribuía a si a função de dirigente do S.S.R., as entidades patronais rurais denunciavam o desvirtuamento dos objetivos sociais da iniciativa, a qual estaria contaminada pelo elefantismo burocrático do Estado. A razão mais profunda desta desavença era de natureza política. Na verdade, o S.S.R. era visto, principalmente, pelas entidades agrárias como um órgão de controle das massas rurais. Por isso, para as classes agrárias a ambição do governo em dirigir o órgão era indesejável pelo receio destas de que o governo estabelecesse um forte controle sobre os rurícolas, os quais poderiam ser mobilizados para apoiar as propostas de Vargas principalmente, a reforma agrária. Indiscutivelmente a pretensão de Vargas com a criação e controle pelo Executivo deste órgão incluía "o controle" político das populações rurais. No entanto, seria uma simplificação grosseira reduzir os interesses do governo ao controle político das massas rurais. Ao nosso ver, o Estado com o S.S.R. buscava atingir vários objetivos; de um lado, ampliar as suas bases políticas exten-



dendo a influência do getulismo e do trabalhismo ao campo; de outro, com incorporação das massas rurais pretendia integrá-las ao desenvolvimento industrial do país. Neste sentido, as intenções do governo não podem ser identificadas com as idéias de controle e manipulação. Acreditamos que no projeto agrário esboçado por Vargas, o S.S.R. poderia desempenhar um papel importante na melhoria da situação social dos rurícolas.

O objetivo explícito de Vargas era "amperar" os deserdados do campo, através de um plano assistencialista voltado para problemas importantes vividos pelos rurícolas, o qual envolvia a organização dos trabalhadores rurais, incentivando o seu enraizamento na terra. O Estado procurava enfrentar o problema do êxodo rural, da presença do Partido Comunista e a necessidade de "educar" o rurícola para a modernização da agricultura, propondo um órgão que teria uma função política de organizar as desorganizadas massas rurais, e ideológica no sentido de estimular uma nova "mentalidade" para integrar essas populações ao processo de desenvolvimento do país. Foi justamente contra isso que os agrários reagiam porque não confiavam no getulismo e viam no trabalhismo uma ideologia que incentivava artificialmente a luta de classes. A reivindicação da burguesia agrária, de que a ela caberia organizar e dirigir o órgão, expressava o reconhecimento do papel potencial do S.S.R. como instrumento político de controle e mobilização das massas rurais.

A segunda medida de Vargas, presente desde os discursos da Campanha Presidencial, em 1950, era a extensão dos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho ao trabalhador rural.

Esta proposta, mesmo defendida por algumas vozes isoladas dentro dos setores contrários ao sindicalismo rural, era visto como mais uma artimanha do velho caudilho para ampliar a sua base de apoio popular e criação no campo do dispositivo sindical clientilístico existente nas cidades. Ao mesmo tempo, em que o governo apresentava o projeto da CLT para o campo, anunciava seu plano de sindicalização rural. Estas medidas levavam a uma intensa e indignada mobilização da burguesia agrária contrária ao que chamava de as pretensões "comunizantes" de Getúlio e do esquerdismo trabalhista.

A seguir, reconstruiremos essa tentativa de criação do S.S.R. e do lançamento do sindicalismo rural no campo, processo marcado pela luta entre a Burguesia Agrária e o Estado pelo controle e direção da política assistencial para o campo.

### 3.5.1. O SERVIÇO SOCIAL RURAL

A idéia de criação de um órgão voltado para a assistência social das populações rurais é anterior ao II governo Vargas. Em novembro de 1948, o deputado Galeno Paranhos (PSD-GO) apresentou um projeto prevendo a criação do Serviço Social Rural. O projeto, encaminhado à Comissão de Constituição da Câmara dos Deputados, não foi remetido a tempo de ser apreciado, sendo por esta razão arquivado (42).

No início da legislatura seguinte, Paranhos, dada a impossibilidade de desarquivá-lo, reapresentou a proposta que levou o número 84/51. Atendendo a solicitação do titular do Ministério da Agricultura João Cleofas, o projeto 84/51 foi enviado para exame pelo governo.

A proposta elaborada por Galeno Paranhos atribuía à Confederação Rural Brasileira o papel de organizar o S.S.R. o qual teria como finalidade "planejar e executar, direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e melhoria do padrão de vida dos habitantes da zona rural do país (art. 1º)" (43). O art. 2º encarregava a Confederação da tarefa de organizar o novo órgão visando a assistência ao ruralista assalariado ou autônomo, ao arrendatário, ao meeiro ou ao pequeno proprietário, inclusive, aquele que tivesse alguns empregados.

Os objetivos do Serviço Social Rural eram: assistência técnica aos problemas domésticos, economia doméstica, nutrição, habitação e vestuário; em relação à saúde: hospitais, maternidades e assistência dentária; em relação à educação: preparação profissional do trabalhador rural e escolas de alfabetização; defesa do salário real do trabalhador

rural; assistência jurídica e divulgação de processos modernos e métodos cooperativos (Anais da C.D., 1951, v.3, p.5).

Quanto ao financiamento, o projeto previa no seu art. 10 as seguintes fontes: 2% sobre o montante da remuneração paga mensalmente aos empregados rurais; 0,5% da remuneração paga pelos estabelecimentos comerciais e industriais e os demais empregados, incluindo nas suas contribuições, o SESC e o SESI e 5% dos prêmios auferidos, líquidos de cancelamento e restituições pelas sociedades e pelo Instituto de Resseguros do Brasil (Anais da C.D., 1951, v.3, p.6).

Na sua justificativa Paranhos lembrava a situação de abandono vivida pelo homem do campo, privado de assistência social, habitação, subnutrido, sem instrução, mal-remunerado. Este quadro de carências condenava o homem do campo a deixar a sua gleba e buscar emprego nas cidades. Porém, devido à sua falta de preparo técnico e dificuldades de adaptação, acabava se tornando um favelado, contribuindo assim, para o agravamento da crise urbana. Enquanto o homem se marginalizava socialmente, a produção agrícola decrescia devido à falta de braços para cultivar a terra (Anais da C.D., 1951, v.3, p.7).

Paranhos justificou a posição de encarregar a Confederação Rural Brasileira da organização do Serviço Social Rural, devido ao seu receio com relação à ineficácia a burocracia estatal.

Em fins de 1950, a Sociedade Nacional da Agricultura designou uma comissão para estudar a organização de um órgão para prestar assistência médica-hospitalar, social e educativa às populações rurais. Os trabalhos da Sociedade Nacional da Agricultura tiveram como ponto de partida o exame do projeto 1205/48 do deputado Galeno Paranhos. Em março de 1951, o ministro da agricultura João Cleofas solicitou a colaboração da SNA nos trabalhos, visando a elaboração do projeto governamental criando o S.S.R. Em 29 de março a SNA, em resposta ao pedido do Ministro, encaminhou ao Ministério da Agricultura, o anteprojeto do substitutivo do projeto Paranhos. Na carta enviada ao Ministro Cleofas, o presidente Arthur Torres Filho dizia que sua entidade considerava oportuna e inadiável a criação do Serviço Social Rural da Agricultura, para planejar e

executar um amplo programa, visando a melhoria das condições sociais das populações rurais.

Em relação ao financiamento do novo órgão, a SNA reconhecia que a contribuição dos proprietários, arrendatários, parceiros, trabalhadores rurais, etc., deveria ser módica e até facultativa em alguns casos. A entidade defendia que a parte principal dos recursos deveria vir do imposto de consumo (no nível federal), de contribuições de 1%/2% sobre o montante da remuneração paga pelas empresas e estabelecimentos rurais aos seus empregados, e de contribuições que viessem a ser estabelecidas pela legislação em âmbito estadual e municipal (art. 10, § 2º) <sup>(44)</sup>.

O Serviço Social de Agricultura (SESA), conforme o art. 1º, era uma entidade de direito privado, que inicialmente ficaria a cargo de uma comissão de 5 pessoas nomeadas pelo Presidente da República, e posteriormente, a responsabilidade de dirigir o SESA ficaria com a Confederação Rural Brasileira, cuja criação também estava prevista. Quanto à estrutura do SESA, a sugestão da SNA era a criação de um Conselho Nacional com atribuições de coordenação e planejamento gerais; e de conselhos estaduais e municipais com funções executivas.

A atuação do SESA estaria voltada, principalmente, para os seguintes setores: educação rural, saúde, economia doméstica e serviço social propriamente (art. 8º). O SESA atuaria em cooperação com os Ministérios da Agricultura, da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio.

Na sua exposição de motivos, a SNA mostrava a sua grande preocupação com os fenômenos de êxodo rural e de crescimento dos favelados nos centros urbanos. Haveria um clamor de Norte a Sul e de Leste a Oeste nas áreas de lavoura e da indústria extrativa contra a "falta de braços". Segundo a SNA, a fuga dos campos estava associada a "um fenômeno artificial, fruto da anormalidade de nossa vida social e econômica interna". Esse fenômeno artificial se expressaria na existência de desníveis entre cidade e campo; inexistência de entidades de assistência social; deficientes escolas rurais; dificuldade de aquisição da propriedade; as práticas rotinas principais responsáveis pelo esgotamento do solo; inacessibi-

lidade do crédito rural e falta do associativismo rural. Além disso, "para culminar o processo desintegrativo contribuía com demagógica propaganda feita no sentido, de demonstrar que nas cidades tudo se fazia para assegurar ao trabalhador casas modernas, creches, ambulatórios, parques de diversões e centros recreativos, seguro contra a doença e amparo à velhice".

Outra implicação do desequilíbrio "artificial" entre o campo e a cidade era a penetração de idéias revolucionárias nos meios rurais. Assim, a SESA era também um instrumento para evitar a propagação de idéias e doutrinas "arrojadas". O documento transcrevia uma passagem do artigo "convosco sem nós ou contra nós se fará a reforma rural" de autoria de Dom Inocêncio Engelke, Bispo da cidade de Campanha, em Minas Gerais, no qual este advertia contra o perigo da disseminação de idéias subversivas no campo. "Nada mais explicável, pois, que a receptividade para as idéias mais arrojadas e revolucionárias (...) estão chegando ao campo. Se agirmos com inteligência nem vamos ter necessidade de inventar coisa alguma. Bastará que comentem a realidade, que ponham a nu a situação em que vivem ou vegetam os trabalhadores rurais. Longe de nós, patrões cristãos, fazer justiça movidos pelo medo. Antecipai-nos à revolução. Fazei por espírito cristão o que vos indicam as diretrizes da Igreja" (SNA, Lavoura, março-abril/1951, p.6).

Aparentemente, setores das classes agrárias aceitavam a necessidade de mudanças na estrutura agrária, como forma não apenas de resolver os problemas ocasionados pelo privilégio concedido ao crescimento industrial, mas também para fazer frente ao desafio da penetração de idéias e movimentos de esquerda no campo.

O documento da SNA assinalava que, o projeto, ao visar levar um mínimo de bem-estar-social às populações rurais, pretendia ser "o ponto de partida" e a primeira fase de uma reforma agrária em profundidade.

Vargas encaminhou em 19 de junho de 1951 ao Congresso Nacional, o projeto propondo a criação do Serviço Social Rural. Na Mensagem, Vargas falava que este projeto era o primeiro de uma série de providências e medidas legislativas, não só para levar ao interior brasileiro os benefícios da legislação, mas também para cumprir um programa de saneamento

financeiro, desenvolvimento econômico e assistência social às classes trabalhadoras. Na exposição de motivos, o ministro João Cleofas, dizia ser o Serviço Social Rural um órgão destinado a promover a organização das comunidades rurais, a prestação de serviços sociais para o meio agro-pastoril e trabalhar pela estabilidade econômica e bem estar das populações rurais.

A Mensagem Presidencial reiterava a preocupação com o desordenado crescimento urbano quando comparado com as taxas de crescimento demográfico. Mesmo reconhecendo na expansão dos centros urbanos um fenômeno natural, dentro de um processo mais amplo de industrialização, a urbanização não poderia ultrapassar certos limites, sem acarretar um agravamento nos desníveis existentes nos padrões de vida entre a zona urbana e rural. Por outro lado, manifestava a sua preocupação com o fraco desempenho da produção agrícola que não acompanhava o ritmo do crescimento vegetativo da população. Cleofas identificava no "atraso profissional do campo a grande condição limitativa do baixo rendimento das terras cultivadas, das cíclicas crises alimentares e da elevação dos custos de produção. O Serviço Social Rural buscava tirar o homem do atraso, da ignorância e da rotina. Na opinião do governo, a recuperação da terra e da economia rural exigia um trabalho educacional de base.

Quanto à intervenção do Estado no campo, Cleofas sublinhava que ela seria diferente da realizada na cidade, e teria um ritmo mais lento, sem tentar uma reforma ampla e brusca. "A intervenção do Estado na vida social do campo tem que ser cuidadosamente estudada e programada. Nada mais perigoso do que, sem maiores cautelas, procurar simplificar essa tarefa, estendendo-se ao ruralista mecanicamente, de uma penada, o conjunto de Reforme Social atual, reforma tipicamente urbana, compreendendo seguro social compulsório, os serviços sociais públicos e privados, etc., para incluir no seu âmbito a grande heterogênea, estrutural e funcionalmente complexa massa da população rural, com as necessidades e padrões de existência nítida diferentes dos da clientela tradicional daqueles instrumentos da política social urbana" (45)

A principal diferença do projeto governamental em relação à proposta original de autoria de Galeno Paranhos e

do substitutivo preparado pela Sociedade Nacional da Agricultura era sobre a natureza e quem dirigiria o novo órgão. O projeto oficial propunha a criação de uma autarquia, ao invés de uma fundação como defendiam alguns setores parlamentares e as classes agrárias. O ministro de agricultura justificou a presença do Estado na direção do Serviço Social Rural, apesar de reconhecer que seria desejável que a mesma coubesse as classes agrárias, alegando a organização incipiente das entidades rurais, em comparação com as suas similares da indústria e do comércio (Mensagem... S.S.R., 1951, p.14).

A estrutura preconizada pelo governo previa a nomeação de um presidente, pela Presidência da República, e de um conselho composto de 6 membros, dos quais 3 representantes de associações rurais e 3 dos Ministérios da Agricultura, Educação e Trabalho, e Indústria e Comércio. Assim, ao propor a criação de uma autarquia, se descartava a proposta de um Conselho Nacional para dirigir o órgão.

Quanto ao financiamento da "nova autarquia", o governo sugeria a utilização de 3% da soma paga mensalmente aos empregados pelas indústrias agropecuárias; extrativas, de beneficiamento de produtos rurais, de frigoríficos, laticínios, matadouros e cortumes, manufaturas rurais; indústrias de comércio de exportação de produtos de origem animal, de fibras e sementes e cooperativas de produção; 1% das empresas de atividades agrícolas ou pecuária ou agropecuária não enquadrados no art. 6º (Mensagem... Serviço Social Rural, 1951, p.18).

O projeto governamental foi bem recebido, mas nem todos estavam de acordo com a criação da nova autarquia. Nos debates na Câmara dos Deputados, Pessoa Guerra (PSD-PE) expressou o ponto de vista contrário ao Serviço Social Rural, "Se o governo cumprir o que determina a Constituição da República e assistir o trabalhador rural, prestará certamente muito maior serviço do que criando institutos que servirão somente para sugar do interior do país contribuições forçadas, as quais são empregadas como capital e só têm beneficiado até hoje os próprios institutos" (Anais da C.D., 1951, v.3, p.449).

A proposta encontrou resistências também junto aos industriais, como reconheceu o ministro Cleofas. Estas tinham origem na contribuição exigida do SESI e SENAI ao ser-

viço Social Rural. Os industriais teriam, inclusive, apresentado como proposta alternativa a criação do S.S.R. ligado ao SESI, o qual custearia todas as despesas de assistência do homem rural.

A crítica das entidades rurais se concentrou na questão do controle pelo Estado do novo órgão. Assim, a Federação das Associações rurais do Estado do Rio de Janeiro, através de um manifesto divulgado na Imprensa, criticou duramente o governo por sua intenção de dirigir o Serviço Social Rural. Afirmando que o novo órgão não poderia deixar de ser integrante das entidades representativas da vida rural, sustentava que o mesmo deveria ser criado à margem e semelhança do SESC, SENAI, como uma pessoa jurídica de direito privado, não sendo concebível que as classes rurais tivessem uma representação minoritária. Além disso, manifestava a desconfiança e o repúdio dos meios rurais à criação de mais uma autarquia. Estariam os meios rurais, "já descrentes de realizações que visem a melhorar-lhes as suas condições de vida, e pelo receio, de certo modo justificado, de vir a ser o S.S.R. mais um órgão eminentemente burocrático, uma máquina administrativa do Estado, ao invés de um organismo vivo e independente da lavoura e de pecuária, vigilante, atento aos interesses do homem do campo" ( 46 ).

Outra manifestação contrária ao controle pelo Estado do Serviço Social Rural, aconteceu em julho de 1963 durante uma reunião de agricultores patrocinada pela Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo, Confederação Rural Brasileira, União das Cooperativas do Estado de São Paulo, Cooperativa Central dos Lavradores do Café e Associação Paulista de Agricultura. Neste encontro foram aprovadas duas moções ligadas ao Serviço Social Rural. A primeira protestava contra o pensamento governamental de absorver a administração do órgão; a segunda, reivindicava a imediata aprovação da lei dentro da orientação traçada na 1ª Conferência Rural Brasileira, assegurando ao governo, representação e fiscalização no órgão. Na IV Conferência Rural Brasileira, realizada em dezembro de 1954, em São Paulo, as classes rurais renovaram o apelo ( 47 ) pedindo a aprovação, pelo congresso, do projeto de lei criando o Serviço Social Rural.

Finalmente, em 23 de setembro de 1955, durante o



governo Café Fálho, foi sancionada a lei nº 2.613 instituindo o Serviço Social Rural. A versão aprovada suprimiu o caráter autárquico do órgão e retirou da esfera governamental o controle do mesmo. O projeto aprovado incorporava as sugestões apresentadas pelas entidades das classes agrárias, como a Sociedade Nacional de Agricultura. Assim, a direção ficaria a cargo da Confederação Rural Brasileira e o Serviço Social Rural seria administrado por um Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Juntas Municipais.

As mudanças no projeto governamental, provavelmente, refletiriam o novo esquema de forças que se tornou dominante, após a queda de Getúlio Vargas. Os resultados alcançados pelo Serviço Social Rural não foram animadores. São ilustrativas as observações desalentadas de um ardoroso defensor, o deputado Galeno Paranhos, que lamentava estar o serviço Social Rural, ao invés de atender as populações desassistidas, trancado nos gabinetes nas capitais, aparecendo somente nos noticiários quando firmava convênios com outras entidades, para prestação de serviços "que nem sempre constam de sua agenda especializada" (48).

### 3.5.2. A EXTENSÃO DOS DIREITOS SOCIAIS AOS TRABALHADORES RURAIS: O TRABALHO RURAL

A extensão da legislação social aos trabalhadores rurais era um tema presente nas discussões sobre o problema agrário, desde os anos trinta. Encontramos no pensamento tenentista a defesa da extensão dos direitos sociais aos que labutavam na terra. O tema reapareceu nos trabalhos da Assembleia Constituinte (ver cap. I), encontrando fortes resistências entre as diversas correntes políticas presentes no debate. O principal argumento contra a aplicação dos dispositivos sociais de proteção do trabalho rural sublinhava as diferenças de natureza entre o trabalho na indústria e comércio em relação ao da agricultura. Por isso, a extensão de certos dispositivos como jornada de trabalho de 8 horas, descanso semanal e férias remuneradas, eram encarados como nocivos à pro-

dução rural. Prevaleceu na Constituinte a posição contrária à extensão da legislação ao campo.

Ao longo do seu governo, Vargas acenou diversas vezes com a extensão dos direitos sociais aos trabalhadores rurais. Essas promessas assumiram uma forma concreta no início de 1954. Em abril, Vargas encaminhava ao Congresso um projeto estendendo aos trabalhadores urbanos.

As principais medidas do projeto eram: 1) a instituição da Carteira de Trabalho obrigatória para maiores de 14 anos, sendo que nela deveria constar data de admissão, natureza do serviço, remuneração, forma de pagamento e acidentes de trabalho; 2) a fixação de jornada de trabalho com base a 8 horas diárias; observado o repouso semanal remunerado, a jornada poderia ser ampliada ou restringida, porém deveria, no semestre, ser equivalente a 8 horas diárias; 3) proteção do trabalho da mulher que não poderia ser despedida por matrimônio ou gravidez; 4) proteção ao trabalho do menor, sendo vedado o trabalho de menores de 14 anos, e 5) direito à filiação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

No seu discurso de 1º de maio de 1954, Vargas falou da disposição do seu governo em emparar o trabalhador rural, concedendo-lhe as garantias que a legislação social já assegurava ao operário urbano. Mencionava o projeto, neste sentido enviado para apreciação pelo Congresso, cuja aprovação seria uma justa recompensa à grande classe dos trabalhadores rurais. Ainda no 1º de maio, Vargas conclamou os trabalhadores em geral (incluindo os rurais) a unirem-se e organizarem-se.

Ao mesmo tempo, o governo através do Ministério do Trabalho, presidido por João Goulart, começava a se empenhar num programa de sindicalização rural. Aliás, essa intenção do governo já havia sido firmada na Mensagem Presidencial de 1954, quando Vargas defendeu o fortalecimento das representações de classe. Especificamente, sobre as entidades rurais, dizia a Mensagem: "O governo não tem deixado de incentivar o surgimento de novas entidades e estuda mesmo a possibilidade de extensão de suas atividades aos meios mais brasileiros, onde a massa trabalhadora se encontra ainda em situação precária" (49).

«A reação das entidades rurais com o plano de sindicalização rural pretendido por Vargas começou cedo, logo após o seu anúncio pelo Diretor do Departamento Nacional de Trabalho, Crockett de Sá, em janeiro de 1954. Na ocasião, Crockett de Sá declarou que esta iniciativa procurava neutralizar a influência comunista nos meios rurais. "A sindicalização dos trabalhadores rurais começará imediatamente por São Paulo e visará neutralizar a influência comunista, atraindo para o controle do Governo, todas as organizações representativas dos lavradores" (50). A declaração deste funcionário governamental causou fortes críticas da burguesia agrária que identificava na atitude do Ministério do Trabalho objetivos políticos, os quais seriam responsáveis pela inquietação no mundo rural.

A Sociedade Rural Brasileira denunciava a sindicalização rural como o embrião da futura República Sindicalista ou talvez da República Soviética. "Os sindicatos que, porventura, se formarem, serão sindicatos fictícios, organizados na cidade, entre comunistas, que neles se infiltrarem, para desorganizar a vida agrícola (...) a sindicalização rural, uma vez realizada, trará sem dúvida a maior desordem na economia nacional" (A Rural, SRB, fevereiro/1954, p.4).

A Confederação Rural Brasileira, em fevereiro de 1954, enviava ao Presidente da República, um pedido para que o Ministro João Goulart desistisse do plano de sindicalização rural. Segundo a CRB, a atitude de Goulart era suspeita, e vinha acarretando inquietação nas classes produtoras rurais, diante das notícias de que o Ministério do Trabalho estava empenhado em criar sindicatos de trabalhadores rurais, sob a direção de elementos suspeitos. A exemplo da SRB, a Confederação dizia que o objetivo da sindicalização era a subversão da ordem, a montagem de um aparelho de indisciplina a serviço de interesses contrários ao regime vigente. Ao mesmo tempo, a CRB pedia urgência na aprovação do projeto do Serviço Social Rural, este sim instrumento capaz de permitir a elevação do nível educacional do homem rural, e assim conhecer seus direitos, evitando que os trabalhadores rurais viessem a servir de simples massa de manobra de ambiciosos políticos profissionais.

Além de denunciar o caráter político da sindi-

calização, a CRB levantava uma objeção de natureza jurídica. Segundo a entidade patronal, com a revogação da lei nº 7.038 de 1944 e a instituição do decreto lei nº 8.127, que impedia a formação de sindicatos patronais, automaticamente ficavam proibidos os sindicatos de trabalhadores rurais. Assim, para a CRB, a iniciativa do Ministério do trabalho, além de ter motivações políticas, de manipulação dos trabalhadores, era também sem fundamento jurídico, contrariando o decreto lei nº 8.127 que definia a organização das entidades rurais.

As pressões contra os planos de sindicalização do Governo se intensificaram. Neste contexto de ataques cerrados contra os sindicatos rurais se destacava o envio pelo presidente da Sociedade Rural Brasileira, Luiz Toledo Piza Sobrinho, de extenso memorial ao secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, o general Aginaldo Caiado de Castro.

O documento da SRB assinalava que a organização sindical dos trabalhadores rurais, ordenada pelo Presidente da República, não correspondia a uma necessidade relacionada com as relações entre patrões e empregados como sucedeu em outros países. A principal motivação de Vargas, dizia Toledo Piza, era eleitoral. Diante da aproximação da importante eleição para governador e do próprio fim de mandato de Vargas, o Governo buscava transformar a massa de trabalhadores rurais, com promessas irrealistas, em massa eleitoral tutelada. Os intuits político-eleitorais explicavam a "invasão" pelo Ministério do Trabalho de uma atribuição que é do Ministério da Agricultura. Por outro lado, a SRB apontava a ilegalidade da sindicalização referindo-se ao decreto nº 8.127, que vedaria a criação de sindicatos de patrões e empregados. Ademais, o proletariado rural seria ainda imaturo para organizações classistas, pouco se beneficiando com a sindicalização. Diante desta "imaturidade" do proletariado rural, a direção dos sindicatos seria necessariamente ocupada por agitadores, incompetentes ou ingênuos tutelados espiritualmente pelos comunistas. Estes estimulariam "reivindicações estérteis", que conduziriam à desorganização da produção agrícola, com prejuízo para toda a sociedade.

O memorial apresentava quatro conclusões sobre a questão da sindicalização. Em primeiro lugar, não haveria

na agricultura paulista nenhuma razão para a intervenção estatal, porque nunca os patrões estiveram tão dependentes dos trabalhadores rurais, devido à escassez de braços e dos efeitos negativos do êxodo rural, aceitando as demandas por maiores salários. Em segundo lugar, carecia de fundamento a alegação da necessidade deste movimento classista no campo para impedir a infiltração dos comunistas, pois a polícia civil estava em condições de reprimir a "ação propagandística de agentes moscovitas nacionais e estrangeiros". Em terceiro lugar, os benefícios que a sindicalização poderia trazer eram muito precários comparados com aqueles assegurados aos trabalhadores urbanos, não justificando o risco de desorganizar a disciplina do trabalho agrícola e a harmonia existente entre patrões e empregados. Finalmente, mesmo que os sindicatos não caíssem em mãos de elementos comunistas, dizia o documento, a formação de sindicatos tutelados por agentes políticos, conduziria a agitações e a movimentos demagógicos contra as classes patronais do campo.

Por ocasião de discurso de 1º de maio em 1954, quando Vargas mencionou o projeto de extensão dos direitos sociais ao homem do campo e fez uma conclamação à organização de todos os trabalhadores, as críticas à conduta do governo se redobram.

A Folha da Manhã, em editorial, acusava a sindicalização de ser prematura e sem espontaneidade. Segundo o editorial, aqueles que temiam a infiltração política nos sindicatos tinham razão. O editorial dava como exemplo os sindicatos urbanos dominados por elementos ligados ao governo. O oficialismo que dominava a vida sindical, o pelegismo, era a pior coisa do sindicalismo brasileiro. Estes problemas do campo seriam ainda mais graves, porque, os trabalhadores rurais eram despreparados e mais facilmente manipuláveis por cúpulas pelegistas. A medida prévia a qualquer tentativa de disseminar as associações rurais seria um programa amplo de educação do ruralista, o qual deveria ser conduzido pelo Serviço Social Rural.

Antônio Queiroz Teles da SRB acusava o discurso de 1º de maio, proferido por Vargas, de demagógico e "comunista". "O tom do discurso do Sr. Presidente é no entanto socia-

lista extremado, descambado para os piores fins" (51). Esta posição para Antônio Queiroz, mostrava o pendor ideológico de Vargas, contrário ao regime capitalista vigente no país.

O alvo principal das reações e pressões dos setores contrários ao Getulismo, era, sem dúvida, a política trabalhista identificada como uma política demagógica que visaria criar a inquietação e a subversão do regime capitalista com o objetivo de transformar o país numa República Sindicalista. A essas pressões se somavam outras que afirmavam existir um pacto entre Brasil, Argentina e Chile para implantar uma política contra a presença americana na América Latina.

O projeto de concessão de direitos sociais aos trabalhadores rurais e o plano de incentivar os sindicatos rurais, surgiram num momento crítico do governo Vargas, pressionado e fustigado pelo conjunto de forças políticas antigetulistas (militares ligados a "Cruzada Democrática", a "Banda de Música" da UDN, as entidades rurais CRB, SRB, etc.), funcionavam como catalizadores da mobilização antigetulismo.

Com o agravamento do quadro político, Goulart pediu demissão do Ministério do Trabalho em fevereiro de 1954. Mesmo saindo de cena, o personagem identificado com "posições sindicalistas", aliado dos comunistas, os ataques contra Vargas e as propostas de legislação social e sindicalização prosseguiram num clima de franca hostilidade.

O projeto sobre a extensão da legislação social ao campo sofreu um "congelamento" após a deposição de Vargas. No entanto, a proposta foi apropriada pelo PTB que no governo Juscelino reinterpreta uma proposta neste sentido.

A iniciativa de apresentar o projeto coube ao deputado gaúcho Fernando Ferrari que encontrou as mesmas resistências manifestadas quando da proposta encaminhada por Vargas. Os argumentos contrários esgrimados eram, na sua maioria, os mesmos. Os peritos de, ao estender direitos ao campo, criar conflitos "artificiais entre patrões e empregados", a utilização política da integração dos trabalhadores aos institutos de previdência acusados de serem instrumentos da manipulação trabalhista, a especificidade do trabalho rural, que desaconselhava a aplicação dos mesmos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho ao homem do campo, a perda da es-

tabilidade no campo e a desorganização da produção, eis os perigos que rondavam a tão sofrida classe rural...

A tramitação no Congresso do projeto Ferrari foi acidentada e encontrou oposição na UDN do PSD e até dentro do seu próprio partido, o PTB. Depois de muitas tentativas de contornar as dificuldades e as resistências dentro dos partidos, o projeto, em 26 de junho de 1957, é derrotado por 106 votos contra e 62 a favor (Aspácia Camargo, 1979, p.160).

No final de 1957, Fernando Ferrari voltava a apresentar um novo projeto disciplinando o regime jurídico do trabalhador rural. A trajetória da segunda tentativa de Ferrari não foi menos penosa, porém, ao contrário da primeira, quase seis anos depois, em 1963, foi finalmente aprovada pelo Congresso. A sua aprovação ocorreu num contexto político e social bem diferente, em meio a uma intensa mobilização pela reforma agrária e de um confronto entre Jango e o Congresso acerca da proposta de emenda constitucional para fins de reforma agrária.

A concessão de direitos aos trabalhadores rurais e a sua organização em sindicatos sob a coordenação do Ministério do Trabalho, era uma estratégia de incorporação das massas rurais pelo trabalhismo getulista. O Trabalhismo estava fortemente enraizado nas zonas urbanas, enquanto que nas zonas rurais o seu peso era praticamente nulo. No campo, os movimentos sociais tinham na época forte influência dos comunistas. O interesse getulista, certamente, era diminuir a influência do partido comunista sobre os trabalhadores rurais. Do ponto de vista do projeto do segundo governo Vargas de aceleração da Industrialização, tratava-se de estender o trabalhismo ao campo integrando politicamente as massas rurais, através de concessão de direitos sociais e de incentivo à sua organização sindical.

Essa tentativa de ampliação da base social e política do trabalhismo foi percebida pelas forças antigetulistas como mais uma manobra do ex-ditador. Desconfiados das reais intenções de Vargas, ao entregar a Jango a tarefa de apoiar o surgimento de sindicatos rurais, as classes conservadoras (notadamente as agrárias) e os partidos com forte base rural como a UDN e o PSD desenvolveram uma ampla campanha contra a

extensão dos direitos rurais e a criação de sindicatos nas zonas rurais. Essa ofensiva foi exitosa. Em agosto de 1954, com o suicídio de Vargas e a ascensão de forças políticas conservadoras, as tendências reformistas sofreram um duro golpe. Como consequência, as propostas de sindicalização rural e de extensão da legislação social aos trabalhadores rurais defendidas pela Comissão Nacional de Política Agrária, combatidas pelas classes agrárias, se esvaziaram na medida em que deixaram de ter o apoio político presidencial.



### 3.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fulcro deste capítulo foi a análise do projeto elaborado pelo governo Vargas entre 1951-1954, para fazer avançar as formas capitalistas no campo, dentro do plano mais global de aceleração da industrialização capitalista no país. Como procuramos enfatizar, na perspectiva varguista a alteração da estrutura agrária, contemplava, além do estímulo à formas produtivas modernas, através de novos esquemas de financiamento e do incentivo à tecnificação; um "certo ajuste de contas" com a propriedade improdutivo-especulativa e um conjunto de medidas de "Cunho Social" como: o fomento da pequena propriedade nos arredores das cidades (os chamados cinturões verdes) a extensão de direitos sociais e políticos aos trabalhadores rurais e um programa de educação rural de base. Esta agenda ampla e diversificada de proposições estava acoplada ao projeto econômico e político do IIº Getúlio, onde se buscava incentivar a capitalização e a tecnificação de agricultura e, ao mesmo tempo, incorporar os pequenos proprietários e os trabalhadores rurais sem-terra ao esquema getulista..

A especificidade de Vargas frente aos governos Dutra e Juscelino foi a sua tentativa de impulsionar um ambicioso processo de reformas na vida rural que contemplava as questões relativas à questão agrária e à questão agrícola. Esta postura contrastava com a timidez e a inorganicidade da proposta de reforma agrária frente ao plano de industrialização no período Dutra e ao abandono da questão agrária e ao privilégio aos problemas da política agrícola durante o período juscelinista.

Sob inspiração da sua Assessoria Econômica e aliado aos reformistas como Hermes Lima, Pompeu de Accioly Borges, entre outros, o governo elaborou diretrizes para a reforma agrária capitalista, procurando explorar, no limite, as possibilidades constitucionais disponíveis para mudar a estrutura agrária. Buscou a CNPA, e o próprio Vargas, utilizar o dispositivo da desapropriação por interesse social como instrumento de combate ao latifúndio improdutivo. Neste sentido, o Executivo elaborou um projeto regulamentando a desapropriação, no qual pretendia investir o legislador ordinário

de poderes para fixar os critérios de indenização. O aspecto mais polêmico do projeto Carlos Medeiros foi a sugestão de indenizações das terras improdutivas por seu custo histórico, ou seja, pelo preço que fora adquirida acrescido do valor das benfeitorias, impostos e juros.

Frente às pressões de setores que se opunham ao projeto de aceleração da industrialização e às mudanças no campo, que se fizeram sentir desde o início do governo, Vargas adotou uma estratégia de "múltiplos projetos", a qual significou a elaboração de vários projetos sobre os diversos aspectos da problemática agrária, ao invés de um amplo e excessivamente detalhista. Essa estratégia de "múltiplos projetos" buscava diluir as pressões e ampliar as margens de negociação com os vários interesses em jogo, individualizando as questões e os problemas.

As resistências ao longo do processo de elaboração das várias peças do projeto varguista para o campo partiram tanto de agências pertencentes ao aparelho de Estado como de entidades patronais rurais e dos partidos políticos. A oposição dentro do governo partiu invariavelmente do Conselho Nacional de Economia, órgão incumbido de assessorar o governo em questões relativas ao desenvolvimento econômico do país. O Conselho era o braço "conservador" da assessoria de Vargas, presidido por Otávio Gouveia de Bulhões. Este órgão, através de exame das várias propostas elaboradas pela CNPA, assumiu uma posição francamente contrária às linhas mestras da Comissão para realizar a reforma agrária. O Conselho não via com bons olhos o fortalecimento do poder regulatório do Estado, mormente, no que tange às restrições do direito de propriedade. Por isso, considerava como carente de sentido a idéia de pôr no centro da reforma do mundo rural a desapropriação como instrumento privilegiado para alterar o uso e a posse da propriedade da terra. Mais afinado com os setores comerciais e, principalmente, agrários, defendia que fosse estimulada a mudança nas técnicas de cultivo, criado um novo esquema de financiamento das atividades agrícolas e que a redistribuição da terra fosse ancorada em planos de colonização nos quais se utilizariam as terras devolutas da União, Estados e Municípios.

A nível das entidades classistas, as Federa-

ções das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) desenvolveram intensa campanha contra a política agrária do governo. De um lado, denunciavam a tentativa de confisco da propriedade "embutida" na proposta de pagamento das indenizações baseado no "custo histórico"; de outro, acusavam o governo de ao insistir na desapropriação propugnar medidas "socializantes" com a intenção de substituir a livre iniciativa pelo estatismo comunizante. No entanto, nos últimos meses do governo Vargas, com o aceno da extensão dos direitos sociais e da sindicalização ao campo, houve um recrudescimento dos ataques aos ensaios da "República Sindicalista" que as medidas anunciadas significavam na opinião dos setores agrários. Em suma, a relação entre Vargas e as lideranças agrárias foi permanentemente difícil, tensa, onde havia desconfiança de ambas as partes.

As restrições à orientação governamental partiam também do parlamento, onde os partidos com maior peso dos interesses agrários - UDN e PSD - assumiram uma postura contrária às proposições da CNPA. Essa atitude oposicionista se manifestou quando o Congresso examinou o projeto regulamentando a desapropriação. Como vimos, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça adotou um tom conciliatório, mas negou respaldo jurídico à principal medida da proposta. Mesmo reconhecendo a legitimidade da desapropriação por interesse social, amplamente adotada por vários países, sob inspiração das lideranças da UDN e PSD, a Comissão esvaziou o projeto ao rejeitar a tese da indenização do custo histórico.

Dentro da estratégia varguista de desenvolvimento estava reservado papel fundamental ao Estado como agente coordenador e planejador do plano de industrialização. Esta presença expressiva do Estado e o seu peso dentro do projeto varguista não era bem visto por expressivos setores dentro e fora do governo. Esta disputa entre aqueles favoráveis a um maior peso do Estado na economia e os que se opunham, assumiu a forma de um debate entre Estatismo e liberalismo.

A discussão envolvia a orientação geral do governo, as suas várias modalidades de intervenção no domínio econômico, mas com a apresentação do projeto Carlos Medeiros o debate se particularizou no problema da propriedade fundiária.

A discussão sobre a desapropriação da propriedade fundiária visando a reforma agrária, estava centrada na natureza da intervenção do Estado. De um lado, havia os defensores do papel "corretivo" do Estado e, de outro, os que sustentavam que a presença estatal deveria ser discreta limitada a ação supletiva. Os reformistas defendiam o alargamento da sua capacidade regulatória, a qual tinha como limite a manutenção do direito de propriedade, que poderia no entanto ser "transformado" na sua modalidade. Por exemplo, o Estado ao desapropriar um imóvel improdutivo, não teria o direito de propriedade, porque apenas modificava a sua forma de existência, preservando este direito de uma outra forma, através da indenização. Assim, a indenização pelo "custo histórico" não implicaria numa negação do direito de propriedade e sim a substituição na sua modalidade de existência.

Assim, ao investir o legislador ordinário da função de fixar os critérios para cálculo da indenização, o governo não estaria atentando contra o direito de propriedade. Apenas estaria cumprindo um dispositivo que lhe facultava a Constituição de modificar o direito de propriedade sem suprimi-lo.

Por outro lado, os conservadores insistiam que a ação do Poder Público tinha como limite o respeito aos direitos fundamentais: a liberdade e a propriedade. Neste sentido, a ação do Estado deveria ser limitada ao mínimo indispensável, utilizando o expediente da desapropriação só em última instância. O pagamento da indenização pelo custo histórico equivalia a uma ação confiscatória na medida em que teria um direito fundamental, o de propriedade. Ao contrário do que afirmavam os defensores do projeto Carlos Medeiros, a desapropriação pelo custo histórico não era uma simples metamorfose do direito de propriedade, mas a sua supressão. O corolário da posição conservadora era de que a indenização deveria ser plena, prévia e em dinheiro; que não cabia ao legislador ordinário fixar os critérios da indenização e finalmente a rejeição do custo histórico como critério de cálculo das indenizações, interpretada como uma afronta ao sagrado direito de propriedade.

O debate em torno da desapropriação colocava

também em discussão a questão da industrialização, o seu ritmo, a quem caberia o seu controle, debate no qual se revelavam os receios tanto da indústria como da agricultura com o avanço "excessivo" da máquina estatal sobre a economia e por conseguinte, a sua inserção estrutural num processo de desenvolvimento capitalista, que tinha como um dos seus traços mais marcantes a fragilidade relativa das classes sociais fundamentais: a burguesia industrial, os assalariados urbanos e da burguesia agrária.

A defesa intransigente do direito de propriedade, na sua plenitude, correspondia à crítica do Estado como agente central do esforço de desenvolvimento. Entretanto, o resgate da "herança" liberal não se fazia pela crença na possibilidade de uma volta ao "liberalismo clássico". Na verdade, o culto da "liberdade" e da "mão invisível" eram escudos numa cruzada contra a alternativa de industrialização acelerada, buscava-se com estas figuras ideológicas sustentar como saída à via conservadora de industrialização, na qual não haveria necessidade de uma reforma agrária. Neste caso a mudança no campo se daria pela transformação da grande propriedade agrária através de um processo lento de longo prazo.

Certamente, o esforço de completar a industrialização capitalista no país, como fez Juscelino Kubitschek, não necessariamente tinha que passar por uma reforma agrária, mesmo de cunho moderado. Porém, no projeto varguista, ela estava contemplada, porque Vargas entendia a necessidade de "integrar" as massas rurais ao desenvolvimento capitalista. Sem dúvida, essa integração foi pensada no rígido figurino trabalhista através de canais político - sindicais clientelísticos. Mas não se pode interpretar esta iniciativa getulista como mera manipulação das massas rurais desorganizadas e despreparadas. Como as análises "clássicas" do populismo mostraram exaustivamente, havia uma troca entre as lideranças políticas e as massas, a qual não se esgotava num simples expediente de manipulação (Weffort, 1972, 1978).

Até agora, privilegiamos na nossa análise as iniciativas do Poder Executivo, tomando basicamente o movimento interno ao governo, através de suas agências. Comissão Nacional de Política Agrária, Conselho Nacional de Economia e outras iniciativas, por exemplo, a Comissão Carlos Me-

deiros. No entanto, nem as propostas para a questão agrária se esgotavam nas emendas do Executivo, nem tampouco as condições políticas de viabilidade da reforma agrária. Por isso, seria preciso ampliar a análise incorporando as propostas nascidas dentro do partido, e a relação entre o Executivo e o Legislativo.

Assim, o capítulo 4 trata da relação entre o Congresso e a questão agrária, abordando dois temas básicos: os partidos frente à questão agrária e os partidos frente ao projeto oficial de reforma agrária.

### NOTAS - CAPÍTULO 3

- (1) Entre os trabalhos que defendem esta posição destacamos Octávio Ianni, Estado e Planejamento Econômico no Brasil, RJ, Civilização Brasileira, 1971 e Francisco Weffort, Sindicatos e Política no Brasil, SP, USP, 1972.
- (2) Consultar Carlos Lessa e José Luiz Fiori, Relendo a Política Econômica: As Falácias do Nacionalismo Popular do Segundo Vargas, RJ, IEI, 1983.
- (3) Consultar Sonia M. Draibe, Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil 1930/1960, RJ, Paz e Terra, 1985.
- (4) Mensagem Presidencial 1951, in Governo Trabalhista, v.1, RJ, José Olympio, 1969, p.162.
- (5) Mensagem Presidencial 1951, op. cit., p.163. Em 1952, Vargas na sua mensagem apresentava dados da sua política de apoio a tecnificação da agricultura. "Enquanto o Ministério da Agricultura, de 1945-1950, adquiriu para seu uso e para revenda 554 tratores, no ano de 1951, as aquisições dessas máquinas somaram 1180 unidades, das quais 1125 para a revenda" (p.261). Sobre os fertilizantes diz, "difunde-se auspiciosamente o uso de fertilizantes em algumas culturas, conquanto as necessidades de adubos e corretivos para as terras agrícolas do país longe estejam de ser atendidas de forma satisfatória. As importações de adubos químicos ascenderam a 127 mil toneladas em 1949 para 273 mil em 1950 e para mais de 500 mil toneladas em 1951 (...) a base de suprimentos externos não será possível ao país generalizar o emprego de fertilizantes nas suas terras agrícolas. A industrialização dos recursos naturais, com essa finalidade, impõem-se, portanto, cada vez mais de forma mais premente" (p.262).

- (6) Mensagem Presidencial 1952, in Getúlio Vargas - Governo Trabalhista, v. II, RJ, José Olympio, 1954, p.257.
- (7) Getúlio Vargas, A Batalha da Produção, in Governo Trabalhista, v. I, RJ, José Olympio, 1952, p.314.
- (8) João Cleofas. Reforma Agrária no Brasil. Recife, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisa Sociais, 1960.
- (9) Segundo diz Aspácia, entre os assessores que passaram a fazer parte da CNPA estavam Pompeu Accioly Borges (Fundação Getúlio Vargas), Aluísio Afonso Campos (Chefe do Departamento Jurídico do BNDE), Manuel Diegues Jr. e Antonio Callado (Secretário do Ministro da Fazenda). Os membros que integravam a CNPA segundo uma publicação do órgão em 1953 eram 22 membros: João Cleofas, presidente; Carlos Medeiros: vice-presidente; João Gonçalves de Souza: secretário-executivo; José Garibaldi Dantas; Josué de Castro; Antonio de Arruda Câmara; Luiz Simões Lopes; Loureiro da Silva; Antonio Correia e Silva; Manoel de Souza Barros; Ignácio Tosta Filho; Rubens Campos Ferrula; Hermes Lima; Afrânio de Carvalho; Raul Cardoso de Melo Filho; Rui Muller Paiva; José Maciel Filho; Manoel Carlos Ferraz de Almeida; Arthur Cezar Ferreira Reis; Waldemar Lopes; Francisco Jarussi; Alkinder Junqueira. Esta lista de membros publicada num livro da CNPA (Reforma Agrária no Brasil) primeiros estudos e projetos, RJ, 1963, não coincide com os nomes citados no trabalho de Aspácia. Talvez a composição que consta da publicação de 1953 fosse aquela que teria sido considerada muito conservadora e fora modificada.
- (10) Comissão Nacional de Política Agrária, Reforma Agrária no Brasil: primeiros Estudos e Projetos, Serviço de Informação Agrícola, RJ, 1953, pp.13-14.
- (11) Maria Victória Benevides. A UDN e o Udenismo: Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965), Paz e Terra, p.190.



- (12) As Diretrizes Para a Reforma Agrária no Brasil, in Estudos e Projetos, op. cit., pp.27-28.
- (13) Raul Cardoso de Melo. Diretrizes para uma Reforma Agrária no Brasil, Brasil-Rural, set/1952, p.10.
- (14) Pompeu Borges Accioly (1955), Migrações Internas no Brasil, RJ, Comissão Nacional de Política Agrária, pp.10-11.
- (15) Os artigos foram publicados na edição de maio de 1953. O primeiro de autoria de Antonio Cellado "1250 Km de Seca", Observador Econômico Financeiro, maio/1953, nº 207, pp.33-42; o segundo de Vinicius Fonseca, "Donos da Terra, Donos da Água", Observador Econômico Financeiro, maio/1953, nº 207, pp.44-54.
- (16) Mensagem Presidencial, 1953, in O Governo Trabalhista do Brasil, RJ, José Olympio, 1969, v. III, p.272.
- (17) Parecer do Conselho Nacional de Economia sobre o Anteprojeto de Lei elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária, Revista do Conselho Nacional de Economia, março/abril/1954, p.3.
- (18) Consultar os trabalhos de Aspácia Camargo, (1979) "A Questão Agrária no Brasil: crise de poder e reformas de base (1930-1964) in Fausto Boris (org.), História Geral da Civilização Brasileira, V. 10, Difusão Européia do Livro, São Paulo e Maria Victória Benevides (1981), op. cit.
- (19) Cleofas, João. Exposição de Motivos do Projeto nº 3739/61, in Senado Federal (1964), Reforma Agrária, Brasília, v. I, p.461.
- (20) Caldeiras, Clóvis (1955), Arrendamento e Parceria no Brasil, Comissão Nacional de Política Agrária, RJ, p.21.

- (21) Parecer do Conselho Nacional de Economia sobre o Anteprojeto de Lei sobre a locação rural elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária in Revista do Conselho Nacional de Economia, julho/agosto/1954, p.9:
- (22) Raul Cardoso de Melo. Reforma Agrária no Brasil: Considerações Preliminares, in A Gleba, janeiro/1956, p.31.
- (23) Raul Cardoso de Melo. Desapropriação de Terras: Inconstitucional a Indenização pelo Custo Histórico, in Boletim Informativo da Faresp, agosto/1953, p.20.
- (24) Carlos Medeiros Silva. Desapropriação por Interesse Social, in Digesto Econômica, junho/1954, p.42
- (25) Entre os vários projetos se destacam os de João Mendes (UDN-BA) e Augusto Meira (FED-PA) que serão apreciados nas páginas seguintes.
- (26) DCN, junho/1953, p.7123.
- (27) DCN, julho/1953, p.7122.
- (28) DCN, julho/1953, pp.7122-7123.
- (29) Entre as autoridades jurídicas citadas encontramos Carlos Maximiliano, Pedro Calmon, Prado Kelly e Valdemar Ferreira todos favoráveis a desapropriação por interesse social.
- (30) Meira justifica esta proposta dizendo "Do mesmo modo, no Direito Civil, só o Congresso legisla sobre ele e assim garante o direito de propriedade nos termos da Constituição. Em virtude disso, só o Congresso pode interferir legitimamente na autorização a expropriações, nos termos da própria constituição, art. 4º, xv-g. Não se pode delegar poderes. Há necessidade de reintegrar o Congresso nessa função constitucional e fundamental e privativa, de examinar os casos de expropriação. O que temos tido a respeito,

truncando direito pacífico é o mais estranho despotismo. Urge restabelecer a ordem constitucional único meio de tranquilizar a consciência coletiva alarmada, abandonando os campos, caminho da miséria, pelo receio de ver o seu trabalho, o esforço honesto, acumulados em sua propriedade e seus sentimentos mais nobres assaltados, inesperados pelo despotismo aliado à ganância e mais desenfreada". (DCN, abril/1952, p.3300).

- (31) Consultar sobre essa ofensiva disciplinadora do governo o artigo "A Intervenção do Estado no Domínio Econômico", publicado em Digesto Econômico, outubro/1951.
- (32) Seabra Fagundes. Aspectos Jurídicos da Intervenção do Estado no Domínio Econômico, in Digesto Econômico, março/1954, p.14.
- (33) Temistocles Cavalcanti. Intervenção do Estado no Domínio Econômico, in Digesto Econômico, março/1954, pp.37-38.
- (34) Citado por Dario de Almeida Magalhães. A Desapropriação na Reforma Agrária, in Digesto Econômico, março/1954, pp.37-38.
- (35) Dario de Almeida Magalhães, Limites da Intervenção do Estado na Economia Privada, in Digesto Econômico, março/1954, p.27.
- (36) A Comissão era composta por 14 membros: P PSD tinha 5 parlamentares, e UDN 4; o PSP 1 e o PDC 1. Os membros da Comissão eram: Antonio Horácio (PSD-CE), presidente; Lúcio Bittencourt (PTB-MG), relator; Antonio Peixoto (UDN-MG), Tarso Dutra (PSD-RS), Godói Ilha (PSD-RS), Arruda Câmara (PDC-PE), Paulo Lauro (PSP-SP), Augusto Meira (PSD-PA), Oswaldo Trigueiro (UDN-PB), Oliveira Brito (PSD-MG), Paulo Couto (PTB-RS), Luiz Garcia (UDN-SE), Rondon Pacheco (UDN-MG) e Achille Mincarone (PTB-RS).

- (37) Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, anais da Câmara dos Deputados, v. 2, abril/1954, p.696.
- (38) Diz a emenda "VII - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde com a tolerância expressa ou tácita do proprietário tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias" (in Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Anais da Câmara dos Deputados, v. 2, abril/1954, p.697).
- (39) Correio da Manhã, 06/05/1955.
- (40) Aspácia Alcântara Camargo. A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base, in História Geral da Civilização Brasileira, v. 10, Difel, SP, p.151.
- (41) Correio da Manhã, 07/05/1955.
- (42) Segundo o depoimento de Galeno Paranhos "O Projeto, que na Câmara tomou o nº 1.205-1948, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça foi pelo seu presidente, o saudoso Agamenon Magalhães, distribuído ao deputado Eduardo Duvivier (PSD-SC) para emitir. Já ao término da legislativa, não obstante inúmeros apelos, é que o ilustre relator decorre o projeto com exaustivo e brilhante parecer, mas já sem tempo de ser apreciação pela Comissão" (Reforma Agrária e Planejamento, ed. Albas, RJ, 1960, p.57).
- (43) Anais da Câmara dos Deputados, 1951, v. 3, p.5.
- (44) Sociedade Nacional da Agricultura - Serviço Social da Agricultura, in A Lavoura, RJ, março/abril/1951, p.3.
- (45) Mensagem ao Congresso Nacional pedindo a criação do Serviço Social Rural in Governo Trabalhista 1951-1954, v. III, RJ, José Olympio, 1969, p.14.
- (46) Citado por Celso Peçanha, Anais da Câmara dos Deputados, 1952, v. 32, p.100.

- (47) A III Conferência Rural Brasileira, in Brasil Rural, outubro/dezembro/1954.
- (48) Galeno Paranhos. Reforma Agrária e Planejamento, RJ, ed. Alba, 1961, p.61.
- (49) Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, 1954, in O Governo Trabalhista, v. IV, RJ, José Olympio, 1969, p.388.
- (50) A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, fevereiro/1954, p.4.
- (51) Sindicalização Rural, Iniciativa Prematura, in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, abril/mãio/1954, p.88.

## CAPÍTULO 4

### O CONGRESSO E A QUESTÃO AGRÁRIA

#### 4.1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar a relação entre o sistema partidário e a questão agrária, a partir dos principais projetos elaborados pelos diversos partidos políticos e o posicionamento destes em relação às propostas discutidas da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA).

A análise vai se mover em dois planos. O primeiro busca identificar os projetos sobre a questão agrária apresentados pelos partidos. Trata-se de analisar a natureza dessas propostas levando em consideração o aspecto político-ideológico que envolve tal questão nesta conjuntura. A descrição dos projetos permite compor o quadro de propostas e alternativas neste momento, que não se cingia às propostas do Executivo, e avaliar as principais orientações existentes no Congresso.

O segundo plano de análise visa estudar as relações entre o Executivo e o Legislativo, através do posicionamento dos vários partidos frente aos trabalhos da CNPA. A relação entre o governo Vargas e o sistema partidário é fundamental para a compreensão das condições políticas concretas de aprovação dos vários projetos gestados no Executivo, mais precisamente, na CNPA. Considerando a necessidade inelutável de uma sólida base parlamentar para tornar viável a tramitação exitosa de suas propostas de mudanças no campo, é indispensável o exame do modo como Vargas se relacionava com os partidos (especificamente em relação à questão agrária) e de como os partidos reagiam às iniciativas do Executivo. Trata-se de saber se houve uma estratégia clara de constituição de uma base política no Congresso por parte de Vargas, visando a aprovação dos projetos da CNPA. Ao mesmo tempo, se houve des

de o início do governo uma hostilidade da maioria dos parlamentares às intenções e propostas elaboradas por Vargas. Ou ainda, se houve ambas as coisas.

A importância do Congresso como locus decisório da questão agrária é indiscutível. Basta lembrar que qualquer projeto de reforma agrária tinha necessariamente que passar pelo Congresso. Como vimos na primeira parte deste trabalho, a Constituição de 1946 fixou os preceitos constitucionais gerais que deveriam nortear qualquer iniciativa de reforma agrária. Assim, o texto constitucional previa uma modalidade de desapropriação por interesse social, condicionava o direito de propriedade à justiça social, ao mesmo tempo que garantia certas salvaguardas aos proprietários, como a exigência de pagamento prévio e em dinheiro das indenizações, além de estipular que as mesmas fossem justas. Vimos também como certas questões polêmicas, tais como critérios para cálculo das indenizações, os casos passíveis de aplicação do instituto da desapropriação, foram jogados para decisão do legislador ordinário.

Agindo desta maneira, os constituintes transferiram a responsabilidade e as dificuldades para o legislador ordinário. Este deveria regulamentar o instituto da desapropriação, estipular os critérios para "justa indenização". Assim, o próprio instrumento preconizado pelas correntes reformistas "modernas", presentes nos trabalhos da CNPA, necessitava de regulamentação, ou seja, precisava ser aprovado pelo Congresso na forma de projeto de lei. Enquanto não fosse regulamentada a desapropriação, não poderia ser utilizada como instrumento de realização da reforma agrária. A esse respeito, vimos, no capítulo relativo aos trabalhos da CNPA, que o próprio Procurador Geral da República, Carlos Medeiros, homem afinado com a orientação reformista do governo, emitiu parecer contrário à utilização da desapropriação para fins de redistribuição da propriedade da terra sem a sua prévia regulamentação. Este episódio forçou ou apressou a elaboração de um projeto regulamentando a matéria.

Na verdade, as propostas reformistas que contemplavam a utilização do estatuto da desapropriação por interesse social em larga escala, dependiam da aprovação de uma lei sobre as próprias condições de aplicação da desapropriação. Mesmo aquelas sugestões de reforma agrária que prescindiam da aplicação da

desapropriação em larga escala, precisavam tramitar no Congresso. Além disso, é preciso mencionar que, neste momento, o Executivo não possuía nenhum instrumento de "coação" sobre o Legislativo, como terá depois de 1964, com a instituição do decurso de prazo. Este expediente autoritário evitava que propostas de interesse do Executivo ficassem tramitando durante anos sem solução de continuidade. Contrastando com o período pós-64, no começo dos anos cinquenta não havia como evitar que os projetos dormissem durante anos, e até décadas, nas diversas comissões do Congresso. O engavetamento de propostas era moeda corrente e um expediente bastante criticado pelos próprios parlamentares.

Dois exemplos são suficientes para indicar a frequência e a importância política destes expedientes protelatórios. O primeiro é o do projeto de reforma bancária apresentado em novembro de 1946 pelo Ministro Correia e Castro que nunca foi votado. O mesmo destino tiveram outras propostas de reforma bancária apresentadas no Congresso neste período. Apenas em 1965, dezenove anos após, foi aprovado um projeto de reforma bancária elaborado pelo governo do Marechal Castelo Branco. O segundo exemplo é o da Lei de Diretrizes Bases da Educação, uma importante bandeira de luta desde os anos 30. O projeto de Diretrizes e Bases iniciou a sua longa tramitação em 1948 empolgado por um movimento político, e só foi aprovado em 1961.

Por tudo isso é que dizemos que os partidos e o Legislativo jogavam um papel ímpar na viabilização de qualquer projeto de reforma agrária. Portanto, havia uma necessidade indispensável de uma base partidária sólida capaz de servir de suporte para buscar a aprovação da reforma agrária.

Ainda sobre os partidos, cabe uma consideração que julgo importante para efeito da análise que pretendo realizar. Qualquer tentativa de ver a questão agrária da ótica dos partidos políticos esbarra num sério problema. A impossibilidade de se estabelecer uma correspondência direta entre os partidos políticos e as matrizes político-ideológicas sobre a questão agrária.

Por exemplo, não é correto reduzir as posições da UDN como conservadoras, nem tampouco considerar as elaboradas pelo PTB como progressistas. Obviamente, há este corte entre os ditos partidos; porém a heterogeneidade de quase todos os partidos torna tais correlações uma espécie de reducionismo perigoso. Não



se trata de negar que a UDN era predominantemente conservadora nas questões relativas à estrutura agrária, assim como o PSD, nem que o PTB não tivesse um ideário reformista nítido. Contudo, não se pode reduzir todas as posições destes partidos a essas grandes configurações político-ideológicas.

Por isso, muitas vezes, no decorrer da análise, os cortes político-ideológicos não corresponderam aos partidos. O mesmo problema ocorre quando analisamos a questão da ótica dos parlamentares. A heterogeneidade aqui se manifesta pela existência de posturas diferenciadas sobre questões pertencentes à mesma problemática. Por exemplo, certos parlamentares eram contrários à reforma agrária, mas apoiavam a extensão da legislação social aos trabalhadores rurais. Do lado dos parlamentares inexistia uma visão orgânica das várias questões pertencentes à problemática agrária.

Essas considerações sobre a heterogeneidade dos partidos e da própria visão dos parlamentares, já presentes na constituinte de 1946, são no sentido de justificar a ênfase que daremos ao corte político-ideológico em relação ao partidário. Ou seja, a análise vai se conduzir procurando identificar as várias correntes conservadoras, reformistas moderada e moderna, principalmente a partir das posições dos parlamentares. Neste sentido, haverá conservadores udenistas, pedessistas, petebistas, etc., do mesmo modo que encontraremos reformistas nestes mesmos partidos.

Na primeira seção, analisaremos os principais projetos apresentados no período legislativo de 1951 e 1954, buscando apreender os seus principais dispositivos e objetivos. Na segunda, analisaremos o comportamento dos partidos em relação ao governo Vargas. Na medida do possível, incorporaremos o comportamento do Executivo frente aos partidos.

## 4.2. OS PROJETOS

### 4.2.1. O CÓDIGO RURAL: DA INTRANSIGÊNCIA AO REFORMISMO MODERNO

Uma das formas de organização da vida rural dá-se pela elaboração de um Código Rural, através do qual são reguladas juridicamente, as relações entre os vários agentes da vida rural. O Código Rural não se constitui necessariamente numa alternativa à reforma agrária. Na época em exame, inclusive, num primeiro momento, o próprio governo acenou com o encaminhamento conjunto de uma proposta de Código Rural e outra de reforma agrária. A esse respeito, dizia uma publicação da CNPA, "O Brasil precisa sobretudo de uma reforma agrária que torne mais racional a posse da terra; é necessário, porém, completá-la com algo que já devia ter vindo antes, o Código Rural, e precisa ir fixando a gleba o homem rural, razão e causa de todas essas reformas" (1).

Porém, o Código pode assumir feições mais conservadoras ou progressistas em função da ênfase que for dada pelo responsável pela proposta. Assim, a adoção de critérios consuetudinários, como fundamento da regulamentação das relações entre as diversas classes rurais, conduziu a um projeto com claras feições conservadoras. Afinal, a realidade agrária era criticada por conter graves distorções originadas na própria inexistência de um arcabouço jurídico que coibisse abusos dos proprietários sobre empregados, parceiros, arrendatários e meeiros. Há também a possibilidade de códigos rurais mais modernos que tenham como objetivo modificar relações tradicionais, combatendo as tradições e os costumes, buscando incentivar a modernização da vida rural. Esta orientação significa reconhecer alguns direitos aos trabalhadores rurais e locatários e buscar "modernizar" as relações entre proprietários e não-proprietários na agricultura.

As primeiras iniciativas conhecidas, visando a elaboração de um código, datam do período da 1ª República. Em 1913, o deputado gaúcho Joaquim Osório apresentou projeto neste sentido. A segunda tentativa coube a outro gaúcho, Borges de Medeiros, em 1937. Ambos os projetos permaneceram retidos em comissões da Câmara dos Deputados designadas para apreciá-los.

No início dos anos quarenta, a idéia de elaboração de um código rural foi retomada sob inspiração do Ministro da Agricultura Apolônio Sales. Em setembro de 1941, Getúlio Ver-

gas nomeou uma comissão com representantes do governo e das entidades de classe como a Sociedade Rural Brasileira e a Sociedade Nacional da Agricultura para redigir um anteprojeto de Código Rural.

Segundo o relator da comissão, Luciano Pereira da Silva, "O projeto procurava atender às necessidades da vida rural brasileira nos seus múltiplos aspectos, respeitando as tradições peculiares de cada região" (Reforma Agrária..., M.A., 1952, p. 144).

A versão final do projeto de Código Rural foi objeto de várias discussões e recebeu inúmeras sugestões. A principal foi um substitutivo de autoria de Malta Cardoso, representante da Sociedade Rural Brasileira, o qual não apresentava grandes divergências em relação ao anteprojeto original. A versão final do Código Rural só chegou às mãos do Presidente da República em julho de 1945. Em vista dos acontecimentos que se sucederam com a deposição de Vargas, o projeto não teve andamento, sendo esquecido até o começo dos anos cinquenta quando foi apresentado à apreciação da Câmara dos Deputados.

O objetivo do Código Rural era estabelecer as normas especiais para regular os direitos e obrigações relativas às atividades rurais, nas suas diversas modalidades: agrícola, extrativa, pastoril e industrial. Entre as suas características mais importantes, podemos sublinhar a extrema abrangência dos seus duzentos e trinta e oito artigos, cobrindo a definição dos vários agentes econômicos da vida rural, empregador, empregado, parceiros, arrendatários; regras para o uso das águas, estradas e caminhos, trânsito público; proteção de animais domésticos; controle de pragas, cercados, criação de suínos, apicultura; contratos de trabalho; marcação e assinalamento do gado até dispositivos sobre arrendamento e parceria. Essa abrangência não significa que o Código Rural fosse completo. Longe disso, ele silenciava sobre vários aspectos fundamentais no debate da questão agrária desde os trabalhos da Assembléia Constituinte. Entre as lacunas do projeto, estava a absoluta ausência de qualquer menção à novas modalidades de acesso à terra, fosse através de redistribuição da terra, ou da utilização de terras públicas. Por outro lado, ele era bastante tímido e dispensava poucos artigos à regulamentação das relações entre empregadores e trabalhadores e entre locador e lo

catário, no arrendamento e parceria.

No seu conjunto, o Código Rural do Estado Novo se enquadrava dentro de uma orientação marcadamente conservadora, sobressaindo-se a preocupação com a preservação, quase total, das normas tradicionais que regiam as relações sociais da vida rural. Essa preocupação com a manutenção do status-quo no campo era sublinhada, inclusive, como um dos aspectos mais importantes da proposta. O relator, referindo-se ao anteprojeto, chamava-o de "monumento legislativo destinado a regular as relações jurídicas das correntes das atividades rurais exercidas no país, respeitando sempre suas tradições, assim como os detalhes característicos de cada região" (Reforma Agrária..., M.A. 1952, p. 191).

O Código Rural começava definindo os conceitos de empregador, empregado, parceiro, empreiteiro. Depois estipulava o registro dos que exerciam profissão rural junto ao Ministério da Agricultura. Pelo artigo 10, os empregadores eram obrigados a fornecer aos seus empregados as cadernetas agrícolas, nas quais deveriam constar os pagamentos efetuados, adiantamentos em dinheiro, mercadorias e medicamentos fornecidos, multas, etc. Caberia ao Ministério da Agricultura zelar pelo cumprimento das disposições concernentes a caderneta agrícola. (Reforma Agrária..., M.A., 1952, p. 192-193).

Quanto aos contratos de locação - arrendamento e parceria - a preocupação do Código Rural era disciplinar as suas relações, coibindo certos abusos. A existência do arrendamento ou da parceria poderia ser provada através de contrato escrito ou qualquer documento que identificasse o aluguel e as partes interessadas. O prazo de locação seria o equivalente ao de uma colheita, safra ou parição normal. Os arrendatários tinham direito à indenização das benfeitorias úteis e das necessárias pelo valor do seu custo, quando houvesse anuência do proprietário. O projeto permitiria ao arrendatário requerer uma renovação judicial do seu contrato. Nos casos de contratos de locação, por no mínimo de cinco anos, o locatário aceitaria pagar um novo aluguel com aumento de até vinte por cento no preço corrente do arrendamento, se o valor do produto explorado tivesse aumentado. Por fim, no caso da alienação do imóvel, o arrendatário teria preferência de compra. No caso da parceria, o projeto não fixava valores para a quota-parceria, limitando-se a dizer que, "não havendo estipulação expres

sa, a repartição dos frutos far-se-á de acordo com os costumes locais". Reconhecia, também, o direito de preferência ao parceiro no caso de venda do imóvel..

Na parte relativa aos contratos de trabalho, proibía ao empregador impor ao empregado obrigações que configurassem uma injusta exploração do trabalho. Por injusta exploração do trabalho, entendia o pagamento de um salário inadequado à natureza do trabalho realizado, tendo em vista os costumes locais, ou então a exigência de trabalho por salários menor do que este era remunerado. O projeto mandava ainda que fosse respeitada a tabela nacional de salários-mínimos rurais. Os empregadores ficavam, pelo artigo 61, proibidos de vender mercadorias aos empregados para auferir lucros lesivos, ou seja, cobrando preços acima daqueles vigentes no comércio comum. As contas de fornecimento de gêneros alimentícios deveriam ser apresentadas com a discriminação das mercadorias, preços e dias de compra.

Porém, ao mesmo tempo, o Código Rural permitia ao empregador o direito de exigir dos seus empregados certos serviços gratuitamente. Segundo o artigo 68, o empregado deveria realizar sem remuneração, de acordo com os costumes locais, quando terminasse o empregador as seguintes atividades: roçamento do pasto no local das habitações do pessoal do estabelecimento rural; conserto de cercas; reparação anual do caminho que conduz à povoação mais próxima; extinção de incêndios nas matas, casas e cercas; combate de gafanhotos e de calamidades.

Em caso de recusa do empregado, o proprietário poderia contratar outro trabalhador para realizar esses serviços, descontando na caderneta agrícola daquele que se recusou a prestar serviços.

O Código Rural previa a organização de uma Justiça de Trabalho Rural com a responsabilidade de resolver os dissídios entre empregadores e empregados rurais, relativos aos contratos de trabalho e suas respectivas garantias. As questões envolvendo acidentes de trabalho seriam de alçada de justiça comum, ficando fora do âmbito da justiça rural.

Essa rápida descrição dos dispositivos mais importantes do Código Rural de 1942, do ponto de vista da análise da questão agrária, revela bem o tom conservador da proposta. Além

de não contemplar qualquer medida de acesso à terra, codificava a tradição e os costumes vigentes no mundo rural, sacramentando uma situação bastante desigual e injusta, principalmente, para parceiros e arrendatários. Sobre a situação da locação rural lembremos os estudos da Comissão Nacional de Política Agrária apresentadas na parte 3 deste trabalho. Além disso, os dispositivos sobre arrendamento e parceria eram extremamente limitados, legitimando práticas arcaicas como a exigência de trabalho gratuito na propriedade dos empregadores.

Mesmo reconhecendo que a elaboração da proposta de Código Rural foi anterior à discussão mais intensa sobre a Reforma Agrária, que ocorreu depois de 1945, não podemos deixar de assinalar que a mesma, quando foi apresentada no Congresso nos anos cinquenta, estava defasada. Além de conservadora e tradicionalista, seu maior pecado foi o anacronismo frente aos novos tempos e aos próprios interesses agrários, preocupados com a modernização da estrutura agrária. Frente às demandas modernizantes da burguesia agrária, o Código Rural padecia de uma insuficiência in discutível. Preocupado com a tradição, não propunha nenhuma medi da capaz de modernizar a agricultura. A sua apresentação como uma proposta para a questão agrária pode ser interpretada como uma atitude de intransigência de setores contrários a qualquer mudan ça na estrutura agrária.

Esse envelhecimento do Código Rural do Estado No vo fica mais nítido quando comparamos com outra proposta de Códi go Rural de autoria do Deputado Sylvio Echenique do PTB do Rio Grande do Sul. Apresentada em 1951, o projeto Echenique, numa apreciação geral, pode ser considerado como expressando um senti do de "modernidade" em relação ao seu antecessor. De algum modo este projeto exemplificava uma posição de reformismo moderado, re fletindo a própria evolução da discussão sobre a questão agrária a partir da metade dos quarenta. O caráter reformista estava dado pela preocupação de incentivar o desenvolvimento da pequena pro priedade, admitindo para realizar este objetivo, inclusive, a aplicação em certos casos do instituto de desapropriação. Ao lado disso, contemplava medidas de apoio à grande propriedade, a qual sô era condenada nos casos em que se mantinham improdutiva. Eche- nique incorporava outros aspectos presentes no discurso moderni zante da agricultura como a criação de linhas de crédito adequa

das condições de produção agrícola.

Em suma, o projeto do Código Rural dos anos cinquenta estava voltado para a modernização da estrutura agrária, contrastando com o dos anos quarenta, preso a uma concepção demasiadamente tradicional da problemática agrária.

Nos seus primeiros capítulos, o projeto definia as atividades pertencentes ao mundo rural, os profissionais rurais (parceiros, arrendatários, proprietários, meeiros, empreiteiros, agregado, etc.) como todos aqueles que cultivam a terra. Os vários profissionais rurais teriam como órgãos representativos as "associações de fomento" e os sindicatos profissionais paritários. As federações rurais integrariam a Confederação Rural Brasileira, regidas por estatutos de livre escolha, mas registradas no Ministério da Agricultura. Já os sindicatos paritários, seriam regidos por legislação especial dependente do Ministério da Agricultura.

Quanto aos contratos de arrendamento, estes deveriam ser celebrados preferencialmente por escrito. Apenas nos casos em que os contratantes fossem muito pobres seria permitido o contrato verbal. Os prazos de locação eram mais claros e compatíveis do que os previstos no Código anterior. Esses prazos mínimos e irrenunciáveis variavam de três anos, para invernada de bovinos e lavoura e, de cinco anos, quando destinada à pecuária. A renovação seria automática caso o proprietário não se manifestasse em contrário até seis meses antes. O preço de arrendamento não poderia ser alto a ponto de comprometer a possibilidade de pagamento pelo arrendatário e prejudicar a própria conservação do imóvel. Assim, o preço no caso de lavouras não poderia exceder a dez por cento do valor do imóvel, no caso da inexistência de benfeitorias como casas, galpões, irrigação. Quando o imóvel fosse equiparado com essas benfeitorias, o preço limite poderia chegar a vinte por cento. A base de cálculo dos preços seria a média da produção por região por hectare. Seriam indenizáveis pelo locador as benfeitorias consideradas indispensáveis: morada, galpão, banheiro, etc. O preço das indenizações seria calculado com base no acréscimo produzido no valor locatário e limitado ao custo primitivo das obras ou ao total do arrendamento do imóvel.

A parceria continha dispositivos semelhantes. O prazo mínimo era de três anos, ajustável, se o ciclo da lavoura

fosse maior do que este período. A quota-parceria foi estipulada levando em consideração a situação do parceiro e a infraestrutura fornecida pelo locador. Assim, no caso de propriedades sem o curso de benfeitorias, a quota máxima seria de vinte por cento da colheita; quando houvesse o fornecimento de morada, galpões, etc., o limite poderia chegar a trinta por cento; finalmente, se houvesse cooperação do proprietário com o amanho da terra, fornecimento de máquinas, implementos, sementes e animais, a quota poderia chegar a cinquenta por cento. Por outro lado, a lei assegurava liberdade de venda ao parceiro dos seus produtos e impedia que o proprietário utilizasse mecanismos de coação e indução para adquirir a produção a preços inferiores aos do mercado. Também se previa o direito de aquisição ao parceiro no caso de venda da propriedade.

Segundo o projeto caberia ao governo assegurar a garantia de preços aos produtores, principalmente, dos gêneros de primeira necessidade. Os instrumentos para dar estabilidade financeira aos agricultores seriam a garantia de preços mínimos, compra da produção e financiamento ao produtor. Ao lado dessas medidas de garantia da remuneração dos produtores, Echenique sugeria medidas visando fixar o homem ao meio rural impedindo sua imigração para os centros urbanos. Entre as medidas para impedir o êxodo rural se destacavam as seguintes: diminuição das barreiras para circulação de mercadorias; assistência médica e educacional; distribuição de lotes de terra a pequenos lavradores com orientação oficial; seguro agrário, preços mínimos, armazenagem, financiamento de agricultura, e organização de cooperativas.

O Código Rural previa também, medidas de natureza creditícia de apoio à agricultura através de agências oficiais ou da Carteira de Crédito Rural do Banco do Brasil. Os financiamentos seriam a juros subsidiados, com prazos compatíveis com as atividades agrícolas, destinados para aquisição da propriedade, construção de benfeitorias, compra de máquinas, sementes, animais, cultivo e criação de animais. O financiamento seria feito através de garantia hipotecária, penhor rural, mercantil, ou fiança idônea.

O estímulo ao ensino rural era outra preocupação do projeto, que considerava como uma das causas do êxodo rural, o fato do ensino primário rural ser ministrado por educadores



e livros representados da "civilização urbana".

Seguindo a tradicional visão de que o homem rural deveria ser "protegido" contra a influência negativa de idéias "exóticas" pertencentes à chamada cultura urbana, Echenique afirmava que era preciso ruralizar o ensino rural. Esta significava basicamente o recrutamento dos professores no meio rural, ao invés da cidade, e a seleção de livros didáticos adequados à realidade da vida rural, cabendo ao Estado fornecer salários condizentes aos professores, para evitar a migração destes para as cidades.

Echenique dedicou um capítulo ao problema da pequena e grande propriedade. O projeto atribuía ao Estado a incumbência de incentivar a generalização da pequena propriedade produtiva; a implantação de núcleos agrícolas, de modo a educar a população de baixa renda para que se tornassem proprietários posteriormente. O programa de distribuição da terra, através de planos de disseminação de pequena propriedade, deveria ser feita, preferencialmente, pelo loteamento de terras públicas, vendidas ou arrendamento, em condições favoráveis para que pudessem ser adquiridas pelos pequenos proprietários, obedecendo o planejamento elaborado por um órgão oficial competente.

Echenique admitia o direito do poder público desapropriar "propriedades latifundiárias" em regiões onde não existissem terras públicas disponíveis, cujo ritmo de produção não acompanhasse o seu valor real. Além disso, a propriedade rural latifundiária seria desestimulada pela aplicação de uma tributação progressiva. No caso da pecuária, as propriedades com mais de 500 ha ficavam obrigadas a dedicar pelo menos cinco por cento de sua extensão para a lavoura. O não cumprimento deste dispositivo, implicaria no pagamento de uma sobretaxa de dez por cento, enquanto não fosse cumprida a lei.

No último capítulo, o Código Rural propunha algumas medidas de defesa do trabalhador rural como a garantia de salário mínimo, assistência médica, estabilidade e descanso dominical.

A proposta de Sylvio Echenique (PTB-RS) foi criticada pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria, que em parecer do seu conselheiro Djacir Menezes, foi considerada como um projeto excessivamente detalhista, minucioso e

com várias definições programáticas. Além disso, Echenique não forneceria uma definição convincente do que entendia por pequena e grande propriedade.

Mas o principal alvo das críticas de Menezes era o artigo 180, que tratava da aplicação do estatuto da desapropriação. Segundo o Conselheiro da C.N.I., este artigo seria mal-redigido, confuso e demagógico. O caráter demagógico do projeto estaria na redução do processo de fortalecimento da pequena propriedade a um conjunto de dispositivos confusos que desmoralizariam a política rural. Considerava pouco factível determinar a adequação do ritmo da produção econômica ao seu valor real pela falta de uma contabilidade rural na maioria das propriedades. Concluiu, dizendo não ser contrário às intenções do projeto, mais sim à forma desastrosa como estavam redigidas muitas das suas proposições.

A veemência da crítica de Djacir Menezes sugeria que as suas divergências não se restringiam ao excesso de proposições, confusas, mal-redigidas e demagógicas. Havia uma discordância com o próprio princípio da desapropriação, porque afinal, a aplicação prevista deste instrumento era apenas em casos específicos nos quais não fosse possível utilizar as terras devolutas. O processo de distribuição da propriedade tinha como eixo as terras devolutas do Estado. A proposta de Echenique, neste sentido, estava afinada com boa parte das posições defensoras de um reformismo moderado, incluindo outros setores agrários que aceitavam de forma limitada a desapropriação de terras dentro dos princípios firmados na Constituição de 1946. Ademais, não havia no projeto, nenhum indício de que Echenique pretendesse alterar a forma de cálculo da indenização, como sugeriam Getúlio Vargas e os setores reformistas de esquerda, que estavam presentes dentro do aparelho do Estado.

Frente às propostas elaboradas pela CNPA, o projeto de Echenique podia ser considerado tímido, não apenas pelo respeito aos dispositivos constitucionais, mas pelo papel privilegiado das terras públicas nos planos de fomento da pequena propriedade. Todavia, não se pode negar que, mesmo assim, seus dispositivos apontavam para mudanças moderadas, restritas na estrutura agrária da ótica do reformismo distributivo da CNPA e de seus setores trabalhistas, mas assim mesmo longe do imobilismo dos setores mais reacionários.

#### 4.2.2. O COMBATE À ESPECULAÇÃO: O INCENTIVO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Uma preocupação praticamente unânime entre os diversos partidos e parlamentares era aquela relativa ao fraco desempenho da produção de alimentos. Durante o governo Dutra, foi a "questão alimentar" que inspirou a elaboração dos projetos de reforma agrária do período. Tanto Afrânio de Carvalho como Nestor Duarte buscavam primordialmente estimular a produção agrícola de alimentos. No segundo governo Vargas essa preocupação persistia, orientando algumas das iniciativas sobre a questão agrária.

Dois exemplos foram os projetos de Breno Silveira (UDN-DF) e de Falcão Negreiros (PDS-BA) orientados para o combate da especulação imobiliária nas zonas próximas as grandes cidades e de estímulo à criação de um cinturão verde ao redor das zonas urbanas.

O parlamentar baiano apresentou projeto dispondo sobre a criação de fazendas ou granjas agrícolas de trabalhos coletivos nas proximidades das capitais ou centros urbanos. Segundo o projeto, o governo teria a responsabilidade de criar as fazendas e granjas coletivas destinando-as às famílias faveladas ou àquelas sem profissão fixa (artigo 1). A área mínima dessas propriedades seriam de 1.500 ha, nos quais se assentariam entre cinquenta e cem famílias (artigo 4). O trabalho nessas fazendas seria o máximo possível mecanizado, desde a preparação do solo, adubação, semeadura, colheitas, debulhas, etc. (artigo 5). Cada família teria assistência médica, educacional garantida e o direito de cultivo de uma porção de terra para sua subsistência e outras necessidades (artigo 8). Quanto à repartição dos rendimentos auferidos com o trabalho, o artigo 10 previa a seguinte distribuição: 50% caberia aos trabalhadores; 10% seriam destinados para a compra de sementes; 10% para financiar as atividades educativas e os restantes 30% iriam para os cofres do governo para cobrir suas despesas com a manutenção das fazendas.

Falcão Negreiros propunha a utilização preferencial das terras devolutas para a instalação das fazendas e granjas coletivas. "Este projeto está cogitando de utilização das terras públicas (...) preferindo os habitantes das favelas, locais de gente empobrecida e os desamparados, isto é, os que vivem nas

idades e capitais sem profissão própria ou trabalho regular e se  
guro" (2)

A implementação destes planos de colonização teria inúmeras vantagens, segundo Negreiros: aumento da produção de alimentos, fixação das populações pobres à terra, com o fornecimento gratuito de moradia, educação e saúde; remuneração razoável aos trabalhadores (Anais da C.D., 1951, v. 8, p. 395).

Outro projeto preocupado com a fixação do homem à terra e a elevação da produção de alimentos foi apresentado pelo deputado Breno da Silveira, da UDN do Distrito Federal. O projeto nº 182/48 tinha como objetivo dar estabilidade ao lavrador do solo, subdividir a terra, quando fosse condição para o seu melhor aproveitamento, e elevar as condições materiais das populações do sertão carioca. Cabe esclarecer que, a proposta de Breno da Silveira estava dirigida para os problemas fundiários e agrícolas do antigo Distrito Federal. Segundo o parlamentar udenista, a reforma agrária era um problema muito complexo, dada a grande diversidade do país, exigindo como medida prévia a elaboração de um cadastro rural. Este permitiria conhecer a realidade agrícola do país. Através dele seria possível conhecer a área das propriedades, o seu número, a porção economicamente aproveitável, a modalidade de exploração; a localização das glebas em relação às vias de acesso e às redes de mercados consumidores, as técnicas e os métodos utilizados nesses imóveis, a situação jurídica de seus ocupantes, etc.

Dada a complexidade da estrutura agrária brasileira, dizia: ser conveniente adotar o princípio que eram precisos vários planos de reforma agrária adequados aos vários brasis. Neste sentido, o legislador deveria, quando da elaboração de um plano de reforma agrária, ter claro que o problema da terra em Jacarepaguã, Guaratiba e Santa Cruz, no Distrito Federal ou nas imedições de capital paulista, ou em Várzeas ou Caxangá em Recife não tem, não pode ter as mesmas características do problema da terra, no planalto central ou no vale amazônico" (Anais da C.D., 1951, v.3, p. 434).

Silveira defendia que a prioridade de um processo de reforma agrária que contemplasse a diversidade e pluralidade de situações deveria se dirigir para enfrentar o problema do abastecimento dos grandes centros urbanos. Neste sentido, dizia va

ler a pena que "fossem delimitadas em redor destes grandes centros urbanos, áreas de terras contíguas e destinadas, ao que podemos chamar de reservas agrícolas ou cinturão verde. Estas áreas cultivadas por particulares, mas assistidas pelo governo na parte técnica e no setor financeiro e de comércio, não poderiam, sob pretexto algum, serem utilizadas em qualquer outra finalidade, se não a agricultura" (Anais da C.D., 1951, v.3, p. 434). Porém, a situação das terras próximas aos centros urbanos revelava a ação de agentes especulativos - bancos, companhias capitalistas e instituições oficiais de assistência social - que adquiriam as terras por preços irrisórios, que não tinham interesses em utilizar produtivamente as glebas, preferindo aguardar a valorização graças à ação da própria inflação.

O projeto de Breno Silveira buscava enfrentar esta situação descrita acima. Tratava-se de começar a reforma agrária pelas terras valorizadas dos cinturões verdes da cidade do Distrito Federal, combater a retenção meramente para fins especulativos, incentivando a agricultura de alimentos.

Justamente para coibir o uso especulativo da terra, segundo o exemplo do projeto Nestor Duarte, exigia, como requisito para usufruir do direito de propriedade, assegurar a produtividade obedecendo a capacidade de exploração e seu destino econômico. Definia como produtividade do imóvel "o rendimento econômico proporcional ao valor da terra independentemente da extensão da área, da natureza e do número dos produtos agro-pastoris nela cultivados ou da forma de exploração" (Anais da C.D., 1951, v.3, p. 434).

O Executivo municipal poderia restringir o direito de propriedade ou até fazer desapropriações quando houvesse comprovada negligência de parte do proprietário. As indenizações seriam feitas seguindo a constituição, ou seja, prévias e pagas em dinheiro. As terras desapropriadas seriam posteriormente vendidas a trabalhadores sem terra, cooperativas ou associações de produção. Para efeitos da lei, se considerava como latifúndios áreas de terras com 10 hectares agricultáveis que não estivessem sendo exploradas convenientemente. A incumbência de executar o plano de reforma agrária ficaria com o Serviço de Economia Rural da Secretaria Geral da Agricultura, Indústria e Comércio. Este órgão teria a responsabilidade de manter um cadastro atualizado de to

das as propriedades agrícolas do Distrito Federal. Finalmente, as terras pertencentes ao município seriam subdivididas e vendidas para o estabelecimento de colônias agrícolas.

Os projetos de Negreiros Falcão e Breno da Silveira propunham basicamente a mesma coisa: a utilização das terras próximas às cidades para o desenvolvimento da agricultura de alimentos. Diferiam quanto aos métodos. Enquanto Negreiros defendia a utilização das terras públicas para fins de seus planos de colonização, Silveira ia além, denunciando a retenção especulativa da terra, prevendo a desapropriação das terras improdutivas nos cinturões verdes das cidades.

O projeto de Breno da Silveira foi a única iniciativa de uma reforma agrária de parte de um parlamentar da UDN nesse período. Por isso, devia ser visto com as devidas cautelas porque no seu conteúdo, onde se destacava a preocupação com a questão da produção agrícola, havendo um reconhecimento da necessidade de uma redistribuição moderada da propriedade fundiária, a proposta estava longe de exprimir a visão da UDN sobre a questão agrária.

Além disso, a própria trajetória política de Breno da Silveira, abandonando a UDN em 1953 e ingressando no Partido Socialista Brasileiro, reforçava as suspeitas de que seu projeto era uma exceção que não representava o pensamento udenista sobre a questão agrária.

#### 4.2.3. O TRABALHISMO REFORMISTA: O PROJETO COUTINHO CAVALCAN II

O projeto nº 4389/54 de autoria do deputado Coutinho Cavalcanti (PÍB-SP) apresentado na Câmara de 1954, talvez tenha sido a melhor elaboração do pensamento trabalhista sobre tema ao longo do período de 1948-1964. Tanto assim que ele será ponto de referência obrigatório nas elaborações das correntes trabalhistas e nacionalistas nos dez anos seguintes.

A importância da proposta Coutinho Cavalcanti está na visão global e articulada de problemática agrária com a questão da industrialização, numa perspectiva que revelava preocupação explícita acerca das condições de viabilidade política da Reforma Agrária.

Para Coutinho Cavalcanti havia um problema agrário nacional que colocava a necessidade objetiva de uma política agrária, a qual englobaria o conjunto de medidas governamentais para agricultura. Esta política buscaria encaminhar a solução da questão agrícola e questão agrária. Ou seja, resolver os problemas agropecuários, dentro de princípios de justiça social e de um plano econômico orgânico, a distribuição, o uso e a exploração da propriedade agrícola, assistindo ao agricultor e amparando o trabalhador rural" (3).

O instrumento principal para a realização da política agrária era a reforma agrária entendida como, "a revisão e o ajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária brasileira, visando a valorização do trabalhador rural" (Senado Federal, 1964, v.1, p. 56).

Portanto, a tentativa de encaminhar soluções visando resolver a questão agrária exigia enfrentar uma agenda diversificada de problemas, que implicava numa proposta ampla e global. Neste sentido, a necessidade de Reforma Agrária como instrumento para a realização da política agrária estava associada ao avanço do desenvolvimento capitalista, que tinha tornado obsoleta a estrutura agrária. Essa obsolescência significava um desajuste da estrutura agrária em relação à estrutura industrial.

A natureza do projeto de reforma agrária seria explicada pela predominância de relações sociais feudais no campo.

Assim, o projeto teria um caráter reformista anti-feudal, tendo por fim a eliminação do regime feudal e o surgimento de formas atualizadas de exploração da terra. Além disso, ele menciona outros elementos que caracterizariam a agricultura brasileira: as precárias condições de armazenamento dos produtos agrícolas, a instabilidade de preços, os lucros dos intermediários, a ausência de uma organização técnica, falta de crédito, resistência à introdução de técnicas modernas e a desorientação da política oficial.

Um dos principais aspectos do projeto Coutinho Cavalcanti era a defesa do planejamento, como forma de implementar uma política agrícola conseqüente. Cavalcanti observava que a idéia de uma política voltada para qualquer setor supunha sempre uma ação planejada, capaz de superar atos e medidas tomados de modo desordenado.

Os principais objetivos da reforma agrária segundo Coutinho Cavalcanti eram: a valorização do trabalhador rural, aumento da produção e a criação de uma classe média rural.

Para o parlamentar petebista a criação de uma classe média rural era fundamental. Segundo Coutinho Cavalcanti, uma classe média rural formada de pequenos e médios proprietários permitiria uma elevação na produção de alimentos ensejando uma solução para os problemas de abastecimento, além da superação dos desequilíbrios entre a indústria e agricultura - e no plano político a consolidação de democracia, pela superação do coronelismo.

Por isso, a reforma agrária era o nó fundamental a ser desatado. O predomínio de contratos injustos de arrendamento e parceria, a má distribuição de propriedade, a especulação imobiliária prevalecendo sobre a produção, a falta de crédito, de assistência social, de assistência técnica, a baixa produtividade, etc., caracterizavam a estrutura agrária obsoleta. A manutenção desta estrutura tornava inútil a elaboração de leis de proteção à lavoura ou de fomento da produção, cujos beneficiários seriam um grupo reduzido de pessoas.

Coutinho Cavalcanti sublinhava que o seu projeto não pretendia abolir a grande propriedade, mas sendo uma reforma agrária capitalista procurava condicionar o uso da propriedade à sua função social. Seu alvo eram os latifúndios improdutivos, prin



principalmente, aqueles situados nas proximidades dos mercados consumidores e vias de comunicação. Este combate ao latifúndio improdutivo permitiria "um aumento geral da produção, não só pela elevação do número de produtores, como também pela maior possibilidade de adoção de nova e melhor técnica de trabalho agrícola" (Senado Federal, 1964, v.1, p. 67).

A moldura institucional proposta para elaborar e executar o plano de Reforma Agrária estava composta pelo Instituto Agrário, pela Convenção Nacional, pelas Comissões Agrárias Estaduais e pelas Comissões Agrárias Municipais. O Instituto Agrário, ligado diretamente ao Executivo federal, seria responsável tanto pela articulação e cooperação entre as várias esferas do poder público (União, Estado e Municípios), quanto pela orientação e fiscalização da execução dos planos de reforma agrária estaduais e municipais; realização da Convenção Nacional da Reforma Agrária; desapropriação, compra, venda, doação e arrendamento de propriedades agrícolas; elaboração de um anteprojeto de sindicalização rural juntamente com o Ministério da Agricultura. A Convenção Nacional da Reforma Agrária convocada pelo Instituto Agrário, com a participação de representantes da União, Estado, Municípios e territórios, criaria as Comissões Agrárias Estaduais e municipais. As Comissões Agrárias Estaduais teriam como principais atribuições a utilização de instrumentos fiscais para promover o incentivo à produção, taxação de grandes propriedades improdutivas, evitar a excessiva parcelização da terra via transmissão da propriedade - "causa mortis" ou "inter-vivos" - e isenção da pequena propriedade. Finalmente as Comissões Agrárias municipais seriam responsáveis pelo levantamento das propriedades passíveis de desapropriação e loteamento. Coutinho Cavalcanti enfatizava a importância das Comissões Municipais como órgãos capazes de evitar o excessivo centralismo e o emperramento burocrático da reforma agrária. Ademais, elas se adaptariam melhor ao desafio colocado pela extensão geográfica e a diversidade regional do país, para o plano de reforma.

As linhas mestras do plano de reforma agrária de Coutinho Cavalcanti podem ser examinadas em três blocos: a) as medidas dirigidas para a modificação do uso e posse da terra; b) aquelas voltadas para a regulamentação das relações de locação e c) as que contemplavam a política agrícola.

Em primeiro lugar, quanto à questão da desapropriação, o capítulo II do projeto estabelecia uma ordem de prioridades no levantamento das terras susceptíveis de desapropriação, cujos critérios básicos eram: as terras incultas susceptíveis de cultivo permanente numa extensão maior de 30%; aquelas manifestamente mal-cultivadas; as beneficiadas por obras públicas e sociais; as arrendadas por cinco anos; as localizadas próximas aos centros urbanos que não estivessem sendo aproveitadas de acordo com as necessidades de abastecimento local; e aquelas destinadas para a construção de silos e armazéns, instalações industriais de conservação e beneficiamento; as terras devolutas (Senado Federal, 1964, v.1, p. 80).

No capítulo III, o projeto definia como justa indenização para fins de desapropriação por utilidade social o valor declarado pelo proprietário para fins de lançamento do Imposto Territorial rural, indenizações por desapropriações e outras modalidades de aquisição pelos poderes públicos.

O projeto estipulava que a União deveria incentivar o desenvolvimento da pequena propriedade, tanto na forma de aquisição como arrendamento. Outra forma de acesso à terra era doação de terras públicas pelo Estado, sendo dada, neste caso, preferência aos posseiros que ficariam obrigados a iniciar a exploração imóvel em três meses, sob pena de desapropriação e rescisão do contrato.

Ainda em relação ao desenvolvimento da pequena e média propriedade, no capítulo relativo ao loteamento, o projeto apresentava dispositivos visando o seu fortalecimento. Assim, ele fixava como área mínima dos lotes aquela que assegurasse a manutenção do agricultor e de sua família. Ao mesmo tempo, exigia a obediência dos agricultores quanto ao cultivo racional, conservação das obras públicas e do solo. O não cumprimento destas exigências poderia implicar na caducidade do contrato ou na sua expropriação. Outra preocupação de Coutinho Cavalcanti era com relação ao perigo da pulverização das propriedades, sendo que para evitar este fenômeno regulamentava a alienação dos imóveis.

Outra modalidade de acesso à terra prevista no plano de reforma agrária era o arrendamento. Coutinho Cavalcanti apresentava dois tipos: o das terras públicas e o especial. Os arrendamentos das terras públicas teriam um prazo de três anos reno

váveis por igual período. Pelo artigo 132 havia possibilidade de arrendamento para estimular o surgimento da grande empresa capitalista no campo, pela concessão de grandes extensões para companhias agrícolas que estabelecessem explorações racionais e mecanizadas. Neste caso, também o uso da propriedade ficaria condicionado ao respeito das exigências: de construção de casas para os trabalhadores, de cessão de 1/2 ha próximo à moradia ao trabalhador e de prestação de assistência social aos mesmos.

A segunda modalidade de arrendamento - especial - correspondia à proposta de arrendamento compulsório, apresentada pela Comissão Nacional de Política Agrária. Segundo o autor do projeto, tal medida encontrava respaldo na necessidade social e econômica de atender em condições mínimas o abastecimento das populações urbanas pelas levouras locais.

O arrendamento compulsório incidiria sobre as propriedades localizadas próximas aos centros urbanos: nas cidades com menos de 50 mil habitantes sobre as propriedades com mais de 100 ha; nas cidades com mais de 50 mil habitantes as propriedades exploradas com pecuária e com mais de 50 ha teriam que dedicar 5% para a lavoura, e as propriedades com área igual ou superior a cinco vezes a pequena propriedade, num raio de 20 km do perímetro urbano, teriam que ceder 20% para arrendamento.

Cavalcanti justificava essa sistemática dizendo: "não possuímos cadastros de propriedade territorial. O fisco, via de regra, alicerça a sua ação em apontamentos precaríssimos. Assim quando se trata de cobrança de imposto, o proprietário sustenta valores avultados, da mesma forma que faz tábula rasa de preços fantásticos quando se trata de desapropriação" (Senado Federal, 1964, v.1, p. 85).

Para eliminar essa distorção, os proprietários fariam a declaração do valor dos imóveis rurais cientes que esses serviriam de base para o lançamento de impostos e indenizações por desapropriação por interesse social.

A posição do projeto quanto à desapropriação era cautelosa e moderada <sup>(4)</sup>. O alvo era o latifúndio improdutivo, e não a grande propriedade em geral. Por isso, antes da desapropriação ser consumada, as comissões agrárias concederiam um prazo variável de 1 a 3 anos, para que o proprietário ajustasse a explora

ção do imóvel às suas possibilidades. Somente quando, depois de transcorrido esse período de tempo, a propriedade continuasse im produtiva ou mal-aproveitada, é que a desapropriação seria efetivamente realizada. Cavalcanti justificava a sua posição moderada alegando que a reforma agrária não tinha como fim tomar a terra de quem a possuísse para dá-la ou distribuí-la a quem não tivesse, o que na sua opinião seria uma medida ineficaz.

A semelhança do projeto Afrânio Carvalho, Coutinho Cavalcanti apresentava dispositivos para disciplinar a locação rural, arrendamento de parceria. Estes exigiam que os contratos fossem por escrito e fixava para a locação rural, um prazo mínimo de 3 anos quando tratasse de lavoura ou invernada de bovinos, e de cinco no caso da pecuária. No caso da parceria o prazo mínimo seria de dois anos, ajustado ao ciclo mais longo da lavoura e na invernada ao fim das partições.

Além disso, eram fixados os tetos mínimos para cálculo do preço anual das locações. No caso das lavouras onde não houvesse benfeitorias aproveitáveis, seriam até de 20% do valor da colheita. Naqueles onde houvessem benfeitorias aproveitáveis (casas, galpões, açúdes, irrigação) o limite poderia ir até 30% do valor da colheita. Nos demais casos, o limite seria acrescido de 20%, acrescido de 10% do valor das benfeitorias aproveitáveis. Quanto à quota-parceria os valores variavam de 20% quando o proprietário não fornecesse as benfeitorias básicas (casas, galpões), até 50% quando fornecessem além das benfeitorias básicas o amanho da terra, máquinas agrícolas, sementes e animais.

De outro lado, o projeto estipulava o direito à indenização quando da queimada de matéria orgânica, depauperação das pastagens facilitando a ação de erosão, destruição do solo pelo plantio de culturas esgotantes, etc. O locatário poderia ser indenizado naqueles casos de não-observância pelo locador de benfeitorias ou danos causados nas práticas de conservação do solo.

O projeto visava coibir os abusos dos locadores quando dos contratos de locação proibindo que nos mesmos constassem as seguintes cláusulas: a venda dos produtos ao locador ou a uma pessoa determinada, o beneficiamento dos frutos e produtos exclusivamente na maquinaria do locador ou de pessoa determinada, a compra de maquinaria, alimentos, roupas, em estabelecimento comercial do locador.

Finalmente, as medidas de política agrícola abrangiam assistência técnica, social e financeira.

O plano de assistência social, visando a melhoria das condições de vida da população, abrangeria: alimentação, saúde, habitação, assistência sanitária, instrução, defesa do salário, assistência jurídica. Previa-se ainda a organização de um serviço sanitário ambulante, e num prazo de dois anos prometia-se um anteprojeto do Futuro Instituto de Aposentadoria e Pensões Agrárias, elaborado pelo Instituto Agrário em colaboração com o Departamento Nacional de Previdência Social.

Quanto à assistência técnica, o seu plano deveria conter os seguintes pontos: mecanização e melhoria dos métodos de produção agrícola; ensino agrícola especializado; fomento às pequenas e médias propriedades; defesa da conservação do solo; auxílio ao cooperativismo; incentivo à experimentação e pesquisas agrícolas; defesa sanitária vegetal animal. Além disso, a comissão agrária municipal, através do Instituto Agrário importaria máquinas, veículos, equipamentos agrícolas que seriam alugados ou vendidos aos agricultores. Estavam previstas ainda a criação de cooperativas mistas de produção, consumo, venda e crédito agropecuário.

A assistência financeira seria executada principalmente pela União, através do Banco Nacional de Crédito Cooperativo. O projeto defendia três tipos de empréstimos para financiar a produção, a aquisição de propriedade e para realizar melhoramentos na propriedade.

Este projeto, apresentado em maio de 1954, foi esquecido no restante da década de cinquenta, só voltando à pauta das discussões quando da elaboração do projeto José Joffily (PSD-PB), em 1961. Coutinho Cavalcanti, neste projeto, antecipou algumas polémicas na discussão parlamentar da década de sessenta, como por exemplo, o arrendamento compulsório chamado de arrendamento especial. Ao mesmo tempo, no reformismo trabalhista de Cavalcanti, ao contrário de algumas correntes dos anos sessenta, se definia claramente a natureza capitalista das mudanças no campo; não atacava a grande propriedade produtiva, subordinando a delicada questão da desapropriação por interesse social, buscando melhoria da produtividade da exploração agrícola. Todavia, essa ênfase na necessidade de incentivar a propriedade capitalista não impediu que ele propusesse um conjunto de medidas disciplinando a locação rural (arrendamento, parceria) e amparando os trabalhadores rurais.

Na sua exposição de motivos, na apresentação do projeto, Coutinho Cavalcanti alertava para a importância e o caráter explosivo da questão agrária. Fiel ao seu ideário reformista-trabalhista, chamava a atenção para a tendência de polarização da questão no binômio reforma ou revolução; exatamente como a questão vai ser vivida anos mais tarde.

"A reforma agrária alcançou o limite extremo de uma alternativa crucial: ou vem pelas mãos da evolução, ou é imposta pela revolução. O ventre da estrutura agrária, fecundado pelas modernas concepções sociais - democráticas, alcança o Termo Final de gestação. Cumpre que o novo ser venha à luz sob os cuidados da legalidade. Este o objetivo dominante do presente projeto" (Senado Federal, 1964, v. 1, p. 101).

Uma questão importante de ser examinada é, até onde a proposta de Coutinho Cavalcanti se identificava com a orientação do II Vargas para a problemática agrária? O encaminhamento da resposta a esta indagação exige confrontar, em detalhes, as propostas de ambos.

É possível ver uma identidade entre Cavalcanti e Vargas e a CNPA, numa série de questões: no papel de dirigente atribuído ao Estado, apesar da execução descentralizada, proposta por Cavalcanti, através das Comissões Agrárias Municipais; pela preocupação com a elevação da produção agrícola voltada para o abastecimento das populações urbanas; no objetivo de criar uma classe média rural moderna; no esforço de regulamentação das relações de parceria e arrendamento, visando extirpar seus aspectos mais vis no combate da grande propriedade improdutiva; e na defesa do arrendamento compulsório.

Outra semelhança fundamental, entre ambos, era a concepção orgânica sobre a relação entre o processo de industrialização e a questão agrária, e entre a reforma agrária e a política agrária. De um lado, a questão agrária era pensada como pertencendo à problemática mais geral de avanço da industrialização capitalista no país. Neste sentido, as mudanças na estrutura agrária eram essenciais para remover obstáculos econômicos - baixa produção, políticos - forças antiindustrializantes - e sociais, na medida em que a implementação de mudanças permitiriam elevar as condições de vida das populações rurais. De outro lado, o próprio encaminhamento da solução para o problema agrário era pensado, con

comitantemente, pela ótica da reforma agrária e de instrumentos de fortalecimento da produção agrícola.

Todavia, cabe ressaltar que, tomando apenas os projetos elaborados pelo legislativo, o projeto Cavalcanti tinha sua novidade justamente no aspecto mencionado acima. Noutras palavras, ele era o primeiro que procurava pensar e sugerir, conjuntamente, medidas para enfrentar a questão da terra e a agrícola, na ótica trabalhista.

Se é verdade que as orientações de Vargas e do trabalhismo reformista representado por Coutinho Cavalcanti se aproximavam, em muitos pontos, havia, contudo, diferenças perceptíveis quanto aos métodos e estratégias.

Partindo de objetivos comuns, essas orientações a dotavam, em alguns pontos-chaves, posições distintas. Para exemplificar, tomaremos a questão mais polêmica do instituto da desapropriação por interesse social. A esse respeito, o governo, através da CNPA (conforme capítulo 3), defendia ostensivamente a utilização da desapropriação como instrumento preferencial para realizar a redistribuição da propriedade agrária, cogitando lançar mão de legislação ordinária para regulamentar a matéria, alterando os critérios de cálculo das indenizações. Por outro lado, a posição de Cavalcanti a esse respeito era muito mais cautelosa. Encontramos inclusive, nos discursos em defesa do seu projeto, uma alusão clara quanto à sua convicção de que os dispositivos constitucionais eram suficientes para emprender-se uma reforma agrária.

Respondendo aos ataques do deputado Augusto Meira, declarava o deputado petebista: "desejo tranquilizar ao eminente deputado Augusto Meira, declarando que não há a desapropriação no meu projeto" (Anais da C.D., 1954, v.9, p. 348). A moderação de Cavalcanti estava expressa, também, na aceitação do pagamento das indenizações prévias em dinheiro, calculadas, tendo por base as declarações do imposto territorial rural. Não cogitava, como o governo e a CNPA, o pagamento das indenizações pelo custo histórico do imóvel. Ademais, seu projeto continha um dispositivo visando "incentivar" o proprietário improdutivo a cultivar a sua terra, persistindo o desinteresse do proprietário só então se procuraria desapropriar o imóvel.

Outra diferença, era a sugestão de Coutinho Caval

centi de municipalizar a execução dos planos de reforma agrária através das Comissões Agrárias Municipais, encarregadas da implementação à nível local das diretrizes gerais da reforma agrária.

Finalmente, como discutimos no capítulo anterior, Getúlio Vargas defendia uma estratégia de "múltiplos projetos" para enfrentar a questão agrária. A razão desta opção estaria na maior possibilidade de negociação que há quando se discute separadamente as várias questões relacionados com o problema agrário. Ou seja, um projeto muito abrangente seria muito vulnerável à objeções pontuais, suficientes para retardar a sua discussão e até impedir a sua votação e aprovação. Por isso, na estratégia de "múltiplos projetos" havia um reconhecimento, da parte de Vargas, das dificuldades políticas para aprovar projetos no Congresso relacionados à problemática agrária; e, ao mesmo tempo, uma tentativa de evitar expedientes protelatórios e, teoricamente, ampliar o campo de negociação pela individualização das questões vinculadas à questão agrária. A estratégia sustentada por Cavalcanti era justamente a da abrangência e da globalidade. Nesse sentido, podemos afirmar que eram estratégias que colidiam, pois, enquanto uma buscava encaminhar as questões separadamente, a outra procurava encaminhá-las no seu conjunto.

Sintetizando, em resposta à questão colocada sobre a possível identidade das propostas, podemos dizer que havia, ao nível do conteúdo, uma grande concorrência entre elas. Esta podia ser encontrada no papel dirigente reservado ao Estado no processo de reforma agrária, na preocupação com o aumento da produção de alimentos, na criação de uma classe média rural, na regulamentação da locação rural, no combate à propriedade improdutiva e na defesa do arrendamento compulsório. Ao mesmo tempo, os projetos partiam de uma concepção orgânica da relação entre processo de industrialização e reforma agrária.

Encontramos, porém, algumas diferenças quanto à utilização dos instrumentos para realizar a reforma agrária. O melhor exemplo foi quanto ao uso do dispositivo da desapropriação por interesse social. Enquanto o governo Vargas defendia que este instrumento deveria ser o principal na realização da reforma, chegando, inclusive, a propor que o cálculo das indenizações fosse feito pelo chamado "custo histórico", Coutinho Cavalcanti não privilegiava o seu uso, além de propor uma forma de cálculo das inde



nizações "menos polêmica" com base na declaração dos proprietários para fins de imposto territorial.

Finalmente, as propostas divergiam quanto à estratégia de implementação do programa de reforma agrária. O governo Vargas optou por uma estratégia de múltiplos projetos, visando evitar que o programa de reforma fosse comprometido por resistências localizadas em alguns dispositivos. Por outro lado, Coutinho Cavalcanti seguia o caminho de aprovação de um projeto global, bastante minucioso, ambicionando aprovar, de um só golpe, um abrangente programa de reforma agrária.

### 4.3. OS PARTIDOS, VARGAS E A QUESTÃO AGRÁRIA

No início deste capítulo procuramos indicar o papel estratégico no encaminhamento da reforma agrária, reservado ao Congresso e, conseqüentemente, aos partidos políticos. Enfatizamos o peso da problemática constitucional na discussão da reforma agrária, sublinhamos, também, que qualquer tentativa de aprovação de uma reforma agrária, fosse de autoria do executivo ou dos parlamentares, se defrontaria com a necessidade de obter uma base interpartidária sólida para atingir o seu objetivo.

Assim, dada essa hipótese acerca da necessidade de um arco de forças político-partidárias sensibilizadas com algum tipo de ideário reformista, consideramos necessário examinar essa questão de perspectiva dos partidos, tomando como objeto da nossa reflexão, a relação entre o governo e os partidos e a própria relação entre as várias agremiações partidárias e a questão agrária.

A primeira dimensão analisada, procurava refletir sobre a maneira como os partidos se posicionavam frente à questão agrária. Trata-se de recuperar as formulações programáticas, as quais expressavam um posicionamento ideológico sobre a questão. É preciso reconhecer que há uma descrença bastante difundida sobre a validade de se levar em consideração na análise dos partidos, suas posições doutrinárias. Vários estudiosos insistem na tese da carência de solidez ideológica dos partidos. A falta de substância ideológica seria uma espécie de mal congênito do sistema partidário no Brasil <sup>(5)</sup>. Não obstante, creio poder resgatar as posições programáticas, com os devidos cuidados, permitindo uma idéia aproximada da posição de cada partido no espectro político-ideológico, que envolve o embate da questão agrária.

Certamente a prática política, na maioria das vezes, não seguia o que dizia o programa do partido, mas o grau de aproximação das várias correntes dentro de cada um deles, com as posições programáticas, possibilitaria uma razoável visibilidade do espectro político-ideológico dentro de cada um.

A segunda dimensão analisada será dirigida ao exame das relações entre governo e partidos, tendo como fulcro a questão agrária. Nesta análise, estaremos interessados em dois

aspectos. O primeiro é saber se há indícios de uma tentativa de aproximação de Vargas com os partidos, visando a implementação das reformas por ele preconizadas para o campo. Aqui é necessário fazer duas observações. A primeira é a de que a "tentativa de aproximação", a qual fizemos referência, envolve necessariamente um espectro de questões mais amplo. Neste sentido, o que o governo Vargas tinha como desafio era viabilizar um ambicioso plano de aceleração de industrialização capitalista, dentro do qual a questão agrária era apenas um capítulo. Portanto, ao examinarmos a "tentativa de aproximação" em relação à questão agrária, levaremos em conta o contexto mais amplo no qual ela está inserida. A segunda observação diz respeito à possibilidade da existência de uma estratégia onde as várias medidas elaboradas estivessem hierarquizadas, de modo que seu encaminhamento estivesse subordinado ao próprio desenrolar da conjuntura política deste período. As evidências disponíveis, inclusive, apontam nesta direção. Vargas deu prioridade, no tocante às iniciativas voltadas para o campo, à montagem de uma moldura institucional com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, Serviço Social Rural, CNPA, a Carteira de crédito e a institucionalização, do seguro agrário. As medidas mais difíceis foram anunciadas, mas tiveram o seu encaminhamento retardado e algumas, como se sabe, jamais foram enviadas para apreciação do Congresso. Em suma, a eventual ausência de uma orientação governamental no sentido de construir uma base parlamentar de sustentação para respaldar seus projetos mais "quentes" relativos à questão agrária, não significava a falta absoluta de uma estratégia de Vargas no encaminhamento das questões vinculadas ao campo.

O segundo aspecto está dirigido a identificar, na prática concreta, o modo como os vários partidos atuavam com relação à questão agrária. Por exemplo, houve alguma tentativa dentro do Congresso para viabilizar um projeto elaborado na casa? O Congresso só resistiu às propostas do governo, ou esboçou uma alternativa própria?

Para efeitos da análise, preferimos restringi-la aos três principais partidos: Partido Trabalhista Brasileiro, União Democrática Nacional e Partido Social Democrático, cuja soma de suas representações era da ordem de 80% do contingente total de congressistas em 1950.

#### 4.3.1. O TRABALHISMO: DA EXPECTATIVA À DESILUSÃO

Nascido do ventre do Estado Novo com a missão histórica de ser uma alternativa reformista ao Partido Comunista, o PTB desde o seu primeiro programa, se posicionou favoravelmente às mudanças na estrutura agrária.

No programa de 1945, o PTB defendia a extensão da legislação social aos trabalhadores rurais, sugerindo a inclusão dos mesmos na categoria de classe trabalhadora, para efeitos da legislação do trabalho. O amparo aos trabalhadores rurais visaria conter o êxodo rural que já se apresentava como um fenômeno inquietante. Em relação à questão do latifúndio, o PTB defendia a sua extensão. A supressão do latifúndio improdutivo asseguraria um maior acesso à posse da terra a todos que desejassem trabalhá-la. O combate à propriedade improdutiva permitiria o seu enquadramento produtivo, ou seja, o cumprimento de sua função social. Segundo os trabalhistas, a terra tinha uma função social que impedia que fossem retidas, para fins especulativos, os proprietários que assim procedessem, estariam em contradição com um interesse coletivo.

A política agrária deveria se orientar para a extinção dos latifúndios principalmente aqueles localizados ao longo das principais vias de comunicação ou próximos às cidades; a colonização das terras devolutas pertencentes ao Estado; a criação de fazendas-padrão destinadas ao preparo técnico dos agricultores; o fornecimento de máquinas agrícolas para servir grupos de agricultores, recuperação do solo, financiamento da produção agrícola e a sua armazenagem; e a melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais, assegurando aos mesmos os direitos e benefícios da legislação social (6).

Em 1948, o partido foi revigorado, do ponto de vista doutrinário, com a publicação do livro "Bases e Sugestões para uma Política Social", de autoria do senador gaúcho, Alberto Pasqualini, onde havia uma tentativa de dotar o PTB de uma posição ideológica com maior conteúdo social. Pasqualini afirmava neste trabalho que não havia um problema agrário, mas vários problemas agrários. Enfatizava que, essa diversidade de situações existentes na estrutura agrária, pedia soluções adequadas às diferen-

tes circunstâncias. Assim, no tocante à questão do latifúndio considerava que a subdivisão da propriedade, em certos casos, seria aconselhada, e em outros não. As terras improdutivas, localizadas nas proximidades dos centros urbanos, mereceriam ser divididas ; todavia, nas áreas fora destas zonas, poderiam ser mantidas sem grandes inconvenientes. Pasqualini propunha o combate aos altos preços dos arrendamentos, os quais incluía como uma modalidade de especulação das terras.

Quanto ao problema da terra, a tese fundamental de Pasqualini era de que "a terra deve ser acessível a todos que de sejam torná-la produtiva com o seu trabalho e tenham capacidade para fazê-lo" (7). Porém, advertia que o problema agrário não se reduzia a simples distribuição de terras. Era preciso socorrer os milhares de ocupantes de terras, cuja produtividade era praticamente nula. Por isso, considerava como medida prévia o trabalho de recuperação humana das populações rurais. Desta maneira, tratava-se de definir uma escala de prioridade. A primeira delas era a recuperação da saúde do homem do campo, que vivia abandonado, com absoluta ignorância quanto aos cuidados higiênicos. A segunda prioridade deveria ser a educação para o trabalho, alfabetizar, instruir e ministrar conhecimentos técnicos. A distribuição da propriedade para uma população enferma e despreparada não surtiria nenhum resultado positivo.

Pasqualini defendia com entusiasmo a criação de colônias agrícolas como o principal instrumento de recuperação da aviltada população rural. Estas permitiriam ao Poder Público organizar o trabalho, a assistência social, educacional e técnica, abrangendo um número grande de agricultores. Ao invés de instalar uma escola numa região de agricultores dispersos, com as colônias haveria um ganho de escala .

Nos casos de divisão da propriedade improdutiva , considerava a pequena propriedade como a melhor solução. As vantegens desta seriam: fixar o trabalhador rural à terra, evitando a proletarianização, e trazer um incentivo à policultura. A pequena propriedade deveria ser amparada com uma política creditícia oficial adequada ao seu desenvolvimento e consolidação.

O fortalecimento da economia rural e a recuperação da população agrícola seria de interesse da indústria, por que a elevação do poder aquisitivo das populações rurais estimula

ria a produção industrial. Caso em contrário não haveria para quem vender as manufaturas. O fortalecimento da agricultura significaria a possibilidade de ampliação do mercado interno.

Para Pasqualini, o chamado problema agrário consistia no seguinte: "O chamado problema agrário é, entre nós, antes de tudo, um problema de organização da produção agrícola. Terras existem no Brasil em grandes quantidades. A questão é saber dar-lhes o máximo aproveitamento, encarando sempre os dois aspectos econômicos e social. Se, por um lado, as terras em condições de serem aproveitadas não devem permanecer improdutivas, por outro lado, é necessário também, que a terra seja acessível a todos aqueles que, não somente querem, mas também têm necessidade de cultivá-la. Como se vê, pois, não se trata de socializar a terra, mas de distribuí-la e aproveitá-la no sentido de seu maior rendimento econômico e social" (Alberto Pasqualini, 1958, p. 119-120).

A visão do trabalhismo de Pasqualini via o problema agrário enfatizando a necessidade de organizar a produção agrícola, no qual a questão da terra seria um aspecto importante, mas não único. A tarefa de reforma da estrutura agrária exigiria combater a posse improdutiva da terra, mas fundamentalmente instalar um programa amplo de recuperação das populações rurais abandonadas, enfermas e sem instrução. Era preciso praticamente criar o homem rural que iria tornar-se proprietário. O objetivo maior era aumentar a produção da agricultura, pelo aumento de sua produtividade, com a criação de uma população rural sadia, capaz de assimilar a mentalidade moderna, capitalista, para cultivo da terra. Desta maneira, haveria a consecução de objetivos econômicos, maior produção, e sociais pela elevação do padrão de vida das populações rurais.

Segundo Carone (Edgar Carone, 1981, p. XVIII), esse redimensionamento ideológico do trabalhismo só teria influência importante sobre os rumos do PTB, após a morte de Vargas, no início do governo de Juscelino Kubitschek. Não obstante, como veremos a seguir, é possível encontrar no discurso petebista favorável à reforma agrária no segundo governo Vargas vários pontos sustentados por Pasqualini.

Em suma, a posição do PTB, era no sentido de uma defesa de mudanças na estrutura agrária, as quais, não se reduzem a divisão da terra, envolvendo um conjunto amplo de medidas.

Quanto às relações entre o governo Vargas e o PTB, os estudos ( 8 ) existentes revelam que estas foram difíceis e pontilhadas de idas e vindas. Boa parte da responsabilidade, dessas dificuldades no caso do PTB, foi atribuída, pelos estudiosos do período, por um lado, ao próprio comportamento de Vargas. Este teria sido ambíguo buscando obstinadamente uma composição política de "união nacional", e por outro, prescindindo dos partidos na fixação e definição das principais metas do seu governo (Celina D'Araújo, 1982, p. 103-129).

A conduta do PTB no plano mais geral do governo de Vargas estava marcada pela desconfiança e descontentamento pelas manobras do presidente de atrair os recalcitrantes parlamentares udenistas para o seu lado. Como narra Celina D'Araújo, ao longo de seu mandato, Vargas fez várias tentativas de aproximação com a UDN, chegando até a privilegiar este partido objetivo em detrimento daqueles que o apoiaram, o PSD e o PTB. A cisão e o estrequecimento do Presidente com o PTB ocorreu quando do episódio da destituição de Danton Coelho, parlamentar gaúcho e muito ligado ao presidente, durante a sua campanha presidencial em 1950. A defecção do importante aliado na conquista do Palácio do Catete abriu, em fevereiro de 1952, uma cisão séria nas hostes petebistas ( 9 ). Ao final do governo Vargas parecia ter havido uma reconciliação entre Vargas e Danton Coelho. Todavia, as marcas das dissensões internas entre Getúlio e o PTB eram indiscutíveis. Ele se afastou principalmente da ala mais progressista do partido, com a qual teve relações tensas todo o período.

Nem mesmo a nomeação de João Goulart, em junho de 1953, para Ministério do Trabalho, permitiu uma total reconciliação de Vargas com o PTB. A escolha de Goulart, homem de sua inteira confiança, foi uma maneira de enfrentar a mobilização de hostilidade ao governo, com a eclosão de greves que refletiam um questionamento da posição do presidente. Neste sentido, a escolha de Goulart, homem ligado aos meios sindicais, foi uma tentativa de atrair esses setores descontentes para o leito da política oficial.

Não há evidências de que Vargas tinha procurado uma aproximação com os setores trabalhistas com o intuito de construir uma base política para implementar o seu programa de reformas no campo. Exceção feita aos projetos referentes à moldura

institucional como o Instituto de Imigração e Colonização (INIC) e o Serviço Social Rural, criação do Seguro Agrário, etc.

Analisando agora o comportamento do PTB frente ao governo Vargas e, especificamente, diante dos trabalhos da Comissão Nacional de Política Agrária, encontramos duas fases. Na primeira, que podemos chamar de expectativa, os petebistas mesmo com reservas, apoiavam as iniciativas getulistas visando realizar amplas mudanças no campo. Na segunda, houve uma clara desilusão e um profundo ceticismo acerca das reais intenções do governo de levar adiante seus planos de reforma agrária. Este momento coincidiu com críticas, dirigidas pela liderança petebista, ao Presidente da República e a apresentação de um projeto pelo deputado Coutinho Cavalcanti.

Quanto à questão agrária, a análise das intervenções de alguns líderes importantes corroboram as observações sobre as difíceis relações entre o centro do poder e o PTB. Durante os primeiros meses do governo Vargas, o PTB se manteve numa posição de espera, aguardando os resultados das promessas feitas por Vargas. Esse voto de confiança parece ter durado até o início de outubro de 1951. No dia 10 de outubro o líder do PTB na Câmara dos Deputados, o paranaense Vieira Lins, ardoroso defensor da reforma agrária, pediu ao governo maior rapidez no envio de sua proposta de reforma agrária. Nesta ocasião advertiu o governo que caso, dentro de um mês, este não enviasse a mensagem propondo a reforma agrária, ele, Lins, apresentaria um projeto próprio sobre o tema. Ao mesmo tempo, pediu ao ministro João Cleofas que desse prioridade ao problema da reforma agrária (10).

Ao longo do ano de 1952, a liderança petebista reiterou as críticas ao que considerava morosidade, injustificada do governo em apresentar suas propostas. O alvo das críticas no começo de 1952 foi a CNPA. Segundo Vieira Lins, o órgão estaria realizando um trabalho patético, revelando uma indiscutível inoperância. Por ocasião do balanço dos dois anos da administração Vargas, as críticas tornavam-se mais contundentes. Não apenas a CNPA seria um organismo ineficiente, como expressaria uma manobra para protelar e, no limite, impedir a reforma agrária. "Assistimos (...) a uma Comissão Nacional de Política Agrária (...) que criada pelo Exmo. Presidente da República vem se perdendo em mais de um ano de estudos, pesquisas, verificações, enfim, tudo quanto necessá-



rio seja para não se fazer a reforma agrária, mas retardá-la. Assim até este momento ainda não veio à casa o projeto de lei da mesma reforma estribado nos estudos daquela comissão" (Anais de C.D., 1952, v. 49, p. 53).

Ao mesmo tempo, fez uma ironia, chamando a atenção para o contraste existente entre as intervenções de delegações brasileiras em Congressos Internacionais sobre o tema e a falta de medidas concretas de parte do governo. Mais adiante, o PTB passou a questionar as reais intenções de Vargas de realizar uma reforma agrária. Por ocasião da apresentação pelo líder Vieira Lins, do parecer sobre o Projeto Nestor Duarte, este acusou frontalmente o governo de desinteresse sobre a questão. Este pouco interesse real estaria expresso no "esquecimento" a que foi relegada a proposta de Nestor Duarte, que acenava com medidas visando a desapropriação dos latifúndios improdutivos localizados próximos aos centros urbanos, objetivo presente no discurso presidencial. Por outro lado, Lins reiterava que as infundáveis discussões sobre o tema, nas várias comissões, não passava de um expediente para ludibriar o pensamento e a vontade do povo (Anais da C.D., 1953, v.3, p. 323-325).

Para os setores trabalhistas-reformistas, representados por Vieira Lins, a situação exigia medidas corajosas, firmes e rápidas para enfrentar a reforma agrária no curto prazo. Porém, havia um duplo obstáculo à aceleração da reforma agrária. De um lado, o próprio governo que se mostrava pouco disposto a encaminhar uma proposta neste sentido e, tampouco, dava indícios de buscar como alternativa o apoio a um dos projetos em tramitação no Congresso. De outro, a resistência interna do Legislativo onde os projetos se perdiam nas várias comissões, impedindo que essas matérias chegassem até o plenário para discussão e deliberação.

Olhando um pouco para o conteúdo da proposta de reforma agrária defendida pelo PTB, vemos que ela, em vários pontos, se identificava com as diretrizes traçadas pelo partido em seu programa de 1945, na elaboração de Pasqualini e nas Diretrizes traçadas pela CNPA. Na verdade, não havia, em nenhum momento, uma crítica dos trabalhistas ao conteúdo da proposta de Vargas; apenas ataques crescentes à indecisão de remeter as propostas.

A reforma agrária para o PTB deveria ser moderada, cautelosa, baseada em princípios que restaurassem "a vida rural" e

educassem "o homem rural, beneficiando-o com a dádiva da terra" . Esta deveria assentar trabalhadores sem terra nas grandes propriedades improdutivas próximas às vias de comunicação e centros urbanos, disseminando a pequena propriedade moderna, dotada de assistência creditícia, técnica e social. o aumento da produção agrícola era meta prioritária, condição para que se alcançasse a elevação das condições de vida dos trabalhadores na cidade e no campo. De um lado, pela queda dos produtos agrícolas consumidos nas cidades e conseqüente elevação dos salários dos trabalhadores urbanos; do outro, pela melhoria dos trabalhadores rurais que, com a reforma agrária, seriam amparados com a legislação social e teriam assegurados salários dignos.

Quanto aos instrumentos para realizar a tão almejada reforma nas estruturas agrária, a posição de Vieira Lins era idêntica àquela defendida pela CNPA. Via nos dispositivos constitucionais uma larga oportunidade para resolver o problema agrário, interpretando o artigo 147 da Constituição como resguardando o direito de propriedade e estabelecendo indenização prévia em dinheiro. Por isso, a exemplo do que dizia a CNPA, permitindo ao legislador ordinário (salvo a indenização prévia) modificar caso considerasse necessário o uso da propriedade; limitando-o, restringindo-o, em benefício do objetivo social do direito de propriedade o desempenho da sua função social (Anais da C.D., 1952, v. 24, p. 300).

Lins defendia o direito do legislador ordinário regulamentar a matéria, fixar os critérios de cálculo das indenizações e a forma de pagamento das mesmas. A exemplo de setores de partido socialista, os petebistas acreditavam poder realizar uma reforma agrária dentro dos limites impostos pela Constituição de 1946. A propósito disto é ilustrativo desta posição a resposta de Vieira Lins a um ataque do conservador Augusto Meira que declarou ser a reforma agrária uma farsa e uma manobra demagógica. Negando que tal medida fosse demagógica, descartava a possibilidade de uma emenda constitucional para fins da reforma agrária. Sobre a Reforma Agrária dizia que, "ela se fará sem nenhum perigo, pois se realizará dentro da ordem econômica e social da constituição de 1946, como prevê S.Exa., e como desejamos, com o máximo respeito à carta magna" (Anais da C.D., 1952, v. 33, p. 436-437).

O PTB só retomou a iniciativa própria, no encami

nhamento da reforma agrária, em maio de 1954, quando da apresen  
tação do projeto Coutinho Cavalcanti. O surgimento deste projeto  
podia ser interpretado como um sintoma do arquivamento, pelos  
petebistas, das ilusões sobre o possível envio de uma proposta  
de reforma agrária pelo governo, e ao mesmo tempo, como o reconhe-  
cimento da necessidade de uma retomada nas tentativas do partido  
de viabilizar, através dele, um esquema para a aprovação da refor-  
ma agrária. As dificuldades para levar a bom termo essa tentativa  
eram enormes. De um lado, o governo vivia momentos difíceis sob  
fogo cruzado da UDN e abalado com as denúncias do seu ex-colabora-  
dor, João Neves da Fontoura, sobre a operação ABC <sup>(11)</sup>. De outro,  
a situação dentro do Congresso não parecia propícia para acordos;  
o fracasso da tentativa de composição das principais forças polí-  
ticas por Vargas abalara seriamente as possibilidades de composi-  
ções interpartidárias para a realização de qualquer reforma, ain-  
da mais uma tão discutida, como a agrária.

A orientação do projeto de Cavalcanti tinha forte  
semelhança com os princípios do reformismo-trabalhista preocupa  
do com o avanço das formas capitalistas no campo, aumento da pro-  
dução agrícola, combate ao latifúndio improdutivo e elevação das  
condições de vida dos trabalhadores rurais e dos pequenos agricul-  
tores (parceiros e arrendatários). Como frisamos na primeira se-  
ção deste capítulo, em alguns pontos ele era menos "radical" do  
que a própria orientação do governo. Exemplo disso, é o papel do  
Instituto da desapropriação por interesse social no projeto de Ca-  
valcanti, o qual se constituía numa medida extrema, assim mesmo a-  
plicada sem o fantasma do seu cálculo pelo custo histórico.

Em síntese, o projeto Coutinho Cavalcanti assina  
lava uma tentativa do PTB de ocupar um espaço que o governo, du-  
rante três anos e meio, disse que pretendia ocupar; marca a passa-  
gem da posição de insatisfação e desilusão para uma outra de ini-  
ciativa própria. As maiores discordâncias entre a visão da refor-  
ma agrária do governo e do PTB (representado pelo projeto Couti-  
nho Cavalcanti) estavam ao nível da estratégia e não dos objeti-  
vos, como já tivemos oportunidade de demonstrar anteriormente.

#### 4.3.2. A UDN E A QUESTÃO AGRÁRIA: A MODERNIZAÇÃO SEM MUDANÇA

A UDN, tradicionalmente, ao longo de sua existência (1945-1965) foi identificada como um partido de "notáveis" e de "proprietários rurais", avesso às reformas sociais e políticas. Estudo recente, de Maria Victória Benevides sobre a UDN, mostrou que, longe de ser uma agremiação homogênea, abrigava um conjunto diversificado de forças políticas. Como enfatizava a autora, se não se pode falar da UDN mas sim de várias UDNs. Não obstante, esta diversidade interna não impediu, a nível das diretrizes gerais conduzidas pela direção nacional, que houvesse prevalecido, na maioria das vezes, uma prática política de cunho nitidamente anti-popular e anti-reformista. Isto não significou que não houvesse segmentos do partido mais sensíveis às questões sociais e econômicas. Na verdade, desde os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1946, pela presença da Esquerda Democrática (conforme capítulo II), até os anos sessenta, através da ala "Bossa Nova", havia dentro do partido do "lenço branco", grupos reformistas próximos do PTB e até do PSB. No entanto, a hegemonia dentro da UDN, praticamente manteve-se durante seus vinte anos de existência nas mãos dos setores conservadores, também conhecidos como Banda de Música.

Em relação à questão agrária, a trajetória udenista não fugiu à regra. Quando da sua fundação, pela presença em suas fileiras de parlamentares, da Esquerda Democrática, o partido, do ponto de vista programático, elaborou um programa partidário, que, segundo Maria Victória Benevides, era mais avançado do que aqueles apresentados pelo PSD e o próprio PTB. Deste programa constavam posições favoráveis à reforma da estrutura agrária. As medidas relativas ao campo estavam divididas em dois grandes itens: medidas de apoio aos agricultores e de política agrária.

No tocante aos procedimentos de incentivo e amparo aos produtores, o programa de 1945 defendia: a) combate a erosão, secas e inundações; aumento da fertilidade, necessidade de mecanização; concessão de crédito agrícola e diminuição da tributação sobre os produtos agrícolas. Quanto à política agrária, a linha programática defendia a elaboração de planos de colonização

com a utilização das terras devolutas pertencentes ao Poder Público; o parcelamento progressivo da terra, criando, em cada núcleo de pequenas propriedades, um centro de assistência técnica, financeira, principalmente fornecendo tratores e fertilizantes; a reserva, nas grandes propriedades de uma área para cultivo de subsistência do trabalhador; a criação de cooperativas para livrar o agricultor da ganância dos intermediários e estimular o armazenamento dos produtos; e criação em todas, as cidades, de cinturões verdes para assegurar o seu abastecimento" (Vamireh, Chacon, 1981, p. 419-420).

Como vemos, o progressismo udenista em 1945 foi indiscutível. Todavia, se olharmos a prática concreta do partido nos trabalhos da Constituinte, perceberemos que a mesma esteve distante do reformismo programático. Os elementos mais representativos do partido assumiram posições, no contexto dos trabalhos da Assembléia Constituinte, bastante conservadoras.

Ainda, neste sentido, podemos lembrar que a UDN dava apoio ao projeto de reforma agrária do Governo Dutra, de autoria de Afrânio de Carvalho, e, ao mesmo tempo foi responsável pelo "congelamento" do mesmo nas mãos do relator João Mangabeira.

No governo Vargas, quando houve uma ofensiva da parte do Executivo, visando introduzir mudanças na estrutura agrária, a posição da direção udenista se errijeceu. Mesmo existindo vozes dentro do partido favoráveis à reforma agrária, como as do ministro João Cleofas e do deputado do Distrito Federal Breno da Silveira, prevaleceu o repúdio e o ataque sistemático às iniciativas reformistas emanadas do governo e do próprio sistema partidário.

Cabe aqui fazer, uma rápida digressão sobre as relações entre Vargas e a UDN, que auxiliaria no esclarecimento da conduta tanto do governo, como do principal partido de oposição. Derrotada pela segunda vez, a UDN entrou na década de cinqüenta dividida entre o grupo "intransigente", que acreditava na necessidade de manter a posição adotada desde 1945, e o grupo dos realistas <sup>(12)</sup> que sustentava a necessidade de uma mudança nos rumos políticos e ideológicos da agremiação. O partido estava numa encruzilhada, tinha que escolher entre o velho liberalismo e uma posição reformista mais sensível às questões sociais e econômicas.

Fruto de barganhas locais relacionadas às eleições para os governos estaduais e para o Congresso, Vargas firmou acordos regionais que feriam a polarização a nível nacional PSD, PTB versus UDN, PR, PL. Num destes acertos, ele apoiou João Cleofas, candidato da UDN ao governo de Pernambuco, contra o candidato do PSD, Agamenon Magalhães, porque, este por sua vez apoiava o candidato Cristiano Machado. Com a derrota de Cleofas para a eleição de governador, Vargas lhe ofereceu o Ministério da Agricultura. Este convite gerou forte reação da UDN. Alguns setores identificados com o antigetulismo pediram a expulsão de Cleofas. Porém prevaleceu uma posição moderada, pela qual ficou estabelecido que a presença de Cleofas no Ministério significava "um udenista no governo, sem representação ou responsabilidade da UDN". Assim, a presença de Cleofas à frente das propostas reformistas para o campo não representava nem intimidava a direção udenista.

A prática udenista no II Vargas oscilou do antigetulismo ao golpismo. No Congresso, a oposição comandada pelos parlamentares da Banda de Música <sup>(13)</sup> atacava a política econômica do governo, manifestando a sua aversão às propostas de política social, ao nacionalismo, ao controle do capital estrangeiro e à intervenção do Estado no domínio econômico. Ao mesmo tempo, através da imprensa, desfechava ataques contundentes ao governo, apresentando denúncias constantes sobre escândalos, corrupção administrativa e enfatizando a necessidade de intervenção militar contra os perigos da "subversão" e da "desordem social". A UDN conspirava, notoriamente, por intermédio da Cruzada Democrática <sup>(14)</sup>.

Essa posição de intransigência se intensificou em 1953-1954 com ataques dirigidos diretamente contra a figura do presidente, que desembocaram no episódio de 24 de agosto.

Apesar da posição anti-getulista e golpista da UDN, a atitude de Vargas ao longo do seu mandato foi no sentido de tentar incorporar o seu tradicional inimigo ao esquema de sustentação do governo. Deste ponto de vista, o período estava marcado pelo fracasso da política de conciliação e pela recusa da UDN de colaborar com o governo. Diante da difícil situação do seu primeiro ministério, que não aglutinava o PTB, desgostava os militares e inspirava desconfiança nos udenistas, Vargas acenava em meados de 1952, com uma reforma ministerial. Na ocasião, ofere

ceu as pastas do Exterior e da Fazenda a UDN. Depois de se manifestar ambigualmente, recusou o convite alegando que o governo não inspirava confiança. Por ocasião da reforma ministerial de 1953, Vargas procurou novamente atrair os seus rivais, montou uma equipe ministerial onde havia a presença de políticos predominantemente conservadores com fortes ligações udenistas. Porém, mais uma vez fracassou em seu intento. O resultado foi um recrudescimento da hostilidade da UDN, que assumiu uma virulência extrema. Esta postura apareceria nas denúncias de favorecimento ao jornal Última Hora, de propriedade de Samuel Wainer (o único jornal favorável ao governo), sobre empréstimos ilegais concedidos pelo Banco do Brasil e as intenções sindicalistas do governo.

Em suma, a análise das relações entre o governo e a UDN revelaram, de um lado, a tentativa de Vargas de atraí-la para dar sustentação ao seu programa de governo, de outro, a posição ambígua intransigente, antigetulista e golpista da UDN.

Identificamos na prática política da UDN uma oposição às propostas de reforma agrária defendidas pelo governo, através da CNPA. No entanto, caberia perguntar: a posição udenista era simplesmente contra mudanças na estrutura agrária? Qual o conteúdo do discurso do partido em relação à questão agrária? Para responder a essas questões, tomaremos as intervenções mais significativas no congresso sobre a reforma agrária.

As posições assumidas pelos parlamentares udenistas eram contrárias às propostas defendidas pelo governo, o que aliás refletia a postura mais geral do partido, discutida acima.

Estas concordavam, em parte, com o diagnóstico oficial, quando esse apontou como fatores responsáveis pela difícil situação da agricultura: a queda da produção agrícola, baixo grau de mecanização, as precárias condições de transporte, a necessidade de construção de silos e armazéns para evitar que houvesse perda de produtos, etc. No entanto, discordavam das medidas preconizadas pelos órgãos do governo, como a CNPA, especialmente, em relação à reforma agrária e algumas outras medidas para resolver o êxodo rural.

Um exemplo é a crítica às intenções do governo de criar colônias-agrícolas ao longo da rodovia Rio-Bahia em construção. Adail Barreto (UDN-CE) considerava a medida como contra-producente: "querer deter o êxodo rural distribuindo terras em pe

quenos lotes na estrada Rio-Bahia é, antes de tudo agravar o problema; longe de atenuá-lo, o que o governo faz é agravar essa questão, já de si tão delicada" (Anais da C.D., 1952, v.3, p.141).

Os interlocutores da UDN com o governo, em relação à problemática agrária, eram fundamentalmente os representantes ligados aos interesses da burguesia agrária paulista. No entendimento de suas mais ilustres figuras, Iris Meinberg, Presidente das Associações Rurais do Estado de São Paulo, e Herbert Levy, homem ligado aos interesses cafeeiros, o problema agrário colocava a necessidade de modernizar as estruturas agrárias. Porém, rejeitavam com veemência a pretendida reforma agrária anunciada pelo governo. Esta não passaria de uma manobra demagógica dirigida para prejudicar os interesses dos "sacrificados agricultores".

É importante frisar que as posições dos setores agrários mais modernos de São Paulo, não se confundiam com uma posição absolutamente refratária à realização de mudanças no campo. Elas apontavam para uma solução alternativa às propostas da CNPA. Ao invés de redistribuir terras, tratava-se de capitalizar e intensificar o progresso técnico na agricultura, respeitando o direito de propriedade. O lema do "agrarismo modernizante" era mudança sem reforma. A esse respeito era paradigmática a posição defendida por Iris Meinberg, nas suas intervenções, sobre o tema. Para Meinberg, o problema agrário expresso na crise de produção agrícola, colocava duas formas alternativas para a sua resolução. De um lado, a prioridade à questão agrícola que dizia respeito aos problemas enfrentados pela produção. De outro, o problema podia ser visto como ligado à forma de distribuição da propriedade fundiária; neste caso a prioridade estaria na chamada "questão agrária".

Meinberg sustentava que a real alternativa para o problema da produção era enfrentar a questão agrícola. O desestímulo às atividades agrícolas não estava ligado à distribuição da propriedade, sendo o desamparo de parte dos órgãos públicos a razão maior do quadro crítico da produção rural. "Pretende-se então resolver os problemas do desajustamento econômico e financeiro e do desajustamento técnico que ocorrem na produção agrícola com reforma de base ou com reforma agrária, esqueçemos que no Brasil o problema que desafia a solução dos nossos estadistas não é um problema agrário, mas agrícola (...) o que há de desestímulo das ati



vidades agrícolas, o que tem concorrido para o êxodo rural, cada vez mais intenso, e o que tem levado ao desânimo é a descrença do agricultor nas atividades agrícolas (...) o que o torna cada vez mais desesperançado e desestimulado, é uma política que não leva a nenhuma realização de fato, para melhorar, aperfeiçoar e assistir aos trabalhos agrícolas" (Anais da C.D., 1952, v. 46, p. 207).

Por outro lado, reafirmava que o alegado problema da posse da terra inexistia. Argumentava, também, que a posse da terra não era o único caminho para a felicidade e o bem-estar das populações rurais, "País de extensão territorial, que tem feito inveja e despertado a cobiça de outros povos, não há no Brasil o problema da posse da terra. Não se constrói a felicidade do homem rural exclusivamente pelo fato, ou pela circunstância de que venha a ser proprietário ou dono de uma parcela da terra (...) reside no fato e na circunstância de que ele venha realmente auferir do seu trabalho, ou possa desenvolver a sua ação no sentido de levantar dali a soma de recursos necessários ao seu progresso" (Anais da C.D., 1952, v. 46, p. 206).

Caberia ao Estado, dizia Meinberg, assistir às populações rurais através de um vasto programa educacional, incluindo preparo técnico, fornecendo noções básicas de higiene. Assim, o governo deveria se dedicar à elaboração de um plano assistencialista abdicando da demagógica reforma agrária. A divisão das propriedades rurais, de modo indiscriminado, não resolveria o problema agrícola do país, servindo apenas para agravá-lo.

O problema agrário brasileiro seria de natureza educacional, exigindo uma organização agrária capaz de reaparelhar tecnicamente as propriedades. A disjuntiva para o "agrarismo modernizante" era modernização versus reforma, enquanto para o reformismo social as alternativas eram reforma versus revolução. "(...) que não há de cogitar da reforma agrária, mas, sim de uma organização agrícola, de reaparelhamento dos nossos meios de produção com a assistência técnica, permanente orientação técnica ao agricultor (...) do emprego de fertilizantes, mas, também, no emprego da máquina agrícola, para permitir uma melhoria na sua capacidade de produção.

A defesa da modernização agrária não implicava numa recusa do processo vivido pelo país. Ao contrário, a moderniza

ção do campo era encarada como uma necessidade imposta pelo avanço da industrialização. Esta seria responsável pelos desequilíbrios da estrutura agrária. Herbert Levy abordando o problema da queda das exportações de café identificava como causa a rápida industrialização do país. A queda das exportações e da própria agricultura de mercado interno não estaria ligada à taxa cambial, como se acreditava. "Ao contrário, a causa realmente fundamental é a rápida industrialização do país. Esta sim, porque as atividades industriais com a sua maior capacidade de concorrência na disputa dos fatores de produção, tais como braços e capitais, exatamente porque corre menos riscos e oferece maiores margens de lucro; é essa industrialização que tem retirado fatores da produção de todos os setores agrícolas, seja o destinado às exportações, seja o destinado ao consumo interno (...) o que há a corrigir, portanto, não é a taxa do cruzeiro o que há a corrigir são as condições que criam a desigualdade na concorrência entre a atividade industrial e a atividade agrícola" (Anais da C.D., 1952, v.39, p. 59).

Levy reconhecia que o processo de industrialização era um "movimento incoercível", o qual não podia ser reduzido. Por isso, a solução para o desnível entre agricultura e indústria estava na primeira seguir os passos da segunda. Noutros termos, era preciso tornar a agricultura competitiva em relação à indústria, de modo que ela pudesse oferecer alternativas de rentabilidade capazes de evitar a sangria de capitais para o setor industrial.

Em suma, a solução estava na modernização da agricultura. "É preciso, pari passu com a industrialização do país, introduzir-se processos mais modernos de produção agrícola; processos eficazes de preparo do solo, de assistência técnica e, principalmente de melhor distribuição" (Anais da C.D., 1952, v. 39, p. 60). Levy enumerava quatro medidas indispensáveis para a almejada modernização: concessão de crédito abundante ao produtor rural; fornecimento de transporte especializado, construção de armazéns e silos e adoção de técnicas modernas de cultivo, varrendo dos campos o empirismo e as técnicas rotineiras. Ao lado dessas medidas ligadas à elevação da produção, sublinhava a necessidade de criar um sistema de distribuição novo que remunerasse os produtores e quebrasse o monopólio dos intermediários, os quais organi-

zados num verdadeiro truste impunham preços baixos à produção e elevados ao consumidor final.

Certamente, o partido abrigava posições, mais radicais, contrárias a qualquer mudança da estrutura agrária. Todavia, essa vertente reacionária não parecia ter participado abertamente do debate sobre a questão agrária. Pelo menos não encontramos nos discursos parlamentares e na imprensa da época indícios de uma mobilização pública destes setores.

Para finalizar, seria importante enfatizar que o discurso dos segmentos da UDN, próximo aos interesses agrários, não era simplesmente contra a reforma agrária. Ele tinha uma conotação, simultaneamente, reformista e conservadora, onde havia a defesa da capitalização e intensificação técnica como condição para resolver os problemas agrícolas do país. Desqualificando a questão da reforma agrária, negando que tanto a queda da produção, como as más condições de vida das populações rurais estivessem ligadas ao uso e posse da terra, reduzia o problema social a um programa assistencialista de responsabilidade do Estado. A burguesia agrária reconhecia que não podia se opor ao irreversível processo de industrialização. Por isso, era preciso reformar a estrutura agrária para aumentar a produtividade e a rentabilidade dos negócios agrários. Contudo, essa "reforma" se assentava numa recusa da existência de uma questão social no campo, originada na própria estrutura agrária, mais precisamente, na divisão extremamente desigual da propriedade fundiária. Apesar disso, essa burguesia agrária estava longe da imagem mítica criada pelo pensamento de esquerda que a identificava como uma força antiindustrializante que, aliada ao imperialismo, constituía o cinto de castidade do conservadorismo que se opunha ao avanço do capitalismo.

A sua insensibilidade com as questões sociais e o drama das populações rurais, não lhe conferia uma posição antiindustrializante. A defesa da modernização agrária podia ser vista como uma percepção da situação colocada pelo avanço do capitalismo industrial. De um lado, sofrendo a concorrência da produção industrial que drenava capitais das atividades rurais para a indústria e pelo deslocamento das populações rumo às cidades; de outro, acçada pelas correntes reformistas que defendiam a redistribuição da propriedade fundiária como remédio para o drama da

carestia e o nível de vida ínfimo das populações rurais. Modernizar para sobreviver. O agravamento da questão agrícola implicava num aumento da pressão reformista, a favor da reforma agrária. Além disso, se as disparidades entre a indústria e a agricultura continuassem aumentando conduziriam a uma total subordinação desta ao setor industrial. Se, nos anos quarenta, o discurso agrário insistia no tratamento privilegiado dado à indústria pelo Estado, como a razão do desnível entre cidade e campo; nos anos cinquenta, sem deixar de ver o Estado como um aliado da indústria, os agrários admitiam que havia algo mais: a indústria tinha uma superioridade técnica e financeira, porque era, naquele momento, dotada de um dinamismo, do qual carecia a agricultura.

Diante disso, o "agrarismo modernizante" expressava tanto o tradicional conservadorismo das classes agrárias, frente às questões sociais, como o impacto do avanço da industrialização capitalista sobre as classes dominantes rurais. Insisto, uma vez mais que tal posição não significava deixar de atacar a indústria como um setor favorecido pelas benesses do Estado; e defender posições contra o que considerava o protecionismo artificial do setor industrial; e deixar de defender a entrada do capital estrangeiro, a solução para a escassez de capitais do país.

A esta altura é importante observar que a UDN comportava posições mais próximas ao reformismo trabalhista, como a do deputado Breno de Silveira. Este parlamentar do Distrito Federal defendia a realização de uma reforma agrária nos moldes do ideário reformista. Inclusive, discutimos na primeira parte deste capítulo, um projeto de sua autoria que buscava combater a retenção especulativa de terra próxima aos centros urbanos. Esse "udeísmo-trabalhista" parece ter sido um fenômeno episódico, pois, já em 1953, Silveira deixou a UDN e como membro do Partido Socialista ingressou na Aliança Democrática Nacionalista e, na década de sessenta elegeu-se pela Aliança Socialista Trabalhista <sup>(15)</sup>.

Breno Silveira, um aliado "potencial" do reformismo trabalhista, assumiu uma posição crítica frente ao governo Vargas. Em contraste com a orientação da direção de seu partido, que temia a "face" reformista do getulismo, atacava justamente a inoperância do discurso varguista que acenava com mudanças sociais. Neste sentido, por ocasião da rejeição pelo Executivo de projeto que regulamentava a posse da terra em áreas devolutas na capital

federal, atacou o governo por fazer promessas e não cumprí-las." A tão decantada e tão famosa reforma agrária que, infelizmente, não passou de promessa do governo do senhor Eurico Dutra e também do governo que aí está, do presidente Vargas. Aliás não temos esperança de que essa reforma agrária, esse planejamento agrícola venha a ser realizado em nossa terra, pois tudo fica em promessas e nada mais. Nem reforma agrária - talvez o problema básico da nossa terra, nem o planejamento agrícola organizado, nem a famosa batalha da produção jamais logrará a solução, porque não julgamos Sua Excelência, nem qualquer ministério, capaz de resolver o problema sem a garantia absoluta dos pequenos lavradores e, no caso desse projeto dos pequenos posseiros, a garantia da própria terra" (Anais da C.D., 1952, v. 14, p. 428-429).

Para concluir, a UDN apesar de não ser um partido homogêneo tinha, na sua intervenção sobre a questão agrária, uma posição clara. A ambiguidade, frente à tentativa de cooptação, o antigetulismo radical, o golpismo e o elitismo do Partido dos "bacharéis" tinham, no que concerne à reforma agrária, uma posição clara. Ela não apenas esboçava uma resistência às investidas do Executivo, como apresentava uma sugestão alternativa que privilegiava a modernização sem reforma. As correntes mais sensíveis a Vargas, os "chapas-brancas" e o "udenismo trabalhista", eram tolerados no partido, mas não representavam as posições oficiais da UDN. O agrarismo modernizante não se confundia com o histerismo reacionário dos setores agrários "atrasados", que se opunham a qualquer mudança. Esse reformismo conservador, socialmente perverso, buscava "mudar para conservar". Já que o avanço do capitalismo industrial era uma realidade irreversível, então tratar-se-ia de acompanhá-lo. Porém, fiel as suas origens antipopulares, defendia mudanças sem justiça social. Em suma, este reformismo modernizante buscava "mudar para excluir".

### 4.3.3. O PSD: DO APOIO PASSIVO À OMISSÃO

O Partido Social Democrático, o partido das "rep<sub>o</sub>sas", na expressão de Lucia Hippolito (1985) era, dos três grandes partidos, o que menos participava da discussão da reforma agrária. Tal silêncio não significava um desinteresse ou a atribuição de uma importância menor ao problema. Essa discreção pesse<sub>d</sub>ista, nesta conjuntura, se devia às dificuldades internas de assumir uma posição contrária às propostas da CNPA, na medida em que era um partido da ordem. Como se sabe, o PSD e a UDN possuíam vários traços de semelhanças. Entre eles podemos destacar a presença expressiva de representantes dos setores agrários. De alguma maneira, ambos defendiam a mesma política agrária. Sobre essas semelhanças, diz Benevides, "por interesses econômicos, por convicções doutrinárias, por origens sociais (por identificações de classe, enfim) pouca distinção havia entre a UDN e o PSD, em termos de uma postura política global e definidora frente à sociedade: eram ambos partidos conservadores" (Maria Victoria Benevi<sub>d</sub>os, 1981, p. 219-220). Apesar disso, é possível identificar dife<sub>r</sub>enças importantes entre o PSD e a UDN. Uma das mais importantes, crucial no período do II Vargas, era a posição frente a Getúlio Vargas. Enquanto a UDN, como vimos, era visceralmente antigetulis<sub>t</sub>a, personalizando no político de São Borja todas as mazelas do país, o PSD sempre navegou em águas próximas ao Getulismo. Muitos próceres importantes do PSD eram homens ligados ao presidente.

É justamente essa diferença no tratamento do getu<sub>l</sub>ismo que estava na raiz do comportamento pessedista sobre a questão agrária. A exemplo do PTB e da UDN, eram as relações mais amplas entre Vargas e os diversos partidos que balizavam a conduta dos pessedistas frente à reforma agrária. O perfil conservador do PSD não é suficiente para explicar o retraimento e a sua omissã<sub>o</sub> sobre o destino das propostas elaboradas pelo governo que apoiava. Quando mais não seja, porque havia várias alternativas de reforma agrária negociáveis no tabuleiro, as quais, em geral, se pautavam pela moderação e pelo respeito aos preceitos constitucionais. Por outro lado, na condição de partido de sustentação do governo, o PSD ficava impossibilitado de disparar as suas baterias contra as propostas da CNPA. Ademais, a virulência e a crítica barulhenta estavam longe de pertencer ao arsenal pessedista, sen-

do estas, marca registrada do lacerdismo e da banda de música.

Segundo Lúcia Hippolito, o PSD participava nos dois ministérios de Vargas; de um lado, pela sua importância na vitória de Getúlio; de outro, por contar com melhores quadros políticos. Não obstante, a participação pedessista, a nível ministerial, não significava total apoio do partido do governo. As próprias indicações ministeriais tinham obedecido acordos regionais (16).

A distância entre Vargas e o PSD cresceu durante 1951-1954; as manobras de Vargas, visando cooptar a UDN, desgostaram o PSD que encarava a atitude do presidente como um enfraquecimento de suas posições. Somou-se a isso, dois outros episódios que aumentaram o fosso entre estes aliados. Em primeiro lugar, a apuração de inquérito sobre irregularidades na Carteira Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), que atingiu diretamente a imagem do PSD (17). Em segundo lugar, na reforma ministerial de junho de 1953, a posição do partido se enfraqueceu, porque ele perdeu a pasta da Fazenda pela substituição de Horácio Lafer por Oswaldo Aranha e, devido ao fato de que os dois novos pedessistas, Tancredo Neves e Antonio Balvino, deputados novatos, eram uma escolha getulista e não pedessista.

Mesmo estremecido com Vargas, o PSD no Congresso liderado pelo ex-colaborador do presidente Gustavo Capanema, adotou uma postura de apoio passivo, ou seja, "não se empenha na sua aprovação, mas tampouco os veta". Como exemplos podemos citar: as dificuldades na aprovação de projetos de interesse do Executivo como o Fundo de Recaparelhamento Econômico, o projeto criando a Petrobrás e a "omissão preventiva" no episódio da CPI da Última Hora, que permitiu a UDN controlar a Comissão e fustigar o governo, sem qualquer atitude de defesa do governo pelo PSD (Lúcia Hippolito, 1985, p. 94).

Distanciado do governo, o PSD, no entanto, defendeu o regime ao negar apoio ao pedido de impeachment solicitado pela UDN, através de Aliomar Baleeiro, o qual foi derrotado em junho de 1954 por 136 votos contra-35 (Lúcia Hippolito, 1985, p. 103). Esta atitude pedessista, para Lúcia Hippolito, significou que "o PSD não vota a favor da permanência de Getúlio, mas a favor da permanência das instituições do regime, pois é óbvio que um processo de impeachment não se realize sem dolorosas e traumáticas

conseqüências para qualquer regime, ainda mais se levarmos em conta que a Constituição de 1946 ainda não completara dez anos" (Lúcia Hippólito, 1985, p. 103).

Em relação à discussão da questão agrária, o PSD seguiu um padrão de comportamento que oscilava da crítica discreta à omissão. Um dos principais redutos contrários a Vargas, estava na bancada do PSD do Rio Grande do Sul, a qual tinha saído arranhada no episódio das denúncias da Cexim, pelo envolvimento do deputado gaúcho Clóvis Pestana. Foi dali que partiram "críticas discretas" ao comportamento do governo e a própria CNPA. Nestor Jost ocupou a tribuna para criticar a criação do Serviço Social Rural e a realização da reforma agrária. "É simplesmente constrangedor o panorama da economia agrária nacional. Não será com o Serviço Social Rural, nem com a reforma agrária, duas medidas que só produziram efeito a longo prazo, que poderemos solucionar a grave crise que acabamos de bosquejar" (Anais da C.D., 1952, v. 23, p. 299). Noutro discurso, explicitaria melhor suas críticas. Jost afirmava que, havia um aumento vegetativo, um inegável crescimento do mercado interno associado a uma acelerada urbanização; ampliavam-se as necessidades de consumo dos produtos agrícolas, exigindo uma modernização das técnicas produtivas no campo. Ou seja, o crescimento populacional, do parque industrial, das cidades e das necessidades colocava o imperativo do "desenvolvimento de novos métodos e a aplicação de técnicas modernas de mecanização e fertilização do solo, em larga escala, a fim de possibilitar a agricultura de acompanhar o aumento da demanda de gêneros alimentícios e matérias-primas indispensáveis ao movimento da industrialização" (Anais da C.D., 1952, v. 23, p. 295). Diante disso, o governo, preocupado com os problemas imediatos das populações (SSR e reforma agrária), não tomou essas providências urgentes e agravou a situação da produção agrícola.

O atraso do campo, refletido na queda da produção agrícola, teria como causa o seu abandono em favor da indústria. "As características de atraso e de baixo rendimento com que se apresenta a nossa lavoura só pode encontrar explicação no tratamento diferencial de parte do poder público que não permite que os produtos de subsistência acompanhem a linha ascensional dos preços das mercadorias industrializadas, mantendo-se sempre em posição desestimulante" (Anais da C.D., 1952, v. 23, p. 296-297). Jost



apontava como medidas indispensáveis para recuperar a produção agrícola, a construção de armazéns, silos, facilidades para a aquisição de tratores, adubos e fertilizantes e a refertilização das terras cansadas localizadas nas proximidades dos centros de consumo. Ao mesmo tempo, pedia que o governo extinguisse órgãos e comissões especiais que atuassem no setor, por considerá-los inoperantes e com orientações conflitantes. O deputado gaúcho não dava nome aos bois, mas é provável que entre os órgãos inoperantes estivessem a CNPA.

Outra intervenção sobre a reforma agrária, de Guilherme de Oliveira do PSD de Minas Gerais, expressava uma posição identificada com o que chamamos de "agrarismo modernizante" ou "modernização sem reforma". Oliveira denunciava o abandono da agricultura vitimada pela pobreza da terra e de suas gentes. Abandonadas, sem assistência técnica e financeira, as populações rurais desertavam e buscavam o eldorado nas grandes cidades. Atraídos pelas melhores condições de vida das populações urbanas, os homens do campo iam engrossar a população urbana agravando o problema de abastecimento destes centros.

A solução para esse problema de produção e de braços estaria na elevação do nível técnico da agricultura na melhoria do sistema de transportes e na concessão de crédito amplo ao produtor rural.

Havia vozes que simpatizavam com as propostas do ministro Cleofas. O deputado paulista Marino Machado, é um exemplo. Este parlamentar defendia uma política agrária que contemplasse uma redistribuição da terra, principalmente, para eliminar a barreira à posse da terra aos arrendatários, parceiros e meeiros. Essa reforma agrária, dizia, não significaria o confisco da propriedade fundiária, nem tampouco, a eliminação dos latifúndios. Na sua opinião, o Brasil poderia realizar uma reforma agrária com objetivos econômicos e sociais, nunca políticos como noutros países. Basicamente, essa redistribuição de terras seria feita através da mobilização das terras da União e dos Estados, garantindo o acesso à condição de proprietários àqueles que já ocupavam as terras, - posseiros e arrendatários -, e organizando um cadastro rural dessas terras. Esta reforma agrária estava baseada na colonização das terras devolutas e na regularização dos títulos de posse para os ocupantes de terras públicas.

Apesar de expressar uma visão menos progressista do que as defendidas pelos reformistas da CNPA (tipo Hermes Lima), do PTB e até do udenismo trabalhista, (por exemplo, Breno da Silveira), a posição de Marino Machado com esse reformismo limitado, admitindo excepcionalmente a desapropriação de terras, dentro das manifestações do PSD, era a mais favorável à tese da reforma agrária. Com isso, não estamos negando que pudessem existir outras posições mais progressistas dentro do PSD. Apenas até onde foi possível captar as manifestações dos parlamentares pessedistas, não conseguimos visualizar uma posição mais avançada do que a defendida por Marino Machado.

Para finalizar seria importante sublinhar que o comportamento do PSD diante das propostas e acenos do governo, foi de apoio passivo e de omissão, na medida que a situação de Vargas se deteriorava. Segundo estudos (Celina Soares D'Araújo, 1982 e Lúcia Hippolito, 1985) sobre o período, não houve, em nenhum momento, uma orientação de apoio ativo ao governo. Certamente, importantes projetos do Executivo foram aprovados com participação do PSD, porém as dificuldades do projeto que instituiu o Monopólio Estatal do Petróleo servem como exemplo da falta de adesão do PSD ao ideário defendido por Vargas. A questão agrária não mereceu do partido, a elaboração de nenhuma proposta concreta. As evidências indicam que a tese da reforma agrária encontrava fortes resistências nas hostes pessedistas. Essas dificuldades foram ilustradas nas posições de Nestor Jost e Guilhermino de Oliveira, contrários à reforma agrária. O próprio reformismo pessedista foi "moderado" em comparação com as suas versões petebistas. Esse reformismo "limitado" pode ser interpretado como reflexo da pouca receptividade da tese de reforma agrária dentro do partido e ao distanciamento entre o Executivo e o PSD.

#### 4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tratou de discutir duas grandes questões. Na primeira, procuramos resgatar os principais projetos elaborados dentro do Congresso, identificando as principais correntes político-ideológicas. Buscamos compor a partir do conjunto de propostas, o espectro de alternativas potenciais postas em debate a nível dos partidos. A proximidade ou não da orientação governamental nos deu uma noção aproximada dos conflitos entre Executivo e Legislativo sobre a natureza da reforma a ser realizada.

Da análise dos vários projetos surgidos dentro do Congresso, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, o quadro de posição era bem diferenciado, envolvendo um leque de alternativas que iam do reformismo moderado ao agrarismo modernizante. O campo reformista contemplava, de um lado, o reformismo-trabalhista (projeto Coutinho Cavalcanti) e, de algum modo, o "udonismo trabalhista" de Breno da Silveira; de outro, encontramos uma versão reformista, mais moderada, expressa pelo projeto Negreiros Falcão do PSD e pelo Código Rural de autoria de Sylvio Echenique do PTB. Ambos defendiam a necessidade de uma política de redistribuição de terras. Porém, o primeiro atribuía importante papel ao combate do latifúndio improdutivo e à aplicação do instituto da desapropriação por interesse social (mesmo cautelosamente como vimos); já a segunda dava prioridade para a utilização das terras públicas e considerava a desapropriação uma medida excepcional. Por outro lado, como reação às propostas reformistas, surgiu uma postura alternativa que chamamos de "agrarismo modernizante", que admitia a necessidade de mudanças no campo, negando, todavia, fosse necessário realizar qualquer política de redistribuição de terras. Seu lema era "modernizar sem reforma". Tal proposta pode ser encarada, da ótica estrita do capitalismo, como reformista, porque insistia na capitalização e na elevação da técnica da agricultura, mas mostrava-se profundamente conservadora ao negar a existência do monopólio da terra e da problemática social associada a ele. Procurava preservar a forma de distribuição da propriedade introduzindo mudanças para aumentar a produtividade da produção agrícola. Estes setores não apresentavam propriamente nenhum projeto de reforma agrária por razões óbvias: eles eram

contra. Apresentavam, isto sim, uma agenda de medidas necessárias para enfrentar o que consideravam os "reais problemas" da agricultura. Por último, havia um setor que podemos chamar de "agrarismo tradicional" que lutava, obstinadamente, contra qualquer mudança no campo no campo e combatia a indústria. Essa vertente pouco aparecia nos debates, agia na resistência silenciosa. No entanto, é importante mencioná-la porque, certamente, engrossaria as fileiras do "cinto de castidade" do conservadorismo que combatia a reforma agrária.

O corte partidário revelou a extrema heterogeneidade, constatação até certo ponto trivial, mas é possível ver ao longo da análise certas "imagens" dominantes sobre a questão agrária. Elas não suprimiam as diferenças e a coexistência de visões e propostas distintas dentro dos partidos. Não obstante, havia uma relação entre o espectro de posições presentes nos projetos e a orientação dominante em cada partido. Assim, no PTB predominava a postura pró-reforma agrária, enquanto na UDN a tônica era o "agrarismo modernizante" e o PSD tendia para o "agrarismo modernizante", sem contudo expressar claramente essa posição.

A segunda questão tratou da relação entre o Executivo e o Legislativo, dada a importância estratégica deste como "locus" decisório em qualquer estratégia reformista. De um lado, procuramos ver se houve uma disposição do governo em buscar a base política indispensável para o êxito de suas pretensões reformistas. Ao mesmo tempo, analisamos como os partidos se comportavam frente às propostas da CNPA.

Em relação ao primeiro aspecto, nossa análise indicou que não houve de parte do governo uma disposição clara de priorizar a realização da reforma agrária. Não encontramos sinais de que o governo tenha realmente se empenhado para buscar respaldo político nos partidos para realizar a reforma agrária. Inclusive, o não envio dos projetos, excetuando-se o que regulamentava a desapropriação por interesse social, revelava o pouco empenho de Vargas. Aliás, essas observações encontram apoio nos estudos sobre o período, os quais sustentavam que a questão agrária não esteve no centro das grandes questões da estratégia governamental.

Quando ao seu aspecto, vimos que os acenos reformistas do governo e dos trabalhos da CNPA foram encarados distintamente pelos principais partidos. O PTB, favorável à tese da re

forma apesar de sua desconfiança com a CNPA, hipotecou o seu apoio ao governo, mas progressivamente foi se afastando de Vargas. Na medida em que o projeto do governo não chegava para apreciação do Congresso, cresciam as críticas e o questionamento das reais intenções do Presidente. A apresentação do projeto Coutinho Cavalcanti marcou o fim do compasso de espera petebista. Ele não era necessariamente uma resposta à inoperância do governo, mas vinha ocupar um espaço vago, preservado, desde 1951 à proposta da CNPA que nunca chegou... A UDN assumiu uma postura de oposição ao governo, em todos os níveis. Apesar de contar com um udenista no Ministério da Agricultura, Vargas nunca obteve êxito de atrair os udenistas para suas propostas. O comportamento udenista foi o de combater o reformismo através da defesa da modernização como alternativa à reforma agrária. Marcada pelo antigetulismo, ambiguidade e o golpismo, a UDN se constituiu num foco de crítica ao projeto varguista. Finalmente, o PSD manteve-se distante do debate sobre a questão agrária. Este comportamento de alheamento estava ligado ao desconforto do partido com as manobras de Vargas de incorporar a UDN no seu esquema de sustentação, e pelo fato de ser um partido do governo. No caso da reforma agrária, a esses dois fatores somavam-se o fato de ser o PSD um partido, a exemplo da UDN, com fortes vínculos com as classes agrárias.

A relação entre Vargas e o sistema partidário foi difícil e desgastante, como indicam as observações feitas acima. Segundo os analistas do período, a ação do governo de buscar uma política conciliatória, sem definir claramente os parceiros, levou a uma deslegitimação do sistema partidário como base de sustentação do governo. O comportamento de Vargas era de "conceder e conciliar politicamente sem que para tal tenha de se submeter a qualquer acordo partidário. É o compromisso de admitir os partidos, mas de não elevá-los ao status de parceiros efetivos de poder. É a coerência com uma posição que considera os partidos como fontes desagregadoras da Sociedade e do Estado. Enquanto mal necessário, são tolerados, mas não legitimados" (Maria Celina D'Araújo, 1982, p. 121). Assim, o fato de que "não se formara no Congresso uma colisão suficientemente forte para converter em suporte e defesa das políticas governamentais" é um sintoma do enfraquecimento dos partidos pela política de Vargas (Maria Celina D'Araújo, 1982, p. 117).

Mesmo admitindo a hipótese da formação de uma co-

lição partidária de sustentação ao governo Vargas, está, sendo condição necessária para o êxito da reforma agrária, não era condição suficiente. Se houvesse uma aliança entre UDN e PSD, certamente as chances de uma reforma agrária seriam mínimas. No terreno da especulação é legítimo aventar essa hipótese que a história mostrou só ter ocorrido às vésperas de 1964.

Foge ao escopo do trabalho uma análise aprofundada dos porquês da não realização da reforma agrária. Nossa preocupação é apenas indicar onde estavam os "aliados" e os "obstáculos" à reforma agrária e, ao mesmo tempo, mostrar a diversidade de visões e alternativas para a questão.

O quadro das discussões sobre a questão agrária foi visto até aqui da perspectiva do Executivo e do Legislativo, faltando introduzir na análise alguns agentes fundamentais deste processo: os industriais e a burguesia agrária. Apenas indiretamente as posições destes atores aparecem nos capítulos 3 e 4. Trata-se de analisar as visões da indústria e da agricultura em relação à questão agrária, a partir da problemática mais geral das alternativas concretas de avanço da industrialização. Deste modo, retomaremos no próximo capítulo, o espectro ideológico e político, desenhado nos capítulos 3 e 4. Analisaremos como os agrários e os industriais se moveram, visando entender o posicionamento de cada um sobre a questão agrária.

NOTAS - CAPÍTULO 4

- (1) Reforma Agrária: No Mundo e no Brasil, Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, RJ, 1952, p. 1.
- (2) Anais da Câmara dos Deputados, v. 8, 1951, p. 395.
- (3) Senado Federal, Reforma Agrária, v. I, Brasília, 1964, p.59.
- (4) Ilustrativo da postura moderada de Coutinho Cavalcanti é a seguinte passagem "destacando-se esses preceitos, ordenando-os e coordenando-os mediante normas suplementares e complementares, teremos a base fundamental de uma reforma agrária (...) a porta constitucional está aberta" (Anais da Câmara dos Deputados, 1954, v. 9, p. 346).
- (5) Essa visão está presente em autores importantes como Celso Furtado, Dialética do Desenvolvimento, RJ. Editora Fundo de Cultura, 1964. Para uma crítica desta posição consultada o clássico trabalho de Maria do Carmo Campelo de Souza - Estado e partidos Políticos do Brasil 1930-1964, SP, Alfa Omega, 1976.
- (6) Vamireh Chacon, História dos Partidos Brasileiros, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 431-448.
- (7) Alberto Pasqualini, Bases e Sugestões para uma Política Social, RJ, Editora São José, 1958, p. 115-122.
- (8) A esse respeito consultar os trabalhos de Maria Celina Soares, O Segundo Governo Vargas 1951-1954, RJ., Zahar, 1982 e Thomas Skidmore, Brasil: De Getúlio a Castelo, RJ., Paz e Terra, 1976.
- (9) Segundo narra Celina D'Araújo, Danton Coelho acusa Vargas de lhe impor "derrotas sucessivas e amplia a cisão do partido em fevereiro de 1952, quando apóia uma convenção da União dos Ferroviários do Brasil, realizada no Rio de Janeiro, visando a criação da Frente Trabalhista Brasileira da qual seria presidente. Essa convenção, que traz a ameaça de criação de um

novo partido trabalhista, é marcada por denúncias tanto dos compromissos políticos elitistas assumidos pelo Governo, em detrimento de sua proposta de cunho popular como da descaracterização trabalhista do PTB" (p. 107).

- (11) Correio da Manhã, 10.10.51.
- (12) A operação ABC denunciada por João Neves da Fontoura consistiria na formação de um plano secreto entre Vargas e Perón, com o intuito da formação de um bloco composto pela Argentina, Brasil e Chile, para fazer frente a hegemonia americana no continente (ver, D'Araújo, Celina, op. cit., p. 123).
- (13) Maria Victória Benevides, A UDN e o Udenismo: Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965), RJ, Paz e Terra, 1981, pp.77-78.
- (14) Banda de Música, foi o nome dado a um grupo de parlamentares da UDN que desenvolveu oposição constante aos governos Vargas, Kubitschek e Goulart. A expressão "Banda de Música" se originou do fato de que seus integrantes sentavam-se sempre na primeira fila do plenário e frequentavam diariamente a tribuna com uma oratória inflamada e agressiva. Entre seus principais representantes destacavam-se Adauto Lúcio Cardoso (GB), Afonso Aribos Franco (até 1961), Aliomar Baleeiro (BA e GB), Carlos Lacerda (GB), Herbert Levy (SP), José Bonifácio (MG). (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983, v. 1, Forense, Finep, FGV, RJ, 1984, p. 287-288.
- (15) A Cruzada Democrática foi um movimento criado em março de 1952 para concorrer às eleições para a presidência do Clube Militar. A Cruzada Democrática era constituída por oficiais da ala conservadora das Forças Armadas, que se opunham a ela nacionalizadas do Exército e a política seguida pelo getulismo. Durante o II governo Vargas, a Cruzada Democrática não limitou suas afinidades ao Clube Militar, servindo de elemento aglutinador da oposição ao presidente Vargas. A Cruzada tomou parte ativa na ofensiva das forças antigetulistas de soncadeada em 1954. Este movimento teve importante participação política até 1964, quando vários integrantes da Cruzada Democrática passaram a ocupar postos importantes no regime militar instalado em 31 de março de 1964. Entre as principais figuras da Cruzada Democrática destacamos: Pedro Auré-



lio de Góis Monteiro, Juarez Távora, Bizarria Mamede, Sizeno Sarmiento, Amarel Kruehl, Golbert do Couto e Silva, Ednardo d'Ávila Melo. (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, v.2, Forense, Finep, FGV, RJ, 1984, pp.1011-1012).

- (16) A esse respeito consultar o trabalho de Izabel Fontenelle Picaluga. Partidos Políticos e Classes Sociais: A UDN na Guanabara, RJ, Editora Vozes, 1980, pp.190-191.
- (17) A esse respeito comenta Lúcia Hippolito: "Assim, Ademar de Barros indica o peessedista e paulista Horácio Lafer para a pasta da Fazenda, Juscelino, recém-eleito governador de Minas Gerais, indica dois peessedistas mineiros, Negrão de Lima e Tancredo Neves, que ocuparão sucessivamente o Ministério da Justiça. Da Bahia vêm os peessedistas Simões Filho e Antonio Balbino, que se sucederão na pasta da Educação" (op. cit., p.91).
- (18) Segundo Lúcia Hippolito este incidente originou um rompimento do PSD gaúcho com Getúlio Vargas. Noutro processo envolvendo o PSD gaúcho, relativo à supostas irregularidades na encampação da antiga São Paulo Railway a Santos-Jundiaí realizado durante o governo Dutra, o ex-Ministro da Viação, Clóvis Pestana foi diretamente atingido.

## CAPÍTULO 5

### A INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA: A PERSPECTIVA DAS CLASSES PROPRIETÁRIAS

#### 5.1. INTRODUÇÃO

A análise da questão agrária durante o governo Vargas, nos capítulos 3 e 4, esteve centrada, respectivamente, nas iniciativas e projetos elaborados pelo Executivo e pelos partidos políticos. Nesses capítulos, as posições da burguesia industrial e da agrária aparecem apenas de maneira pontual. Basicamente, a referência às posições assumidas por ambas se limitou às suas intervenções, envolvendo as propostas do Executivo e dos partidos políticos. Em nenhum momento houve uma análise global acerca do posicionamento de ambas, com relação à questão agrária.

Assim, o objetivo deste capítulo é retomar a discussão das alternativas da questão agrária no governo Vargas examinando o posicionamento da burguesia industrial e da burguesia agrária frente ao debate mais geral sobre o problema agrário e, mais particularmente, com relação às propostas da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA).

A reconstrução histórica destas relações vai se mover em dois planos. No primeiro deles, examinaremos as concepções gerais de ambas acerca do processo de industrialização e sobre a natureza da questão agrária. Estas visões globais acerca das alternativas de desenvolvimento capitalista se expressaram apenas parcialmente nos embates diretos travados contra as diretrizes para a reforma agrária, ou com relação às propostas gestadas no interior das agremiações partidárias. Na verdade, neste momento estamos retomando uma das nossas hipóteses

gerais, na qual afirmamos que o campo privilegiado para o entendimento histórico da questão agrária neste período era o do enfrentamento das distintas alternativas de avanço do capitalismo no país. Convém frisar novamente que, ao assumirmos esta formulação geral, não estamos conferindo primazia ao problema agrário, na caracterização das vias de desenvolvimento capitalista no Brasil. Como já foi dito, as vias de desenvolvimento englobam um conjunto amplo de questões da chamada Revolução Burguesa, do qual faz parte a questão agrária. Esta em si mesma é insuficiente para qualificar a natureza dessas vias de desenvolvimento, ou seja, para dar conta da natureza da Revolução Burguesa.

Portanto, a análise de relação industrialização e questão agrária tem como pano de fundo o tabuleiro maior onde estão sendo jogadas outras questões (questão nacional, do Estado, Social, etc.), que no conjunto definem as vias de desenvolvimento capitalistas colocadas a nível do movimento histórico. Neste sentido, o tratamento da problemática agrária passa por uma incursão sobre as "concepções estratégicas" da indústria e da agricultura, num momento crucial de definição dos rumos da política de industrialização e da própria montagem de um aparato institucional adequado a ela.

Como veremos ao longo deste capítulo as relações entre a burguesia industrial e a burguesia agrária estavam longe de serem lineares. Neste sentido, no esforço de resgatar as nuances destas relações, nos afastamos de certas concepções polarizadas. De um lado, daqueles que crêem na existência de uma identidade genética enraizada nos laços de complementariedade da indústria e da agricultura desde o início da industrialização. De outro, daqueles que percebem essas relações como tendo uma natureza antagônica, seja pela postura intrinsecamente reacionária e anti-industrializante da burguesia agrária, seja pelo nacionalismo industrialista da burguesia industrial. O exame da problemática mais geral da industrialização, e em particular da questão agrária, mostra um quadro mais completo e heterogêneo. Tampouco encontraremos posições homogêneas; por exemplo, a burguesia agrária vai abrigar abertamente duas posturas distintas frente as questões da industrialização e do problema agrário. No entanto, essas posições conflitivas internas entre os agrários não impediu a tomada de posições conjuntas contra certas propostas do governo.

O segundo plano de análise tratará das ações mais concretas dos industriais e dos agricultores frente às propostas de mudanças na estrutura agrária, especialmente daquelas elaboradas pelo governo. Este exame das ações concretas permitirá uma compreensão mais clara da posição desses setores, que muitas vezes não seguiam à risca as suas formulações doutrinárias globais acerca da sociedade e do desenvolvimento. Por outro lado, esta reflexão será valiosa também na medida em que permitirá aprofundar o esforço desenvolvido nos capítulos precedentes, no sentido de identificar os possíveis suportes à orientação reformista do governo Vargas e os principais grupos, instituições e classes sociais contrários a ela.

Como veremos, os eventuais aliados a nível do discurso acerca do caminho a ser trilhado pelo país, divergiam substancialmente na prática concreta. Por exemplo, o apoio das indústrias às medidas pró-industrializantes não se traduziam na aceitação do reformismo agrário da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA). Ao mesmo tempo, o plano de ação esclarecia os pontos de consenso e de conflito entre a indústria e agricultura, nem sempre visíveis nas formulações doutrinárias.

Aproveitamos para retomar algumas idéias esboçadas no capítulo 2 acerca das relações entre burguesia industrial e burguesia agrária. De certa forma procuramos aprofundar algumas hipóteses levantadas naquele capítulo. Em primeiro lugar, a idéia de que as divergências entre industriais e agrários envolviam as diretrizes gerais do desenvolvimento. Noutras palavras, qual era o melhor caminho a ser seguido quanto ao processo de desenvolvimento. Na verdade, a questão de fundo da polémica envolvendo a necessidade ou conveniência de uma reforma agrária dizia respeito à luta pela direção da industrialização. O que estava em questão era saber como e quando se avançaria em direção de uma sociedade industrial. O combate ao absentismo proclamado pelos industriais expressava a preocupação com o ritmo da capitalização no campo. Frente à alternativa de mudança lenta e gradual da estrutura agrária defendida por grande parte da burguesia agrária, os industriais defendiam a modernização rápida da agricultura. Em segundo lugar, a indústria nunca abandonou uma postura de cautela frente aos ímpetus reformistas dos técnicos do governo, os quais, em certos casos, avançavam proposições com forte conteúdo estadista. Neste caso, também o pe-

ríodo Vargas oferece uma visão bastante rica deste tipo de "realismo" da burguesia industrial.

Este capítulo será dividido em duas partes: a primeira, composta por três tópicos, tratará da visão e posicionamento da burguesia industrial frente à industrialização e a questão agrária. No primeiro tópico serão abordadas as manifestações em defesa da industrialização, examinando três pontos: comércio externo, câmbio e agricultura. No segundo, analisaremos a visão dos industriais sobre o problema da reforma agrária. Finalmente, o terceiro será dedicado a uma análise das posições assumidas pela indústria com relação aos setores agrários.

A segunda parte será composta por dois tópicos. No primeiro, discutiremos as concepções da burguesia agrária sobre a industrialização. Retomaremos, neste momento, a reflexão apresentada no capítulo 4 acerca da existência de uma diferenciação de interesses e de visões no interior das classes rurais. Ainda explorando a hipótese da existência de uma clivagem político-ideológica na burguesia agrária, analisaremos a sua prática concreta diante da política econômica do Estado. O segundo tópico tratará da questão específica da reforma agrária. Basicamente, esta análise encontra-se nucleada nas reações das classes rurais ao reformismo redistributivista da C.N.P.A. O nosso interesse é o de observar o movimento concreto das correntes modernizantes e anti-industrializantes com relação aos acentos reformistas de setores do governo.

## 5.2. BURGUESIA INDUSTRIAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA

### 5.2.1. A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO META

O IIº governo Vargas foi caracterizado por seu esforço de impulsionar o processo de industrialização, através da criação de um conjunto de órgãos de coordenação geral e setorial, visando a formulação de políticas nacionais em áreas-chave como energia, transportes, indústrias de base, agricultura, etc. Desse modo, a orientação fundamental da política de desenvolvimento elaborada pelo Estado foi de apoio e tratamento especial à indústria. Tal primazia dos interesses industriais se ex

pressou no conjunto de medidas adotadas em áreas como: câmbio, crédito, importação, etc.

A estratégia governamental, no que tange à busca de aceleração do projeto de industrialização, tinha amplo e inequívoco apoio da burguesia industrial. Esta observação, a princípio trivial, ganha sentido se considerarmos que a estratégia de industrialização acelerada encontrava fortes resistências entre outros segmentos das classes dominantes. Esse período foi perpassado pelo "debate ideológico" acerca da vocação agrária ou industrial do país, da conveniência ou não de privilegiar a consolidação do parque industrial, envolvendo os industriais, os agrários e o capital mercantil ligado ao comércio de importação e exportação.

Inicialmente, procuraremos situar a posição da burguesia industrial diante da questão da industrialização enquanto alternativa de desenvolvimento e frente ao governo Vargas. Esta reconstrução será feita a partir das manifestações da indústria, recolhidas no Boletim de Informação da Confederação Nacional da Indústria e no Boletim Informativo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e em estudos existentes sobre esta temática.

No começo dos anos 50, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) desenvolveram uma intensa campanha de esclarecimento procurando demonstrar a necessidade imperiosa de avanço da industrialização no país. Esta era definida como um imperativo nacional, essencial para a solução dos problemas enfrentados por todos os demais segmentos da sociedade brasileira. Esta posição também era encontrada no discurso de alguns representantes do governo. Um exemplo é o do ministro Danton Coelho, do Trabalho, Indústria e Comércio, em palestra na FIESP, em maio de 1951. Nesta ocasião, o ministro Coelho, abordando a problemática agrária, afirmou que a única maneira de "modernizar o campo" e superar outros gargalos como a precariedade do sistema de transportes era ter uma indústria forte.

Como elevar os níveis de vida das populações trabalhadoras, perguntava, se o país tem que importar os bens manufaturados com os recursos obtidos de uma agricultura atrasada? Por isso, dizia: "De que valem os campos sem arados, sem os tratores, sem os adubos, sem os frigoríficos, sem os silos, sem o

aparelhamento de transporte, sem os entrepostos? E como construir todas essas coisas sem uma indústria poderosamente aparelhada? (...) como admitir uma nação adiantada, sem sua fabricação própria de máquinas, locomotivas, arados, fertilizantes e demais meios de produção. Como querer elevar o padrão de vida das massas trabalhadoras, se em troca de produtos primários, agrícolas e minerais, fracamente remunerados devemos adquirir no exterior artigos industrializados que são altamente recompensados?" (1)

No entendimento da indústria, a crise vivida pelo país era típica de um país em fase de transição, ou seja, tratar-se-ia de "uma crise de crescimento, isto é, uma expansão das nossas forças produtivas", sendo que certos serviços e elementos de produção não acompanhavam essa expansão. Onde estariam esses gargalos ao desenvolvimento? De um lado, estávamos com sérios problemas no sistema de transportes, que tinham como consequência a asfixia dos centros de produção, bloqueando o escoamento de matérias-primas e gêneros alimentícios para os centros urbanos. De outro, a ausência de armazenamento, de silos, estaria trazendo grandes prejuízos à produção agrícola, com perdas de trinta por cento das colheitas por falta de meios e vias de escoamento da produção agrícola.

Na defesa da industrialização como único caminho para o futuro do país, a FIESP evocava um conjunto de benefícios que tal desenvolvimento traria para vários setores da sociedade: superação dos gargalos nos meios de transportes e armazenagem e silagem dos produtos agrícolas; possibilidade de elevação dos padrões de vida da população; criação crescente de empregos e superação das disparidades regionais, as quais seriam uma herança de fase de predomínio da economia agrária monocultora. (2) Sintetizando este ponto de vista, dizia o Boletim Informativo da FIESP: "O povo, afinal, tem sobejas razões para apoiar o desenvolvimento industrial, que garante o pleno emprego e salários satisfatórios, pois na medida em que a agricultura se aperfeiçoa e se mecaniza, o excesso de mão-de-obra é absorvido nas atividades manufatureiras." (3)

A defesa da industrialização como o caminho natural para o país se desdobrava em reivindicações por medidas protecionistas, junto ao governo, em relação à política cambial, e

pela revisão do sistema de tarifas.

Entre as medidas da política econômica favoráveis à industrialização, uma das mais importantes e polêmicas era a política cambial. Como foi amplamente estudado <sup>(4)</sup>, o Brasil no período da guerra acumulou vultosas reservas cambiais.

Porém, como indicou um trabalho recente de Malan et alli, a idéia da existência de reservas cambiais abundantes parte de uma observação acerca dos dados agregados da balança comercial, extremamente enganosa. Na verdade, eles não refletiriam a grave situação cambial enfrentada pelo país no imediato pós-guerra. Basicamente porque, "o problema fundamental da balança comercial brasileiro no imediato pós-guerra dizia respeito à inconvertibilidade das moedas de países com os quais o Brasil obteve substanciais superávits em suas trocas comerciais, enquanto as importações provenientes dos Estados Unidos e de outros países de moeda forte excediam de muito as exportações brasileiras para essas áreas". (Malan et alli, 1977, p.144)

Portanto, as reservas cambiais brasileiras convertíveis acumuladas durante a guerra não eram tão grandes como se pensou até recentemente. Segundo o estudo em questão, as reservas de moedas convertíveis eram da ordem de 42 milhões de dólares, cerca de 12,6% do total de 700 milhões de dólares acumulados durante a IIª Guerra. A gravidade da situação cambial pode ser melhor avaliada se considerarmos a seguinte situação: finda a conflagração mundial, o país se deparou com pressões advindas da demanda reprimida, no período da guerra, no que concerne à importação de bens de consumo e de bens de capital, estes para reequipar a indústria desgastada durante a guerra.

Entre 1946-1948, o desequilíbrio comercial foi se acentuando. Se analisarmos a relação importação/exportação para os países de moedas convertíveis, observaremos que o déficit das transações comerciais do Brasil com os países de moedas fortes foi de 45 milhões de dólares em 1946, subindo no ano seguinte para 300 milhões de dólares, e alcançando, no primeiro semestre de 1948, a soma de 200 milhões de dólares.

Diante do quadro de agravamento do déficit comercial na área de moedas convertíveis e considerando o fraco desempenho do setor externo da economia, o governo abandonou em



1948 a orientação liberal, imprimida à política cambial entre 1945 e 1947.

Neste momento, o governo passou a adotar uma política de rígidos controles administrativos das importações, que se manteve de 1948 até 1953.

A desvalorização cambial foi descartada, pelo menos a partir de 1949, devido à elevação acentuada dos preços do café nos mercados internacionais. Por outro lado, se a moeda tivesse sido desvalorizada, talvez houvesse um sério risco de inversões maciças em novos cafezais, o que poderia no momento seguinte levar a uma queda dos preços internacionais.

Os principais beneficiários desta política foram a indústria e o comércio importador. Para a indústria, o controle administrativo discriminando as importações de bens de consumo menos essenciais e a taxa de câmbio alta frente aos preços internos conjugados, criavam uma reserva de mercado para as indústrias substitutivas e subsídio à operação e equipamento das unidades industriais.

Já o setor importador ter-se-ia beneficiado da diferença entre o preço de importação dos produtos vinculado à taxa de câmbio oficial e o preço de venda praticado no mercado interno, que era bastante superior ao de compra, este atrelado à política cambial.

A indústria defendia a manutenção da proteção cambial alegando que a dinâmica do processo de desenvolvimento implicava em desequilíbrio estrutural no balanço comercial. O avanço da industrialização implicava em uma "propensão marginal à importação", crescente, típica de países pobres; deste modo, o aumento das divisas implicava no aumento das importações. Assim, quanto mais crescia o parque industrial, mais cresciam as necessidades de importação, configurando um desequilíbrio estrutural repostado pelo próprio avanço do processo de industrialização. Portanto, industriais concluíram que o controle cambial era um imperativo da própria natureza das economias periféricas e do estágio de desenvolvimento da economia brasileira.

Em 1952, diante de um agravamento da situação econômica interna, a FIEESP pediu um tratamento especial para importações de matérias-primas e bens de capital, indispensáveis para a capitalização do parque industrial. A burguesia indus-

trial criticava as autoridades governamentais, alegando que entre 1951 e 1952 tinha havido um afrouxamento no controle das importações, comparando a situação de 1953 com o período pós-guerra. "Com a diminuição das exportações em quantidade e valor coincidiu, durante largo período, acentuada liberalidade na concessão de licenças-prévias para importações e o inevitável não se fez esperar: em pouco tempo o Brasil se tornou um dos países com maiores débitos no exterior."<sup>(5)</sup>

No estudo recente de Maria Antonieta Leopoldi sobre as relações entre burguesia industrial e as políticas econômicas de incentivo à industrialização, elaboradas pelo Estado, a autora desenvolve a tese de que a política protecionista, a nível de câmbio e comércio exterior entre 1947-1953, não foi um ato unilateral de uma burocracia estatal iluminada. A autora, analisando a presença dos industriais nos órgãos que definiam estas políticas, procura mostrar que estas foram o resultado de um complexo jogo de pressões entre os técnicos governamentais, os industriais e representantes de outros segmentos das classes dominantes.<sup>(6)</sup> Leopoldi vai até mais longe: afirma que, no começo dos anos cinquenta, o discurso da burguesia industrial em defesa do protecionismo amadureceu, refletindo um avanço na elaboração de um projeto de hegemonia por parte dos industriais.

Segundo a autora, sua referência ao projeto de hegemonia não se baseia na existência de documentos escritos ou unicamente nos discursos das lideranças industriais. O projeto de hegemonia burguesa se torna perceptível quando examinamos o desempenho da burguesia industrial em muitas áreas da sociedade num período histórico amplo. Segundo as palavras de Leopoldi "Embora o discurso de sua liderança seja importante, é a ação burguesa em relação ao Estado, os processos decisórios, os trabalhadores, a classe média e o sistema educacional que realmente mostra o quanto a burguesia influencia a sociedade". (Leopoldi, 1984, p.387)

Com respeito à relação entre o projeto de industrialização do IIº Vargas e as propostas protecionistas defendidas pelos industriais, Leopoldi aponta a existência de uma complementariedade que não implicava na subordinação absoluta dos industriais aos desígnios da burocracia de Estado.

Sem negar o peso e a importância do Estado na

formulação dessa política, Leopoldi ressalta a participação da burguesia industrial na estruturação dos órgãos responsáveis pela política de comércio exterior. Até a deposição de Vargas em 1954, os industriais teriam desfrutado de livre acesso a tais órgãos e influenciado na elaboração das políticas de comércio exterior.

A consulta aos Boletins Informativos da FIESP entre 1951-1954 revelou que a burguesia industrial procurava influenciar as decisões governamentais sempre no sentido de resguardar os interesses da industrialização. Assim concordamos com as afirmações de Maria Antonieta Leopoldi quanto à existência de uma expressiva participação da indústria na política econômica. A permanente vigilância da burguesia industrial com relação às investidas dos setores liberais e agro-exportadores é uma constante.

A atuação dos industriais no governo Vargas foi de apoio às medidas mais diretamente ligadas aos seus interesses e de crítica sistemática às medidas de política econômica que significassem um "afrouxamento" no protecionismo econômico. As investidas contra a lei do câmbio livre, criada no começo de 1953 pela lei nº 1.809, exemplificavam a mobilização da classe industrial em defesa dos seus interesses. Segundo esta nova orientação, o sistema de licenças foi mantido nas mãos da CEXIM, porém várias operações foram transferidas para o mercado livre: exportação, pagamentos de serviços e remessas de lucro. As autoridades governamentais procuravam combinar o mercado livre para o câmbio exterior com o sistema oficial regulamentado.

O governo pretendia, com a instituição do câmbio livre, atrair o capital estrangeiro, estimular uma diversificação da pauta de exportações e conter a alta dos preços internos. A reação da FIESP foi hostil à mudança na política de comércio exterior. Os industriais paulistas reafirmavam suas posições favoráveis ao controle de importações, proteção tarifária e taxa de câmbio protecionista. A FIESP advertia para o fracasso das novas medidas, pois elas não tinham conseguido atrair de volta os capitais estrangeiros nem diversificar a pauta de exportação e reduzir a inflação.

Do mesmo modo, ao longo deste período, a burguesia industrial representada pela CNI e pela FIESP, solicitava

uma real proteção tarifária, cuja última revisão era de 1934. Sob o impacto da crise do comércio exterior, no início dos anos cinquenta, os industriais reivindicavam: revisão das tarifas para taxas ad-valorem; proteção ao similar nacional; facilidades para a exportação em regime de "draw-back" e participação de membros da indústria nos comitês que examinariam a revisão das tarifas.

Associada à preocupação com um rígido controle de importações, a indústria pedia medidas para o aumento das exportações, revelando uma clara consciência da sua dependência do desempenho do setor exportador. Nesse sentido, reivindicavam o aumento da produtividade dos produtos exportáveis, principalmente o café, e a ampliação da pauta de produtos exportáveis. O avanço da industrialização exigiria importações crescentes, as quais demandariam divisas para financiá-las.

O interesse da indústria era o de que o Estado apoiasse as atividades agrícolas através de crédito, fixação de preços mínimos, melhoria das condições de armazenagem e transportes dos produtos agrícolas. Ao longo do governo Vargas, a FIESP insistiu na necessidade de um crescimento equilibrado entre a indústria e a agricultura, exigência esta posta pela necessidade de consolidação da industrialização: "Urgem ainda providências no setor da agricultura, que necessita de um serviço social em favor do trabalhador rural, cuidando ao mesmo tempo da saúde e da educação, como base de qualquer organização de aumento e melhoria da produção. Sem um crescimento harmônico e equilibrado da produção industrial e da produção agrícola, não haverá estabilidade econômica no país".<sup>(7)</sup>

Em suma, para a indústria, o plano de industrialização não podia negligenciar a situação da agricultura, cujo desempenho poderia impor limites quase insuperáveis ao avanço da industrialização - seja pelo lado da geração de divisas para financiar as importações de matérias-primas, insumos e bens de capital, seja pelo lado do abastecimento interno de matérias-primas e de produtos alimentares que se refletiam no custo de vida e no custo de reprodução dos assalariados. Como veremos a seguir, a proposta da indústria para o campo enfatizava a necessidade de modernização e de elevação da produtividade, de modo a gerar excedentes monetários (exportações) e abundância de pro

duto para consumo interno.

Apesar do reconhecimento da participação dos industriais em vários órgãos responsáveis pela política de industrialização (por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI), não nos é possível falar numa identidade entre os pontos de vista do governo e da burguesia industrial. A tese da existência de uma aliança entre Vargas e a burguesia industrial em torno do projeto de industrialização, sugerida no estudo de Maria Antonieta Leopoldi, nos parece problemática. Em primeiro lugar, devido às dificuldades histórico-estruturais, apontadas reiteradamente por diversos autores, de se estabelecer alianças sólidas entre classes, frações de classes e os quadros técnicos e burocráticos dentro do Estado, na tentativa de construir um projeto de hegemonia política ao longo do processo de industrialização.

Em segundo lugar, porque dentro da proposta de investigar o papel da burguesia industrial dentro do processo de desenvolvimento capitalista, procurando evitar uma perspectiva que conceba o desenvolvimento como obra de um Estado demiurgo - parece-me mais convincente as conclusões contidas no trabalho de Renato Boschi. Este, no seu estudo sobre as elites industriais, reconhece a participação dos industriais nos rumos da industrialização capitalista do país. Porém, segundo Boschi, a burguesia industrial esteve longe de esboçar um projeto de hegemonia. "O nacionalismo industrial teria sido mais instrumental e circunstancial que um projeto político consciente. Mais precisamente, a ação independente dos empresários contribuiu para certos formatos institucionais que se expressavam nas maneiras pelas quais os grupos industriais mediavam seus interesses em relação ao Estado..."<sup>(8)</sup> Quanto à praxis da burguesia industrial, diz Boschi, esta pode ser interpretada "como expressando um padrão de pronta resposta dos empresários industriais no que se refere à continuidade do processo de industrialização no Brasil, no sentido de que sempre levantavam questões-chave tocando de perto os aspectos da acumulação de capital e da expansão da atividade industrial em diferentes momentos no decorrer do tempo. Tal foi o caso da legislação trabalhista na década de 30, da expansão estatal na esfera das indústrias de base na década de 40 e da atração do capital estrangeiro na década de 50" (Renato Boschi, 1972, p. 95-96). Em resumo, o trabalho de Boschi sugere que não houve um projeto de

hegemonia, tampouco os empresários industriais se revelaram fracos e passivos frente a um Estado forte.

Em terceiro lugar, mesmo Maria Antonieta, que sustenta a gestação de um projeto claro de hegemonia burguesa nos meados dos cinquenta, admite que este esbarrou pelo menos em duas ordens de dificuldades. De um lado, na extrema fragmentação dos interesses industriais estilhaçados por vários órgãos formuladores de políticas setoriais. Essa fragmentação dos interesses industriais no segundo governo Vargas teria tornado impossível a adoção de uma visão geral, nacional, dos interesses da burguesia industrial. De outro lado, na crise de liderança dentro da burguesia industrial na década de cinquenta, em parte motivada pelo desaparecimento dos representantes mais expressivos da velha geração de líderes industriais, Roberto Simonsen e Morvan Figueiredo. Ao mesmo tempo, Euvaldo Lodi perdia a presidência da Confederação Nacional da Indústria para o baiano Augusto Viana Ribeiro dos Santos. A crise de liderança estava ligada também à emergência de novos grupos que contestavam a orientação da "velha geração", representados na Federação das Indústrias do Rio de Janeiro pelos "novos liberais" e em São Paulo na Federação das Indústrias pelos "cadetes" ligados direta ou indiretamente ao capital estrangeiro. Diante da fragmentação dos interesses dentro da máquina estatal e enfrentando uma séria crise de liderança, o projeto de hegemonia burguesa teria se inviabilizado.

Em quarto lugar, a tese da "aliança" entre a burguesia industrial e o Estado, durante o IIº governo Vargas, mostra-se igualmente problemática vista do ângulo da questão agrária. Se nós examinarmos as relações da burguesia industrial frente à questão agrária e das propostas elaboradas pelo governo através da CNPA, encontraremos uma situação distinta daquela encontrada com relação à questão da industrialização. Enquanto os industriais e o governo tinham posições semelhantes quanto a algumas questões cruciais para a industrialização, como protecionismo, comércio exterior, etc., no caso do problema agrário havia divergências explícitas, as quais, refletiam as diferenças dos parceiros em relação ao plano de industrialização, apesar de não ter havido, aparentemente, nenhuma censura explícita da indústria à orientação da C.N.P.A. Por outro lado, em nenhum momento identificamos qualquer manifestação de apoio

por parte da indústria, às diretrizes do órgão encarregado de elaborar a política agrária de Vargas.

É verdade que, no que concerne à problemática agrária, podemos afirmar a existência de uma visão bastante clara e articulada, elaborada pelos quadros técnicos da indústria, especificamente, pela Confederação Nacional da Indústria. Curiosamente, encontramos um paradoxo: a definição de um diagnóstico amplo e a sugestão de um conjunto de medidas para a agricultura não se traduziu em nenhuma mobilização ou prática visando influenciar os responsáveis pela elaboração de política agrária.

Essa atitude passiva pode ser interpretada de duas maneiras: 1) embora discordasse da orientação definida pelo governo, a burguesia industrial receava que um posicionamento ostensivamente contra a C.N.P.A. enfraquecesse seu aliado na luta maior - a industrialização -, numa conjuntura marcada pelo recrudescimento das posições liberais e anti-industrialistas. Daí sua adoção de uma postura de oposição discreta à política de Vargas para o campo; 2) na ótica de Renato Bouché, a praxis da burguesia industrial privilegiava as questões imediatas ligadas à continuidade do processo de industrialização. A atitude da burguesia industrial parece confirmar tal observação, uma vez que mesmo admitindo a importância da questão agrária, em nenhum momento os industriais a colocaram no rol das questões imediatas e impostergáveis do processo de industrialização.

Finalizando, as razões apontadas questionam a hipótese da existência de um projeto de hegemonia burguesa no início dos anos 50, assim como de uma aliança entre Vargas e os industriais. Embora reconhecendo a intensa participação da burguesia industrial no desenho de algumas políticas vitais do período, por exemplo, na área de câmbio e comércio exterior, acreditamos que essa participação esteve longe de ser abrangente. Além disso, os pontos de convergência das orientações industriais com as diretrizes do governo eram bastante localizados.

No próximo tópico apresentaremos a visão da burguesia industrial sobre a problemática agrária, procurando identificar seus principais elementos e discutí-los à luz das propostas do governo.

## 5.2.2. A BURGUESIA INDUSTRIAL E A QUESTÃO AGRÁRIA: A INDUSTRIALIZAÇÃO DO CAMPO

A exemplo do período Dutra, a burguesia industrial raramente se manifestou, no segundo governo Vargas, a respeito da questão agrária. A rigor, os industriais não participaram das polêmicas acerca das intenções e projetos reformistas e laborados pela CNPA. Esse distanciamento frente aos embates travados entre Estado e setores da burguesia agrária não significou uma atitude de omissão ou uma desconsideração desta problemática como algo pouco importante, por parte dos industriais. Na verdade, a burguesia industrial participou indiretamente do debate sobre a questão agrária durante o segundo governo Vargas. Esta participação se desenvolveu mais no plano da formulação de uma visão própria da classe frente à questão agrária do que de uma mobilização política da indústria a favor ou contra a realização de mudanças no campo. Ao elaborar um diagnóstico da situação da estrutura agrária, ela assumiu uma posição dentro do debate industrialização e reforma agrária, sem contudo envolver-se diretamente no sentido de procurar implementar medidas a respeito.

Essa conduta reservada e cautelosa da burguesia industrial está associada a duas razões. Em primeiro lugar, é preciso sublinhar que os industriais estavam envolvidos na defesa da industrialização como alternativa histórica para a sociedade brasileira. Essa defesa da industrialização dirigia a prática da burguesia industrial em dois sentidos principais. De um lado, ela procurava intensificar a sua "presença" dentro dos organismos estatais responsáveis pela política de comércio exterior, crédito, buscando fazer valer seus pontos de vista. De outro, da ótica da burguesia industrial, o inimigo principal era o pensamento liberal e as forças políticas agro-mercantis, as quais adotavam uma posição anti-industrialista. Em certa medida, ao combater o pensamento anti-industrialista, os industriais entravam em choque com segmentos da burguesia agrária, porém isto não implicava discutir a questão agrária. Ou porque os pontos essenciais dessa polêmica não diziam respeito à reforma agrária, mas antes à necessidade de existência de in-



dústrias e da própria industrialização, ou porque apenas uma parcela da burguesia agrária poderia ser considerada como anti-industrialista, como discutiremos na próxima seção. Além disso, no seu discurso, a burguesia industrial nunca postulou a necessidade prévia de uma reforma agrária que envolvesse transformação da estrutura de propriedade, para permitir o deslanche do parque industrial nacional. O que os industriais afirmavam era a importância de mudanças na agricultura para que esta pudesse acompanhar as exigências colocadas pelo avanço da industrialização.

Em segundo lugar, havia uma "aproximação" entre a burguesia industrial e os técnicos governamentais em defesa do projeto de aceleração do processo de industrialização. Essa aproximação entre os industriais e o governo criava um certo constrangimento, o qual impedia que se explicitassem as divergências entre seus aliados. Dentro do quadro de prioridades, provavelmente, o cálculo político da burguesia industrial privilegiava a sua aproximação com o governo diante do inimigo comum: os setores anti-industrialistas. A idéia de aproximação não excluía conflitos e desacordos entre os parceiros; ela apenas pretendia ressaltar a proximidade quanto a alguns objetivos estratégicos entre essas forças políticas.

Aparentemente, os industriais assumiram uma posição "reservada", evitando um maior envolvimento nos intensos debates sobre a questão agrária. Uma pesquisa no Boletim da Indústria da Confederação Nacional da Indústria, no Boletim Informativo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e nos jornais diários, indicava que foram poucos os pronunciamentos da indústria sobre o tema. De qualquer maneira, seria razoável supor que a burguesia industrial, beneficiada pela política econômica industrializante de Vargas, tivesse simpatia por medidas que trouxessem uma elevação da produtividade agrícola. No entanto, essa simpatia por medidas "modernizantes" não se materializou, ao longo do governo Vargas, em apoio claro e explícito aos planos reformistas elaborados pela CNPA. As razões para esse não-apoio serão analisadas mais adiante.

Não obstante não ter-se envolvido diretamente nas discussões sobre o problema agrário, a indústria, até como prova da relevância do problema, assumiu uma posição programática,

através de um documento elaborado pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria, publicado em 1952. Neste documento, a indústria manifestava sua posição com relação ao conjunto de questões envolvidas na problemática rural. Nele encontraremos uma análise extensa e abrangente sobre a situação da estrutura agrária, seus principais problemas e elenco de medidas desejadas para equacionar o desafio do campo. É importante frisar que o documento da CNI representava a manifestação mais expressiva, o diagnóstico mais abrangente elaborado por uma entidade patronal ligada à indústria nos anos cinquenta. Por isso, o referido documento pode ser tomado como a principal referência para o estudo acerca da visão da indústria sobre a questão agrária.

Nossa exposição vai procurar descrever as idéias fundamentais do documento, enfatizando os principais aspectos da visão dos empresários sobre o tema buscando, sempre que possível, confrontá-los com as posições defendidas pelo governo e as associações rurais.

O estudo da CNI está dividido em duas partes. Na primeira o documento discute as relações entre desenvolvimento econômico e agricultura, com destaque para o problema das migrações, produtividade agrícola, distribuição e posse da terra. Na segunda parte são examinados alguns dos principais instrumentos sugeridos para enfrentar os problemas agrários.

O estudo começa chamando a atenção para o movimento demográfico entre 1870-1940. Este período teria como tendências mais marcantes: a) uma queda na população economicamente ativa do campo; b) um crescimento vertiginoso das populações urbanas. Como conseqüência, entre 1920-1940 teria ocorrido um intenso movimento migratório campo-cidade, cujo resultado mais dramático era a "marginalização" de migrantes nas grandes cidades. O êxodo rural presenciado nessas décadas, tinha funcionado, segundo o estudo, como uma espécie de válvula de escape, aliviando a pressão sobre o trabalho rural. Neste sentido, o êxodo rural era um fenômeno irreprimível, que desempenhava um papel compensatório, evitando que a pressão no campo fosse maior.

O grave no problema do êxodo rural não era o fenômeno em si. Ele assumia proporções inquietantes devido às razões estruturais que o engendravam. Segundo a CNI, o principal

problema era o profundo desequilíbrio entre o ritmo de desenvolvimento da agricultura e aquele verificado nas indústrias e nos serviços. Utilizando dados extraídos do Censo de 1950, a CNI sustentava que a agricultura tivera um desempenho inferior ao crescimento demográfico, enquanto o setor de serviços conheceu um crescimento desproporcionalmente maior. Entre 1920-1950, a agricultura incorporou 1.161.929 pessoas ao trabalho rural, a indústria 451.744 e os serviços 1.111.382, dados que seriam representativos do crescimento desproporcional entre os setores econômicos. Para o estudo da CNI, a agricultura expulsava parte de sua população, que era absorvida pela indústria e pelos serviços.

Por que era desproporcional o crescimento dos serviços? Segundo a CNI, porque não houve um aumento da produção por pessoa, ou seja, da produtividade do trabalho na indústria e na agricultura, de modo a justificar o deslocamento de parte da população economicamente ativa para os serviços. Ao mesmo tempo, a CNI reconhecia que, dado o fraco desempenho da agricultura, o êxodo rural impedia uma queda maior na produtividade agrícola. Noutras palavras, o êxodo rural teria desempenhado uma função positiva, impedindo que houvesse uma queda ainda maior da produtividade por pessoa na agricultura.

O problema do crescimento "excessivo" das atividades terciárias estava ligado ao baixo nível da produtividade agrícola. Assim, cabe perguntar quais as razões da baixa produtividade na agricultura. Basicamente, o estudo identificava duas razões: a manutenção de grandes extensões de terras improdutivas e o baixo nível técnico das atividades rurais. Portanto, o êxodo rural tinha suas raízes no atraso técnico da agricultura.

O documento da CNI ressaltava a necessidade de conter o êxodo rural e o inchaço do setor terciário. Neste sentido, era necessário resolver o problema do desenvolvimento desequilibrado entre os setores econômicos, cuja consequência mais perigosa era o desnível de renda entre a agricultura e os serviços. Enquanto isso, o êxodo rural criava um duplo problema: de um lado, pressionava as precárias condições das cidades, as quais estavam despreparadas para absorver as levas de imigrantes; de outro, causava o despovoamento dos campos, impedindo o

avanço da agricultura extensiva, modo predominante de crescimento já que o crescimento intensivo era, por hora, pouco estável.

A medida mais imediata, a condição fundamental para obter uma melhoria da produtividade agrícola era restabelecer o equilíbrio de renda entre agricultura e os serviços. Como dizia o estudo, a condição indispensável para a expansão agrícola era o equilíbrio de renda/população ocupada, sendo a reforma agrária apenas um capítulo dependente, subordinado a esta medida prévia.

Em relação à Reforma Agrária, o estudo adotava uma posição favorável, concordando com a necessidade de mudanças na estrutura agrária. Porém advertia que o aspecto fundamental era adotar uma política de desenvolvimento equilibrado, sem o que os esforços visando a realização da reforma agrária corriam um sério risco de fracassarem. Por exemplo: a divisão das terras pertencentes aos latifundiários e a modernização das relações contratuais entre proprietários e as diversas categorias de locatários e trabalhadores rurais - medidas importantes no esforço de alterar a fisionomia da agricultura -, poderiam ser inócuas caso a causa externa que debilitava a atividade rural (crescimento desequilibrado entre os setores) persistisse.

Assim, o estudo defendia, como medidas prioritárias para mudar o desempenho da agricultura, o combate ao baixo nível da produtividade rural e o êxodo rural. A primeira, permitindo uma elevação do rendimento agrícola, e - segunda, a possibilidade de fixar os acréscimos populacionais no campo, estimulando o crescimento extensivo da agricultura. Desse modo, o êxodo rural seria neutralizado, evitando-se o despovoamento dos campos e permitindo à agricultura condições de crescer pela ocupação de novas terras.

Para a CNI, a questão do latifúndio e do minifúndio não era alarmante, pois a sua existência era associada à manutenção do desequilíbrio entre renda e ocupação envolvendo a agricultura e os demais setores. Quanto à polêmica da desapropriação, a CNI admitia o seu emprego, mas observava que ela era um instrumento auxiliar subordinado à questão mais geral da renda.

Uma das possíveis saídas era incentivar o cres-

cimento intensivo da agricultura. Para tanto, impunha-se reverter o balanço demográfico, estancando a migração de gente da zona rural para as cidades. Como fazer isso? Qual o quadro das diversas regiões do país? Mecanizar ou avançar extensivamente? O estudo fazia um balanço das potencialidades das várias regiões em termos de desenvolvimento agrícola, analisando as grandes regiões naturais do país: a região das florestas tropicais (região amazônica), região das pastagens tropicais (Mato-Grosso, Goiás e Nordeste semi-árido), região das lavouras tropicais (litoral do Rio Grande do Norte, São Paulo e Paraná) e região sub-temperada (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná), chegando a uma conclusão pouco otimista sobre as possibilidades de desenvolvimento da agricultura.

A região amazônica seria de difícil exploração, na medida em que seu solo era pobre, o que ocasionaria uma lavoura pobre, anti-econômica e predatória. A mesma condição ecológica desfavorável seria encontrada na região das pastagens tropicais. Segundo o estudo, "um largo trecho do país, sem condições atualmente para um grande desenvolvimento, com suas pastagens pouco produtivas e suas estreitas faixas de lavouras permanentes".<sup>(9)</sup> Enquanto isso, a região das lavouras tropicais, zona tradicional de culturas de exportação, estaria enfrentando o difícil problema da exaustão do solo. Finalmente, a região Sul, baseada na pequena propriedade e no braço estrangeiro, seria a zona de agricultura mais próspera, distinguindo-se das demais regiões. Como se vê, a avaliação das perspectivas das diversas regiões naturais era cética quanto às possibilidades de modificar o panorama da agricultura a partir das zonas pioneiras. Desse modo, a CNI depositava suas esperanças nas regiões de lavouras tropicais e sub-temperadas.

Quanto ao problema da ocupação territorial e do perfil de distribuição da propriedade fundiária, o estudo mostrou um quadro bastante crítico. Em relação ao primeiro aspecto, baseado nos dados do censo de 1950, a CNI afirmava que apenas 24% do território estava realmente ocupado. Em termos de área ocupada, a situação não era menos alarmante: os principais produtos ocupavam menos de 9% da área total das propriedades rurais, o que equivalia a cerca de 2% do território brasileiro. Não apenas a área cultivada era muito pequena, como havia uma

grande concentração em poucos produtos: apenas três produtos (sendo dois deles de exportação - café e algodão) eram responsáveis por 60% da área cultivada. Essas cifras indicavam o pouco uso produtivo da terra, o abandono da agricultura de alimentos - cujos oito principais produtos ocupavam apenas 27% da área cultivada, equivalente a menos de 2% das propriedades - e a existência de muitos espaços vazios no território para serem ocupados ou cultivados.

Em relação à posse da propriedade fundiária, o estudo reconhecia que o Brasil apresentava uma grande concentração da terra, a qual convivia com o fenômeno da parcelização das pequenas propriedades. A esse respeito dizia: "Descendo ao exame da distribuição da propriedade rural nas diversas unidades federativas, verificamos que em certos estados grande parte dos pequenos proprietários possuem parcelas ínfimas de terra, tornando a sua exploração absolutamente anti-econômica". (Estudo da Reforma Agrária, Anais do Conselho Econômico da CNI, 1952, p.36) Baseado num trabalho elaborado pelo assessor governamental Pompeu Accioly Borges, o estudo sublinhava a existência de três tendências principais sobre a questão da distribuição da propriedade: em primeiro lugar, apesar do aumento do número de estabelecimentos apontado no censo de 1940, manteve-se na década dos quarenta a tendência à concentração da propriedade; em segundo lugar, essa concentração da propriedade fundiária era mais acentuada nas regiões Norte, Nordeste, Leste e Centro-Oeste, enquanto nos estados sulistas ocorria um fenômeno inverso, isto é, uma desconcentração da propriedade; finalmente, o aumento no número de estabelecimentos, saudado por setores agro-mercantis como uma tendência de redistribuição "natural" da grande propriedade, devia-se ao crescimento dos minifúndios. Portanto, a CNI expressava a mesma posição dos técnicos governamentais, negando a existência de um processo "natural", espontâneo, no sentido da subdivisão das grandes propriedades.

O problema do latifúndio, identificado com o reconhecimento da existência de uma forte concentração da propriedade fundiária, tinha como seu aspecto mais indesejável, para os industriais, o seu baixo nível técnico. Entre 1920-1950, o avanço da mecanização foi lento. O salto, em termos de uso de arados e tratores, ocorreu no pós-guerra. Segundo o estudo, "só

em 1949, importamos mais tratores do que os existentes em 1940; e durante 1951, quase tanto quanto nos dez anos precedentes" (Estudo da Reforma Agrária, Anais do Conselho Econômico da CNI, 1952, p.39). Explicitamente, a CNI reconhecia os méritos do esforço do governo Vargas em ampliar a oferta de máquinas e implementos agrícolas à disposição da lavoura.

No entanto, a burguesia industrial insistia em que a posição relativa do Brasil, frente aos demais países latino-americanos, era de inferioridade. Segundo a CNI o Brasil ocupava, em termos de tecnificação da agricultura, a posição de nono lugar no conjunto da América Latina. Esse baixo grau de mecanização não estava ligado a obstáculos naturais. "O fraco índice de mecanização em relação a outros países da América Latina (...) não corre à conta de possíveis obstáculos naturais à mecanização mais intensa, visto que os técnicos estimam em mais de 5 milhões de hectares a área suscetível de mecanização no Brasil" (CNI, 1952, p.39).

Um estudo recente de Guilherme Delgado sobre o Capital Financeiro na Agricultura procura recuperar o movimento de transformação da base técnica da agricultura. Depois de ter chamado a atenção para a separação no tempo entre a transformação técnica do campo e a constituição do Complexo Agroindustrial, o autor sublinha que o primeiro processo data do pós-guerra. Essa alteração da base técnica é entendida como a transformação dos meios de produção utilizados nas atividades agrícolas e de seus insumos naturais para bens de produção industriais.<sup>(10)</sup> Segundo Delgado, esse momento inicial da modernização da agricultura brasileira "se caracteriza, a grosso modo, pela elevação dos índices de tratorização e consumo de NPK, estimulada pelo governo e empresas norte-americanas. Introduz-se, nessa primeira década de inovações que é basicamente a década dos 50, um novo padrão tecnológico para a produção rural com base na importação de meios de produção industriais. A demanda de insumos é atendida por importações". (Guilherme Delgado, 1984, p.31) Num segundo momento, no final dos anos cinquenta, houve a industrialização dos processos de produção com a implantação dos setores industriais de bens de capital e insumos básicos para a agricultura, com forte estímulo financeiro do Estado para o consumo desses novos meios de produção.

Essas rápidas considerações sobre as características das primeiras etapas de modernização da agricultura servem para indicar que, nos anos cinquenta, teve início um esforço presidido pelo Estado, visando a alterar a base técnica da agricultura. Assim, ao assumir uma posição favorável à adoção de medidas modernizantes, a burguesia industrial se alinhava com as iniciativas do governo Vargas. Essa convergência e apoio se expressavam de duas formas. De um lado, aplaudindo os resultados obtidos na importação de bens de produção e insumos básicos, cujo crescimento já mencionamos. De outro, a defesa da modernização técnica implicava na defesa da industrialização, mais precisamente, da implantação dos setores industriais que produziriam os meios de produção e insumos para a agricultura. Aliás, as primeiras empresas de adubos, fertilizantes e tratores são criadas ainda nos anos cinquenta. Portanto, mesmo num ritmo lento, a agricultura conheceu durante toda a década de cinquenta um processo de mudança na sua base técnica. Por muito tempo, este movimento foi praticamente esquecido, sob o impacto da explosão industrial, a partir do Plano de Metas. Muitas análises insistiram em ver na agricultura um setor totalmente arcaico, negando que pudesse haver qualquer movimento de transformação nele. Esta avaliação comete um equívoco básico: não percebe que o ritmo de mudança no campo é mais lento do que na indústria, desigual, concentrado, lento, mas sua profundidade não pode ser negligenciada. Não estamos esquecendo as crises periódicas de abastecimento da época, nem defendendo que o desempenho da agricultura, como um todo, foi satisfatório. Apenas estamos chamando a atenção para o processo de mudança técnica iniciado nos anos cinquenta.

A partir das considerações feitas acima interpretamos a posição da CNI como uma defesa da política do governo e da própria industrialização. De algum modo, a defesa da modernização da estrutura agrária unia os setores governamentais nacionalistas, os industriais e os setores agrários pró-modernização. Esta concordância acerca da necessidade de industrializar o campo não significou uma aliança de propósitos e objetivos capazes de configurar um programa de modernização sustentado por essas três forças político-sociais. Como teremos oportunidade de discutir mais adiante, havia divergências entre esses parceiros potenciais - as diferenças principais diziam respeito a uma



certa desconfiança das classes proprietárias com alguns rompan-tes de nacionalismo dos técnicos governamentais.

Voltando ao documento da CNI: a proposta funda-mental defendida pelos industriais era a mudança da base técni-ca para permitir o aumento da produtividade, condição indispensável para a correção do desequilíbrio existente entre a agri-cultura e os demais setores.

Mas por que a mecanização era tão escassa no co-meco dos cinquenta? O estudo aponta quatro causas como responsá-veis pela lenta penetração do progresso técnico nas atividades agrícolas. A primeira era a disponibilidade de terras férteis que, combinada com as dificuldades das vias de acesso e de transportes, pressionava os agricultores para que se voltassem para uma produção de subsistência, devido à queda da produtivi-dade. A segunda, a existência de uma oferta abundante de mão-de-obra por hectare cultivado, com a adoção de culturas pouco propícias à mecanização. A terceira, o desestímulo de novas in-versões nas atividades rurais devido aos baixos preços dos pro-ductos agrícolas. A quarta causa era a falta de pessoal qualifi-cado e a inexistência de técnicos para a manutenção do maquiná-rio em uso - nesta época eram freqüentes as reclamações dos in-dustriais e dos proprietários rurais pela carência de operado-res de máquinas e tratoristas, apontada como um sério limitante à modernização técnica do campo.

O documento da CNI via no atraso técnico da agri-cultura a causa da miséria das populações rurais. A falta de uma organização técnica moderna estaria na raiz do pauperismo rural. Dado que a produtividade agrícola era baixa, os custos de produção eram elevados, por este motivo formar-se-ia um cír-culo vicioso, no qual os salários eram aviltados para compensar a impossibilidade de obter ganhos de produção. Dizia o estudo que "a engrenagem lógica é implacável; para sobreviver à con-corrência, tornou-se forçoso comprimir os preços de custo, não através de um impraticável aumento da produtividade do trabalho desprovido de máquinas, mas à custa da depressão do salário. Des-valorizou-se assim o próprio trabalho rural, cujo rendimento não atinge hoje 1/8 do norte-americano" (CNI, 1952, p.41).

Diante deste diagnóstico, a CNI sustentava, como condição prévia para alterar o panorama da vida rural, um acele

rado esforço modernizante. Tal ritmo de avanço da tecnificação do campo exigia uma "verdadeira reforma", que modificasse a infraestrutura econômica do país (incluindo as condições políticas e sociais necessárias para a nova estrutura), criando um arcabouço adequado para a expansão agrícola e das forças produtivas como um todo.

Ao defender a modernização da agricultura, a burguesia industrial reconhecia que tal processo iria causar um êxodo rural ainda maior. Na verdade, o aumento das migrações era encarado como uma consequência indesejável, mas inevitável. Por isso, a indústria concordava com o combate do absentismo nas zonas próximas aos centros urbanos, com a aplicação do estatuto de desapropriação para a criação de cinturões verdes nas vizinhanças das cidades. Desse modo, o governo poderia alocar os excedentes populacionais os quais seriam expulsos não por fatores ligados ao atraso e à estagnação das atividades rurais, mas em razão do fenômeno inverso, a modernização acelerada que elevaria a produtividade por trabalhador, demandando proporcionalmente menos mão-de-obra.

Um aspecto importante era que a CNI negava que o êxodo rural tivesse como causa o processo de industrialização e afirmava que aquele estaria ligado ao desnível de renda entre a agricultura e os demais setores. Segundo o documento, "o êxodo rural não é uma consequência da industrialização. Obedece ao círculo vicioso de nossa economia, que impossibilita o crescimento da produção, uma vez que a manutenção do equilíbrio de preços depende de uma garantia de preços mínimos" (CNI, 1952, p. 41).

Nesse ponto, o documento da CNI mostrava uma visão contrária à adotada pelos setores agrários anti-industrialistas que sempre viram no processo de industrialização a causa básica das migrações internas, na medida em que o Estado incentivaria e protegeria o setor industrial penalizando a agricultura. O resultado seria que as cidades exerceriam um poder de atração muito grande sobre as populações rurais, produzindo o grande fluxo migratório em direção às zonas urbanas. A principal implicação dessa "discordância" entre industriais e agrários era que o problema do "reerguimento" das atividades rurais e o equacionamento do flagelo das migrações internas não passar-

va por uma redução do ritmo de crescimento industrial, mas por uma política de fomento da mecanização agrícola, associada a um conjunto de medidas para estancar o crescimento exagerado do setor de serviços e "alocar" as levas de migrantes para que não viessem a formar os cinturões de pobreza nas grandes cidades.

Se é verdade que ambos concordavam com o atraso da agricultura frente à indústria, tinham visões distintas em relação às causas e às soluções necessárias para erradicar o problema. De algum modo, a posição da indústria, em alguns pontos, se aproximava daquela defendida pelos setores agrários modernizantes (ver capítulo 4), sem contudo identificar-se totalmente com ela.

Na sua segunda parte, o estudo se dedicava à análise de alguns dos instrumentos existentes para a elaboração de uma política agrária modernizante.

Em primeiro lugar, o estudo discutia a questão da tributação territorial no Brasil. Na avaliação dos industriais, o imposto territorial teria três características mais marcantes: o imposto estaria baseado no valor venal e não na renda das propriedades; a tendência a excluir do imposto as benfeitorias; a preocupação com objetivos extra-fiscais do imposto.

Em relação à primeira característica, o estudo defendia, como mais adequada a cobrança do imposto sobre a renda gerada na utilização produtiva e não sobre o valor venal das propriedades rurais, a que mais convém ao Brasil é a do imposto sobre o valor fundiário da terra (...) estamos convencidos que a implantação, no Brasil, de um imposto territorial, tecnicamente estruturado com base no valor fundiário da terra poderia exercer decisiva e salutar influência dentro de um plano geral de reforma do atual panorama agrário do país" (CNI, 1952,p.63).

Assim, para a CNI o imposto fundiário era o mais conveniente para o Brasil e seria um instrumento eficaz na reformulação da estrutura agrária, capaz de incentivar a divisão de latifúndios, a reaglutinação dos minifúndios, estimular e elevar a produtividade do trabalho agrícola.

Na seqüência, o trabalho da CNI discutiria o problema do crédito rural e observava que, não obstante a sua

importância, o problema do crédito rural tinha sido tratado de modo intermitente e incompleto. Avaliando a situação do crédito rural no país, apontava as duas lacunas mais sérias: a falta de crédito especializado e o pequeno volume de crédito destinado às atividades rurais. Quanto ao primeiro aspecto, o estudo reclamava a existência de um crédito rural hipotecário, ainda inexistente. Por outro lado, em virtude da falta de órgão de crédito voltado para as necessidades e condições das atividades agrícolas, o grosso do financiamento da produção era realizado pelos bancos comerciais, na forma de notas promissórias ou crédito à descoberto, modalidades que não se ajustavam à especificidade da produção agrária.

Como solução para o problema do crédito rural, o estudo propunha a realização de uma reforma bancária nos moldes daquela elaborada pelo ministro Correia e Castro, durante o governo Dutra. Em suma, tratava-se de reformar a estrutura bancária pela criação de organismos especializados de crédito para atender às demandas específicas de cada setor econômico. No caso da agricultura, a solução estava no Banco Rural, velha aspiração dos setores desde os anos quarenta.

O terceiro instrumento discutido era o da desapropriação por interesse social. A esse respeito, o documento assumia uma posição cautelosa frente às várias propostas de reforma agrária e de regulamentação do instituto da desapropriação, considerando perigosamente imprecisos os dispositivos constitucionais 141 § 16 e 14.

A principal objeção em relação aos dispositivos constitucionais relativos à desapropriação dizia respeito ao seu forte elemento subjetivo. Este poderia armar o legislador de um certo poder discricionário para promover o ajustamento do direito de propriedade à sua função social. Como instrumento para coibir a manutenção improdutiva da terra, o instituto da desapropriação seria a única peça jurídica disponível. Por isso, a CNI considerava necessária a sua regulamentação por leis subseqüentes, "modelada pelas arestas dos tribunais". Noutras palavras, ela admitia a utilização da arma da desapropriação, desde que devidamente depurada dos seus "elementos subjetivos", regulamentada por um conjunto de leis, delegando ao Poder Judiciário o direito de decidir sobre os casos litigiosos.

Apesar de cercar a utilização da desapropriação destas cautelas, o documento concordava com a necessidade de organizar a produção rural, aproveitar suas terras improdutivas e radicar as populações rurais (através do parcelamento de grandes extensões de terra improdutivas).

Mesmo assumindo uma posição favorável à aplicação do instituto da desapropriação, a CNI expressava uma postura distinta daquela seguida pelos setores reformistas do governo. Não se tratava apenas de uma questão de ênfase, a diferença de posições correspondia a visões distintas sobre o papel do Estado na restrição do direito de propriedade, do papel do próprio instrumento no conjunto de medidas, visando transformar a estrutura agrária, e do significado da reforma agrária.

Para os industriais, a intervenção do Estado era necessária e saudável desde que devidamente "controlada" por normas jurídicas, havendo um receio contra a possibilidade de uma excessiva centralização de poder, de regulação "exagerada" pelo Leviatã, daí porque a menção ao Poder Judiciário no caso da desapropriação. Por outro lado, a desapropriação era um instrumento importante, mas auxiliar, na política de reforma da estrutura agrária, já que a raiz do problema rural não estava na existência do latifúndio, sendo este inclusive visto como uma consequência indesejável do "desequilíbrio" entre a agricultura e os demais setores econômicos. Nesta medida, a reforma agrária, na perspectiva da indústria, significava "ajustar os métodos de produção rural ao industrialismo em crescimento". Certamente, esse ajuste implicava, em alguma medida, na divisão de latifúndios improdutivos e o incentivo à agricultura de alimentos.

O quarto instrumento discutido era o da legislação social rural. O estudo comentava as metas da subcomissão de Bem-Estar Rural da Comissão Nacional de Bem-Estar-Social, partindo da constatação de que as populações rurais estavam abandonadas e desassistidas pelos poderes públicos. Segundo a CNI, qualquer plano de reforma agrária deveria ser acompanhado de um amplo programa social que amparasse o trabalhador rural, lavrador, o coletor de espécies minerais, o minerador, etc. A agenda assistencialista deveria incluir: acesso à assistência médica, alimentação, vestuário, habitação, recreação, cultura, coloniza

ção, financiamento e assistência social.

Do ponto de vista institucional, a sugestão do estudo era evitar o controle de um único órgão público ou privado sobre esse programa, considerando mais apropriada uma estratégia flexível, utilizando, preferencialmente, ações combinadas de várias entidades e órgãos. Por esta perspectiva, a CNI criticava o projeto de criação do Serviço Social Rural, porque este pretendia transferir um vasto campo de atividades industriais e comerciais do SESI e do SESC para o S.S.R. A CNI discordava do argumento utilizado pelo ministro da agricultura, de que "são empresas industriais e comerciais que têm como atividade predominante a extração e o beneficiamento, a transformação e a comercialização de produtos típicos de origem vegetal e origem animal. Noutras palavras, são empresas rurais já pela origem da matéria-prima e dos produtos com que lidam, já por sua localização no meio rural" (CNI, 1952, p.101). A CNI rebatia essas ponderações perguntando: qual a indústria que não transforma produtos típicos de origem vegetal e animal e quais as que estão realmente localizadas nos meios rurais? Negava que as indústrias estivessem localizadas no meio rural, e dava como exemplo os matadouros e frigoríficos.

Em relação à extensão da legislação social aos trabalhadores rurais, a CNI defendia uma posição próxima àquela defendida pela burguesia agrária, ou seja, posicionava-se contra, alegando o conhecido argumento acerca da especificidade do trabalho rural. Como alternativa, dizia que a legislação social para o campo deveria ser elaborada tendo por base o Serviço Social Rural, a Subcomissão do Bem-Estar-Rural e o anteprojeto de Código Rural elaborado em 1942. Na verdade, quanto ao problema social, a CNI expressava uma posição bastante tímida, próxima da adotada pela burguesia agrária. Neste caso, novamente, a indústria assumia uma posição contrária aos planos do governo, o qual, como vimos no capítulo 3, tentou estender a legislação social ao campo juntamente com o sindicalismo rural.

Quanto aos efeitos do processo de industrialização sobre a estrutura agrária, o documento da CNI defendia o entrosamento das políticas para a indústria e a agricultura. Neste sentido, defendia o planejamento como uma técnica moderna capaz de orientar os recursos disponíveis - financeiros e huma-

nos - para a consolidação da indústria e a mudança da situação social no campo.

O estudo ressaltava que uma política agrária planejada e organizada era muito importante na consolidação do processo de industrialização. Por isso, era preciso reverter o quadro secular de uma agricultura desajustada às necessidades do país, onde predominava o imediatismo, a falta de previsão e o empirismo. Somente uma agricultura organizada em bases técnicas e econômicas permitiria oferecer aos centros urbanos produtos abundantes e de boa qualidade. Desta maneira a própria renda dos agricultores cresceria, elevando o padrão de vida das populações rurais. Com isto se beneficiaria também a indústria que veria crescer o seu mercado no meio rural. O documento assinalava a urgência da elaboração de uma política agrária que elevasse a produtividade agrícola e explorasse os produtos agrícolas mais adaptados ao solo e ao mercado.

A exemplo de Vargas, a CNI afirmava que a indústria era a base da modernização no campo. Respondendo veladamente aos ataques dos setores agrários, a indústria chamava de visão estreita àquela que opunha agricultura e indústria, observando que a tendência era no sentido da integração e complementariedade entre ambas. "A tendência da agricultura moderna se dirige de tal forma para a mecanização, que poderemos denominá-la indústria agrícola. O maquinário empregado, os produtos utilizados na melhoria do solo, no combate às pragas, surge dia a dia, em escala maior, e só a indústria é capaz de dar ao agricultor esses elementos, e poderá capacitá-lo a produzir dentro das necessidades atuais" (CNI, 1952, p.107).

A indústria seria a grande responsável pela transformação do mundo rural em vários países, ao colocar à disposição dos agricultores a tecnologia moderna que permitia transformar os grandes latifúndios negativos em prósperas propriedades produtivas. Em última instância, a indústria permitiria a mudança na agricultura e a elevação nos padrões de vida das populações rurais. Em síntese, a técnica moderna extinguiria o latifúndio e o pauperismo rural.

A tarefa da reforma agrária deveria atenuar o êxodo rural, proporcionando ao trabalhador rural condições para

permanecer na terra. Assim, toda e qualquer reforma agrária deveria se assentar no seguinte conjunto de medidas: redistribuição da propriedade; facilidades de crédito; meios de transporte; acesso à tecnologia moderna; ensino básico e técnico e assistência social. Tais medidas assegurariam ao homem do campo maior apego à terra e garantiriam o desaparecimento do intermediário, o escoamento mais rápido dos produtos agrícolas, o desenvolvimento do mercado interno e a elevação do padrão de vida no campo.

Acerca da natureza da reforma agrária, dizia a CNI: "A questão agrária é de indiscutível complexidade, e a solução do problema não pode ser dada de maneira violenta, como fizeram o México e Rússia, mas permanentemente, como se tem feito em todos os demais países" (CNI, 1952, p.117). O tom moderado dos industriais lembrava a posição várias vezes sustentada pelo ministro Cleofas. Sobre a redistribuição de terras, o estudo é claro. Esta não poderia ser feita sem ferir o direito de propriedade assegurado institucionalmente, sem estabelecer critérios para os quais seria difícil obter apoio. Além disso, ela esbarraria em limitações financeiras diante das desapropriações a serem realizadas. Daí, concluiu a CNI de que não havia condições para a realização no Brasil de uma reforma agrária que tivesse por base uma ampla redistribuição da propriedade fundiária.

A postura contrária a uma reforma agrária baseada no uso privilegiado do instituto da desapropriação, e ao mesmo tempo, a aceitação de sua utilização dentro de determinadas condições, demonstra que a CNI assumia uma posição intermediária. A esse respeito argumentava: "contra a desapropriação militam razões não desprezíveis. Em primeiro lugar, não há no Brasil uma exata conceituação de latifúndio. Como se define latifúndio? Toda a grande extensão de terras é um latifúndio? Se uma gleba de 10.000 hectares é toda aproveitada na lavoura ou na pecuária pode ser classificada de latifúndio? Pode uma lavoura extensiva dar resultado econômico numa pequena área? O café, o algodão, o cacau, o arroz, o trigo e os produtos que exigem mecanização - admitem para o seu desenvolvimento áreas reduzidas" (CNI, 1952, p.117).

Portanto, condicionava a sua utilização à reali-



zação de estudos sobre as condições das propriedades passíveis de desapropriação, patrocinados pelo Governo através de Comissões Municipais e Estaduais. Nestes estudos se procuraria indagar acerca do aproveitamento ou não das áreas; caso elas fossem improdutivas, seriam verificadas as causas, levando em conta o tipo de cultura e o regime de trabalho predominante.

Para finalizar, caberia uma rápida comparação entre a visão sobre a questão agrária expressa no documento elaborado pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria e a orientação governamental expressa pela Comissão Nacional de Política Agrária.

Em grandes linhas, ambas defendiam a mudança da estrutura agrária para ajustá-la ao processo de industrialização, isto é, uma política agrária que combatesse o absenteísmo, elevasse a produtividade agrícola e estencasse a evasão populacional. Todavia, havia entre estas duas orientações algumas diferenças importantes. Em primeiro lugar, quanto ao papel do Estado na elaboração e implementação da reforma agrária: para os industriais, o Estado deveria ter uma função planejadora, mas discreta, sem possuir instrumentos que lhe dessem uma capacidade regulatória e decisória muito grande. Em nenhum momento a CNI se posicionou contra o intervencionismo estatal, mas não deixou de manifestar que este não deveria implicar numa inserção decisiva do Estado nos negócios privados. Em segundo lugar, a desapropriação, um instrumento central nas diretrizes governamentais era para a CNI um problemático instrumento que deveria ser utilizado apenas em determinadas circunstâncias.

Dentro do espectro de posições sobre o problema agrário, o documento da CNI não se identifica, nem com o Governo nem com a burguesia rural. Continha elementos de ambas. A indústria procurava combinar o reformismo pró-industrializante do discurso da CNPA com a cautela e resguardo do direito de propriedade da burguesia agrária.

### 5.2.3. INDÚSTRIA E AGRICULTURA: IDENTIDADE E CONFLITO

O nosso objetivo aqui é examinar a relação entre a burguesia industrial e a burguesia agrária a partir das manifestações das suas entidades de classe (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Sociedade Rural Brasileira, etc.). Esta análise vai privilegiar a discussão de dois temas: a industrialização como opção de desenvolvimento e a problemática agrária.

Um aspecto importante que merece ser registrado é que, não obstante as diferenças internas dentro da burguesia industrial, particularmente dentro da FIESP, com a emergência de novos grupos industriais nos meados dos cinquenta, como mostra Maria Antonieta Leopoldi (Maria Antonieta Leopoldi, 1984, p.265 e 266), a ação dos industriais não parece ter sofrido qualquer alteração significativa. Esta esteve centrada no combate do pensamento anti-industrialista e na defesa da modernização técnica do campo.

Ao longo dos anos cinquenta, mesmo antes da elaboração do Estudo sobre a Reforma Agrária pela CNI, a burguesia industrial defendia como elemento essencial para os problemas rurais a transformação da sua base técnica. O que caracterizava o discurso dos industriais sobre a questão agrária era a idéia de que os problemas de exploração da terra e do absentefismo tinham origem, em grande parte, na reduzida utilização de técnicas modernas, cuja consequência mais negativa era a baixa produtividade agrícola. Por outro lado, uma das condições para o êxito de um programa de tecnificação da agricultura estava no avanço e na consolidação da industrialização, particularmente através da internalização da produção de bens de produção e de insumos básicos agrícolas. Deste modo, o destino dos agricultores estaria ligado indissoluvelmente ao êxito do programa de aceleração da industrialização em marcha no país.

Neste período, a ação da burguesia industrial estava orientada no sentido de uma aproximação com os setores das classes agrárias sensíveis à tese da modernização agrária e no combate permanente aos setores agro-mercantis que contestavam a validade e os reais avanços do parque industrial brasilei

ro. Como veremos, a busca de um alinhamento com o agrarismo modernizante e a contestação dos setores anti-industrialistas com punham uma estratégia que almejava ampliar a base em defesa da industrialização dentro das classes proprietárias e isolar os focos de "contestação" dentro da burguesia agrária e de setores ligados ao comércio.

Em fins de 1950, houve uma polêmica aberta entre a FIESP e a SRB originada por um parecer do Instituto de Economia da entidade ruralista, no qual este atacava duramente a indústria. Num trabalho intitulado "Premissas para uma Reorganização Agrária", a SRB, através de seu conselheiro Paulo Cunha de Souza, se queixava dos preços elevados dos produtos industriais. Essa situação de encarecimento de produtos amplamente consumidos pelos agricultores - como adubos e fertilizantes - punha em risco a própria agricultura paulista. "São Paulo, se não quiser retroceder da agricultura para a pecuária, terá que utilizar grandes quantidades de adubos. Não é possível, entretanto, incrementar o consumo de adubos porque o seu preço é excessivo. O comércio de adubo, da maneira como é praticado, tornou-se um obstáculo à evolução da nossa agricultura". (11)

Quanto ao maquinário agrícola e implementos, as críticas diziam respeito a sua qualidade inferior frente ao similar estrangeiro. Segundo a SRB, mesmo sendo de qualidade inferior, o produto nacional tinha o mesmo preço do importado. Essa situação obrigaría o lavrador a pagar um preço mais elevado por máquinas menos eficientes. A SRB enfatizava que "é mais anti-nacional e nocivo à economia coletiva qualquer movimento da indústria que venha onerar o trabalhador rural, do que o uso de ferramentas estrangeiras para a produção da riqueza agrícola que nutre, veste o povo e produz divisas que representam crédito no exterior para compra de produtos estrangeiros de importação forçada" (Premissas..., Revista da SRB, 1950, p.26).

Diante deste quadro, a SRB defendia facilidades para a importação do produto estrangeiro, através da redução de taxas e tarifas que oneravam esses produtos. Tratava-se de restaurar a livre concorrência entre as empresas nacionais e estrangeiras, pois só nestas condições a infante indústria local poderia chegar algum dia a oferecer produtos competitivos em termos de preço e qualidade. Quando as empresas nacionais ti-

vessem alcançado esse estágio de amadurecimento, as medidas de estímulo à importação poderiam ser abolidas.

A reação dos industriais foi enérgica. Em editorial do Boletim Informativo, a FIESP afirmava que o parecer da SRB, ofensivo aos industriais, não representava os "reais pensamentos dos lavradores paulistas que defendiam o desenvolvimento harmônico entre a indústria e a agricultura".

Para a FIESP, os argumentos da SRB eram pouco convincentes, especialmente aquele que acusava a indústria de produzir enxadas inferiores as suas similares estrangeiras, o qual chegaria às raias do absurdo. Aceitar a posição da SRB, dizia a FIESP, "seria pôr de lado uma série de considerações importantíssimas que recomendam, aqui e alhures, a execução de uma política industrialista intensiva". O editorial prossegue afirmando que a indústria tinha um impacto positivo sobre o país, ao poupar divisas estrangeiras para a importação do que ainda não tínhamos condições de fabricar. Além disso, a indústria seria responsável pela criação de mercados para produtos agropecuários, assegurando a esses produtos preços que não alcançariam no livre jogo do mercado internacional (cita o exemplo da borracha).

Em setembro de 1951, a FIESP voltou a atacar os setores anti-industrialistas. Criticando o que chamou de "tese arquivada", a burguesia industrial contestava a tese do "espontaneísmo da industrialização". O discurso da FIESP estava dirigido aos setores agromercantis. Neste sentido, é elucidativa a seguinte passagem: "Os argumentos em que se baseavam os defensores dessa posição, por si mesma insustentável, reduziam-se, fundamentalmente, ao velho e sempre falseado problema do despovoamento dos campos. Toda vez que vem a debate esse sério episódio da vida econômica brasileira contemporânea, tenta-se responsabilizar a indústria, com uma inconsciência lamentável de dados elementares de política econômica". (12)

O argumento de que o fenômeno de "despovoamento dos campos", causado pelo êxodo rural, tinha como causa fundamental a atração exercida pela indústria que, protegida pela tutela do Estado, oferecia melhores condições de salário, pertencia ao arsenal político-ideológico dos setores que se opunham à industrialização.

A tese da industrialização espontânea era, na verdade, uma crítica à política de industrialização adotada por Vargas e defendida pelos intelectuais e técnicos ligados à Comissão Econômica para a América Latina. <sup>(13)</sup> Na sua ausência, os anti-industrialistas postulavam o fim de medidas protecionistas de incentivo à indústria e a instauração de uma situação de livre-concorrência entre indústrias nacionais e estrangeiras, o que permitiria às verdadeiras empresas locais obter a sua consolidação graças ao seu desempenho econômico (preço/qualidade) e não pelas benesses estatais.

Na sua resposta, a FIESP explicitou o que estava em jogo: a própria industrialização. "A tese da industrialização espontânea não é apenas indefensável e ridícula; compromete ainda toda a possibilidade de progresso e de melhoria dos níveis de vida das nossas populações: como preconizou o Prof. Raul Prebisch, e com ele os homens conscientes dos interesses de independência e progresso dos países de economia subdesenvolvida como o Brasil, não nos podemos afastar de um caminho que é o único que se apresenta: o da proteção aduaneira para uma crescente industrialização" (Boletim Informativo FIESP/CIESP, 1951, p.11).

Ao mesmo tempo em que atacava os defensores de um pensamento retrógado acerca do desenvolvimento do país, a FIESP insistia na necessidade de uma ação interdependente entre indústria e agricultura, a partir da consciência dos benefícios mútuos de tal convergência de propósitos. "Somente a consciência atuante dos benefícios da industrialização, das suas repercussões na vida cotidiana e na economia do país, pode liquidar as concepções retrógadas que preconizam a nossa economia um ritmo alheio ao influxo das modernas formas de produção, que repousam no trabalho cientificamente organizado e na utilização crescente de instrumentos mecânicos. Não se pode combater impunemente a industrialização em nome do despovoamento dos campos. Este é um problema muito mais complexo do que fingem mostrar esses nostálgicos defensores da economia feudal" (Boletim Informativo FIESP/CIESP, 1951, p.1).

Havia um claro aceno da FIESP para uma aliança com setores agrários favoráveis à industrialização e à modernização do campo contra os setores "nostálgicos" anti-indústria -

listas. A polêmica entre a FIESP e a SRB e, posteriormente, entre esta e outras correntes contrárias à industrialização, exemplifica esta atitude.

A mobilização da burguesia industrial contra as correntes anti-industrialistas prosseguiu por todo o governo Vargas. Em julho de 1952, o Boletim Informativo da FIESP transcreveu uma matéria publicada no jornal "O Estado de São Paulo", que analisava as mudanças na estrutura econômico-social de São Paulo. Nesse artigo, o articulista sustentava que a transição da monocultura para policultura, a partir da crise de 1929, com o aparecimento de numerosas pequenas e médias propriedades, foi possível graças ao progresso industrial. Esta teria tornado possível uma verdadeira revolução agrária pacífica na agricultura paulista. Noutras palavras, o desenvolvimento industrial e urbano do pós-30 teria aumentado a capacidade aquisitiva das populações urbanas que tiveram seu padrão de vida elevado essencialmente. A industrialização teria assim ampliado as perspectivas da lavoura, principalmente daquela dirigida para o mercado interno, com a crescente procura de verduras e gêneros alimentícios.

O desenvolvimento do mercado interno teria estimulado o surgimento de pequenos sítios próximos aos centros urbanos, trazendo uma democratização da estrutura rural. Por outro lado, o estímulo à agricultura de alimentos diminuiria a dependência da lavoura dos mercados externos. Na sua conclusão, o artigo fazia referência à tese da indústria artificial: "Encara-se por esse prisma, a atual prosperidade nada tem de artificial, mas muito de sadio e permanente, ao contrário do que acreditam observadores pessimistas". (14)

Como afirmamos, em termos gerais a indústria mantinha, na década de cinquenta, a mesma posição de combate sistemático aos setores anti-industrialistas. O enfraquecimento da velha geração de industriais, liderada por Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, e a emergência de novas correntes mais vinculadas ao capital estrangeiro, parece não ter tido influência na posição da indústria com relação ao combate sistemático aos setores anti-industrializantes e a defesa da modernização como solução para o problema agrário. Em agosto de 1954, o presidente do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), Manoel da Costa Santos, ligado à corrente de industriais denominada de

"cadetes", favoráveis a uma maior aproximação com o capital estrangeiro, pronunciou um discurso rebatendo os argumentos dos adversários da industrialização, no qual reprisava os argumentos utilizados pelos industriais no debate com as correntes agro-mercantis. Quanto ao protecionismo, negava que a indústria fosse protegida, dizendo que a chamada proteção tarifária era uma lenda. Ao contrário do que alardeava a propaganda dos inimigos da indústria, dizia "as nossas tarifas revistas pela última vez em 1934, são até agora das mais baixas do mundo, com uma incidência de 10% ad valorem". Esta incidência tarifária era in-significante, comparada com a média aduaneira americana, que girava ao redor de 27%. Na verdade, segundo Manoel da Costa Santos, o protecionismo industrial era um fato imposto pela difícil situação cambial vivida pelo país. A restrição externa obrigava o governo a controlar as importações, sob pena de que uma torrente de produtos estrangeiros invadisse o país, "asfixiando a nossa manufatura e fazendo-nos reverter à condição de país de economia vassala, carreador de matérias-primas para os países industriais". (15)

O segundo argumento contestado era o que afirmava serem os preços praticados pelas indústrias nacionais mais elevados em função da importação de praticamente toda a matéria-prima utilizada. Tal situação, segundo os críticos, atestaria o caráter artificial da indústria. Para o diretor do CIESP, essa argumentação estava viciada porque comparava os preços dos produtos nacionais em cruzeiros, enquanto os similares estrangeiros eram convertidos pela taxa de câmbio oficial, a qual era sabidamente artificial. Além disso, dizia que era improcedente a tese da dependência das indústrias a fornecedores externos de matérias-primas. Observava-se que o coeficiente de importação da indústria era de 17%, indicando a diversificação das fontes abastecedoras internas. Reagindo energicamente contra a acusação de artificialismo da indústria, dizia: "Não. A nossa indústria não é artificial. E tanto não o é que se expandiu em verdadeiro milagre de realização nestes cinquenta anos do século XX, projetando o Brasil como a segunda potência industrial da América (...). Não é convencional um parque manufatureiro que em tão pouco tempo mudou o cenário econômico-social e mesmo o modus vivendi do povo brasileiro (...). Não, a indústria brasileira não é artificial - antes, realidade que se revela, sem contestação,

numa produção que em 1949 era de 119 bilhões, enquanto que a da agrícola era de apenas 40 bilhões" (Boletim Informativo FIESP/CIESP, 1954, p.316/317).

Nesta ocasião, Manoel Costa dos Santos renovou a posição da indústria diante do desenvolvimento agrícola. Citando Roberto Simonsen, Santos lembrava que a industrialização necessitava de uma renovação das atividades agrícolas, pois ambas eram atividades que se conjugavam e se completavam. Portanto dizia que "o que devemos fazer dentro do possível, é mecanizar e industrializar a lavoura, para que obtenhamos maior produção e maior rendimento no emprego da mão-de-obra" (Boletim Informativo FIESP/CIESP, 1954, p.318). Finalizava seu discurso advertindo aqueles que defendiam uma pausa no progresso industrial do Brasil, para os perigos de tal posição, quando os demais países, de todos os quadrantes, estavam empenhados numa corrida industrialista.

Para finalizar, gostaríamos de sublinhar que a análise das relações entre burguesia industrial e burguesia agrária, mesmo não sendo exaustiva, indica que estas não se reduzem a uma identidade plena de interesses ou a um conflito aberto. Assumiam a forma de um complexo jogo de interesses, onde a indústria procurava se aproximar dos setores ligados ao agrarismo modernizante, visando forjar uma aliança contra as correntes agro-mercantis defensoras da "vocaçãõ agrícola do país".

No próximo item retomaremos as questões tratadas aqui, sob a ótica da indústria, examinando o comportamento da burguesia agrária. Como teremos oportunidade de discutir, o comportamento dos setores agrários esteve longe de ser homogêneo. Encontraremos na burguesia agrária uma clivagem interna entre um setor modernizante alinhado com a opção de industrialização como alternativa de desenvolvimento e, outro setor, com expressiva gravitação da burguesia comercial, que contestava precisamente esta alternativa. Do mesmo modo, quanto à questão agrária encontraremos divergências entre setores da burguesia agrária.



### 5.3. BURGUESIA AGRÁRIA: UNIDADE OU DIVERSIDADE?

A retomada da aspiração de acelerar o processo de industrialização no início dos anos cinquenta fez subir o termômetro do debate ideológico acerca de qual seria a melhor alternativa de desenvolvimento para o Brasil. No centro dos debates estavam as duas correntes que se digladiavam desde os primórdios da indústria no país. De um lado, os defensores da industrialização como solução para os problemas nacionais, os quais depositavam suas esperanças num futuro promissor sob a égide da construção de uma moderna sociedade industrial. De outro, as correntes liberais e anti-industrialistas, cuja ortodoxia insistia, a despeito das mudanças do pós-30, na vocação agrária do Brasil. Esta polêmica histórica perpassa a luta pela industrialização, mas se agudiza, particularmente, nas décadas de quarenta e cinquenta.

Nossa pretensão não é ir às raízes deste debate histórico, inclusive porque dispomos de vários estudos competentes sobre este tema.<sup>(16)</sup> O nosso interesse está voltado para o exame das concepções acerca da problemática da industrialização dentro da burguesia agrária. Indiscutivelmente, esta análise remete ao âmbito da problemática agrária dos anos cinquenta. Desse modo, o exame das concepções acerca de uma questão implica necessariamente em refletir sobre a outra.

Nossa análise se movimentará em duas direções. Numo, apanhará o discurso e a formulação teórica dos setores agrários, buscando ressaltar as suas diferenças internas. Na segundo, reconstruirá a prática concreta, especialmente em relação à política econômica do Estado voltada para a agricultura. Tretar-se-á de indagar acerca da orientação que presidiu essa mobilização. Houve um posicionamento comum entre modernizantes e agraristas? Houve uma orientação que predominou ao longo da mobilização dos agrários? Quais as diferenças entre ambas as correntes, frente à política do Estado?

### 5.3.1. MODERNIZANTES E AGRARISTAS

As principais entidades ligadas aos interesses rurais desenvolveram uma intensa campanha contra o governo Dutra, quando do anúncio do projeto de reforma agrária de autoria de Afrânio de Carvalho. A esse anúncio seguiu-se uma forte mobilização da burguesia agrária, através de suas principais associações de âmbito nacional e regional (Sociedade da Agricultura, Sociedade Rural Brasileira), alertando para o perigo "comunista" que rondava as pretensões do governo ao propor a reforma agrária.

No começo dos anos cinquenta, o tema da reforma agrária foi novamente reintroduzido na agenda dos grandes problemas nacionais. A necessidade de mudanças na estrutura agrária, propugnada por setores reformistas pertencentes aos quadros do governo, vinha associada ao esforço de consolidar a indústria e elevar os padrões de vida das populações rurais, dentro de um projeto político de incorporação das massas rurais no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro.

A ênfase do discurso reformista, nas suas diversas tonalidades, apontava para a necessidade de superar o tradicionalismo das formas de cultivo, cujas conseqüências principais eram a baixa produtividade e os níveis sub-humanos de vida a que ficavam condenadas as populações rurais.

Ao se defenderem dessas acusações, certos setores agrários agro-exportadores reproduziam um discurso centrado na vocação agrária do país. Esse discurso agrarista invertia a explicação dada pelo pensamento reformista. Assim, o pauperismo da lavoura e a pobreza das suas gentes seriam responsabilidades do crescimento industrial. Este, beneficiado pelos privilégios da política oficial, tais como licença-prévia, câmbio oficial, impostos protecionistas e inoportunas proibições de exportação de matérias-primas, seria o causador da situação aflitiva vivida pela agricultura. Esse tratamento preferencial dispensado ao setor industrial teria sua expressão plena na disparidade de preços entre os produtos industriais e os agrícolas. Enquanto os primeiros, apoiados nas benesses da política econômica do governo, eram elevados, os preços dos produtos agrícolas eram

aviltados pelo tabelamento governamental. Essa relação de "troca" desigual permitia que as indústrias pagassem melhores salários aos trabalhadores urbanos, aos quais eram assegurados certos direitos sociais, ao passo que, abandonada, a agricultura ficava impossibilitada de oferecer salários condizentes e prestar assistência social aos seus trabalhadores.

Em janeiro de 1952, a Sociedade Rural Brasileira se manifestou, através de Gastão Jordan, que afirmava ser a industrialização a responsável pela baixa produção agrícola. Para Jordan, cada indústria que se instalava no país abria um vácuo na população dos campos e contribuía conseqüentemente, para o baixo nível de produção agrícola. As possibilidades de aumentar a produção agrícola eram anuladas pelo surto industrial, o qual, no seu crescimento, subtraía "braços" das lavouras. A conclusão de Jordan era de que o surto industrial em marcha condenava a agricultura a uma baixa produção e a ver seus campos despovoados. (17) Mas foi nos artigos de José Bonifácio de Souza Amaral, entre 1952 e 1953, que o pensamento antiindustrializante apareceu melhor formulado. Parte dessas críticas endereçadas ao governo e à indústria, tinha sido utilizada, no período anterior, para denunciar o "complô" contra as laboriosas classes agrárias. Porém, o pensamento antiindustrialização foi explicitado e radicalizado no início da década de cinquenta, indicando a mobilização mais intensa dos setores agro-exportadores.

Num artigo intitulado "O Protecionismo Industrial e o Depauperamento das Populações Agrárias", Souza Amaral investia contra o que chamava de "conluio das forças políticas urbanas", interessadas no desmantelamento do único setor organizado da economia nacional. A tese principal de Souza Amaral afirmava que o protecionismo industrial era a causa da situação de miséria em que se encontravam as populações rurais. Souza Amaral renovava a idéia de que a relação desigual entre indústria e agricultura se refletia na disparidade dos preços, favoráveis aos industriais. Como resultado do baixo preço dos produtos agrícolas, em contraposição aos altos preços industriais, haveria um desincentivo às atividades agrícolas, estimulando o êxodo rural, tudo isso levando ao enfraquecimento da agricultura.

Segundo Souza Amaral, "é a inibição que o exagerado preço da produção industrial ou a sua má qualidade criam

ao provimento de recursos materiais indispensáveis ao trabalho agrícola. Produtos industriais excessivamente caros e de precária eficiência ou durabilidade elevam o custo de produção rural de tal forma, que grande parte dos produtos agrícolas exportáveis ficam à margem da concorrência por atingirem, os respectivos custos, níveis equivalentes aos preços normais do mercado". (18)

Além de inibir o provimento de recursos naturais e elevar os custos de produção num nível insuportável, tirando a capacidade de competitividade dos produtos de exportação, o desequilíbrio criado pelo protecionismo artificial dado à indústria teria três outras conseqüências: a) um processo intenso de migração das zonas rurais empobrecidas para as zonas urbanas mais ricas; b) aumento da tributação do Estado sobre as classes produtoras rurais, também estas enfrentando um processo de empobrecimento acelerado; c) a regressão ao primitivismo em certas zonas do sertão, com a dispersão das populações.

Como resolver o desequilíbrio entre agricultura e indústria? Desde logo, tratar-se-ia da ótica do pensamento agro-mercantil, contrário ao processo de industrialização - de acabar com o protecionismo artificial. A busca do equilíbrio passava pelo fim da política de favorecimento ao setor industrial, com a extinção dos privilégios concedidos aos industriais. A solução estava no restabelecimento da sadia concorrência entre os produtos nacionais e estrangeiros. Dizia Souza Amaral, que as indústrias ineficientes, artificiais, seriam obrigadas a tornarem-se eficientes, sob pena de serem varridas do mercado por suas concorrentes. Este setor da burguesia agrária reivindicava ainda o direito de importar os bens estrangeiros de que necessitava. Estes seriam mais baratos que os similares nacionais e de melhor qualidade; ao mesmo tempo, isto permitiria combater o câmbio negro, foco de pressão inflacionária. A esse respeito criticava asperamente a política cambial, dizendo que "país de moeda desvalorizada quer dizer país falido no comércio internacional". Segundo Souza Amaral, essa orientação danosa à economia do país acabaria minando as bases do industrialismo imediatista. "A desvalorização cambial da moeda impõe à nação um pesado tributo de redução nas compras de produtos estrangeiros, tornados mais caros, e um aumento da exportação nacional a preços pro-

grossivamente baixos, considerada a perda de poder aquisitivo externo. Para os industriais, quase todos imediatistas na perseguição de seus lucros - não há situação melhor, mesmo pagando mais caro matérias-primas e produtos acessórios para suas atividades. Mas o enriquecimento fácil nessas condições é uma afronta ao empobrecimento geral da população restante, com prejuízos remotos da própria indústria, quando a precária capacidade aquisitiva da população se revelar insuficiente para o consumo da produção industrial. (Protecionista Industrial..., Revista da SRB, 1952, p.36)

Dentro do seu projeto de desenvolvimento conservador, os setores agro-exportadores admitiam um certo crescimento industrial, principalmente ligado ao setor de bens de consumo assalariado. De todo modo, o aspecto fundamental era que a indústria deveria ser um complemento das atividades agrárias, e o seu objetivo seria a industrialização de produtos naturais, contribuindo para o barateamento do custo de vida.

Souza Amaral concluía seu artigo afirmando que grande parte do parque fabril nacional, com seus privilégios e o elevado preço de sua produção, estava se constituindo num obstáculo ao desenvolvimento equilibrado dos diferentes setores da economia brasileira. Ou seja, o principal entrave ao desenvolvimento equilibrado do país estava no protecionismo às indústrias artificiais. Quanto aos problemas da agricultura, dizia que estes não exigiam uma modernização técnica acelerada, nem tampouco a intensificação da produção agrícola, mas o tratamento em pé de igualdade dos interesses da lavoura e da indústria. Desta forma, o setor agro-mercantil descartava duas teses defendidas pelos reformistas, pelo governo e pelas entidades ligadas aos industriais: a modernização do campo e a necessidade de aumento da produção agrícola.

Para os setores agro-exportadores, era preciso conter a "fome de importações" que devorava os recursos cambiais do país. Este aumento da demanda de importações de combustíveis, insumos e bens de capital traduzia o crescimento das indústrias artificiais, implicando num aumento da dependência externa do país. Essa dependência externa seria estável porque, não apenas para se expandir, mas para se manter, as indústrias exigiam volumes crescentes de importações. Tal situação penali-

zava as atividades agrícolas "obrigadas à aquisição de produtos industriais protegidos a preços incompatíveis com a sua venda, desde calçados, roupas, chapéus, lápis, instrumentos de trabalho e remédios, até adubos e produtos alimentícios industrializados. (19)

Para Souza Amaral, a situação de dependência era agravada porque, além de consumir a maior parte das divisas, a indústria praticamente não exportava, ou seja, não gerava divisas para financiar suas importações. Em suma, para os setores agrários anti-industrializantes, ao contrário do que afirmavam a indústria e o governo, a industrialização, ao exigir crescentes importações de materiais, bens de produção, insumos, etc., para o funcionamento das indústrias, levava a uma maior subordinação do país ao mercado internacional.

Noutro artigo publicado em março de 1953, Souza Amaral voltou a atacar os arautos do industrialismo. Amaral retomava a tese clássica dos anos vinte, de que o país era essencialmente agrícola, ao contrário do que fazia crer a propaganda da indústria. Souza Amaral rebatia aqueles que afirmavam ser o setor industrial o centro dinâmico da economia. Outra crítica à indústria era de que esta não contribuía para a geração de divisas, apesar de consumir o grosso destas... Souza Amaral avançava nas suas críticas, lembrando que eram as divisas que sustentavam o desenvolvimento industrial originadas no setor exportador.

Souza Amaral, com uma certa dose de ironia, terminava seu artigo afirmando que, mesmo espoliada, a agricultura sustentava a indústria artificial, porque o Brasil era ainda um país essencialmente agrícola... Prosseguia seu raciocínio irônico, dizendo: "o dia em que o Brasil não for um país essencialmente agrícola, não será também industrial, porque quase todas as nossas indústrias mecanomanufatureiras ainda são fictícias e terão que mudar de método para viver fora do regime parasitário que as mantém na economia nacional". (20)

Esse recrudescimento do pensamento anti-industrialismo no começo dos anos 50, segundo alguns autores como Armando Boito (21), não podia ser imputado à burguesia agrária.

Segundo Armando Boito, a posição anti-industrialista, defendida por alguns líderes de associações rurais, re-

presentava os interesses da burguesia comercial que controlava a produção agrícola, descapitalizando os agricultores. Na verdade, esses líderes seriam porta-vozes do capital mercantil que tinha negócios na agricultura. Diante disso, o capital agrário, subordinado ainda ao capital mercantil, teria contradições com este. Assim, a burguesia agrária seria favorável à industrialização, aceitaria o confisco cambial, porque nessa conjuntura estaria em aliança com a indústria contra o comércio exportador. Portanto, aceitando a hipótese deste autor, as distintas visões existentes dentro das entidades rurais expressariam o conflito entre o capital agrário e o capital comercial ligado à exportação de café.

A análise da documentação das associações representativas da burguesia agrária indica a existência de duas posições frente à questão de industrialização e à questão agrária.

Particularmente quanto à questão agrária, encontraremos as seguintes posições. De um lado, os setores agrários conservadores defendiam o caráter essencialmente agrícola do país e viam na questão agrária os efeitos negativos do favorecimento do industrialismo artificial. De outro, um setor modernizante, que defendia a mudança técnica como solução para o problema agrário. Neste sentido o avanço da industrialização era indispensável.

No capítulo anterior identificamos, na bancada paulista da UDN, representantes de setores agrários que defendiam a modernização agrícola como solução para o problema do desajuste entre as atividades industriais e agrícolas. Portanto, acreditamos que não se pode imputar ao conjunto da burguesia agrária nem uma postura anti-industrialização nem tampouco uma defesa da industrialização. Mesmo que houvesse uma gravitação importante de representantes do capital mercantil nas associações rurais, especialmente na Sociedade Rural Brasileira, não há razão para não considerá-los como pertencendo a essas entidades. Portanto, adotamos a posição de que coexistiam dentro das entidades das classes patronais rurais duas posições, ambas representativas dentro da classe.

A posição favorável ao processo de industrialização dentro das hostes agrárias tinha como um dos seus princi-

pais expoentes o deputado e líder ruralista Iris Meinberg. Na condição de presidente da FARESP, Meinberg, no dia 10 de julho de 1952, fez uma palestra na Escola Superior de Guerra sobre o tema "Reforma Agrária e Problemas Agrários". Na ocasião, Meinberg sustentava que a agricultura precisava ser organizada. Para tanto, o governo deveria dar mais atenção ao setor agrário. Mas, ao contrário do pensamento anti-industrializante, via na introdução acelerada do progresso técnico na agricultura a chave para a solução dos problemas de atraso e pobreza das populações rurais. A perda de poder de competição dos produtos agropecuários do Brasil no mercado mundial, se devia ao nosso atraso técnico e à falta de um sistema bancário para financiamento das atividades rurais.

Meinberg defendia também o estímulo à criação da média e pequena propriedade, mas julgava tal medida insuficiente. A raiz do problema agrário não estava na grande propriedade, ou na existência do chamado latifúndio, mas no atraso tecnológico da produção agrícola. Portanto, a medida urgente era o programa amplo de tecnificação da agricultura, isto é, era preciso acelerar a modernização da agricultura. (Encontramos aqui uma divergência com o agrarismo anti-industrializante, que considerava tal medida desnecessária a curto prazo). No esforço de mudança da base técnica da agricultura, o papel do governo, como elemento indutor, era estratégico. Para Meinberg, a intervenção do Estado no fomento do progresso técnico e na elaboração da reforma bancária era insubstituível.

Segundo o presidente da FARESP, acelerar o progresso técnico e a reforma do sistema bancário eram medidas preliminares a qualquer tentativa de reforma agrária. Por outro lado, defendia o fortalecimento do associativismo e cooperativismo agrário como elementos importantes da organização do setor agrário. Quanto à redistribuição de terras, Meinberg aceitava que a mesma se desse desde que obedecesse a um critério básico: o melhoramento técnico da produção agrícola. Reconhecia que a elevação do nível de vida das populações rurais, pelo facilitamento do acesso à terra, com a constituição de uma poderosa classe de pequenos e médios agricultores, seria um elemento de estabilidade social.

Ao longo da exposição de Meinberg, não havia



qualquer referência negativa à industrialização, nem alusão ao caráter artificial do parque industrial. O líder ruralista apenas censura o governo por não apoiar, com mais decisão, a modernização da estrutura agrária e não reformar o sistema bancário. Como já tínhamos afirmado no capítulo anterior, esse pensamento que chamamos de "agrarismo modernizante" estava longe das proposições reacionárias atribuídas à burguesia agrária como um todo, ou identificadas com os setores agro-exportadores.

Pronunciamento no mesmo sentido foi feito pelo vice-presidente da Sociedade Nacional da Agricultura e Conselheiro do Conselho Nacional da Economia, Edgard Teixeira Leite, em conferência realizada na Escola Militar do Exército, em abril de 1953. O título da palestra de Teixeira Leite era bastante sugestivo - "Agricultura Mais Indústria" -, indicando um posicionamento simpático à industrialização. Ao longo da sua exposição, perfilou alguns dos principais argumentos do debate. Num deles, procurava ressaltar a interdependência entre os avanços da industrialização e a modernização do campo. O representante da SNA defendeu este ponto de vista ao dizer que "a modernização rural do país está na mais estreita dependência de sua industrialização"; era a indústria que fornecia produtos básicos para o desenvolvimento agrícola do país: máquinas, ferramentas, inseticidas e adubos.

Outro argumento desenvolvido por Teixeira Leite, que tocava no ponto central da polêmica industrializantes versus anti-industrialistas, dizia respeito à questão do êxodo rural. Para ele, era equivocado atribuir o êxodo rural e a escassez de braços à indústria. Nas suas conclusões, Teixeira Leite sintetizava algumas das principais idéias defendidas pelo "agrarismo modernizante":

- a disputa entre o destino agrícola e o destino industrial do Brasil é uma tese superada;
- o Brasil tem de ser uma nação industrializada, no mais alto grau, inclusive por motivos de defesa nacional;
- o Brasil só poderá atingir um grau elevado de industrialização quando tiver um grande, rico e bem organizado mercado interno;
- a organização deste mercado está na mais estreita dependência da retaguarda econômica, que

- é uma agricultura de alta produtividade;
- para atingir a este objetivo, tem que ser combatida a rotina, isto é, criada uma agricultura industrializada;
- agricultura industrializada importa no apoio, cada vez maior, de uma indústria organizada e diversificada, capaz de atender às múltiplas exigências da técnica em material e produtos;
- sem agricultura industrializada e indústria eltamente desenvolvida, não poderá nossa pátria (22) atingir sua plena emancipação econômica.

A identidade de pontos de vista do discurso da burguesia industrial - tanto da CNI, como da FIESP - com certos setores das classes ruralistas foi nítida na fala de Edgard Teixeira Leite. As teses principais do debate - industrialistas/agratistas - estavam tratadas pelo Vice-Presidente da SNA. De um lado, reconhecendo a industrialização como um fato irreversível e positivo, ao mesmo tempo admitindo que o destino da agricultura estava vinculado ao êxodo do esforço industrializante; de outro, negando que o problema do êxodo rural e da falta de braços tivesse como causa o crescimento industrial. Como corolário dessas posições, defendia a modernização técnica da agricultura como saída principal para equacionar os problemas agrícolas.

Essas observações reforçam a nossa hipótese acerca da aliança entre a burguesia industrial e segmentos agrários "modernos" contra a ofensiva anti-industrialista. Assim, as insistentes declarações das entidades industriais, sobre a "interdependência das classes produtoras", dos "mútuos benefícios" da industrialização para todos os setores econômicos, expressavam a aproximação desses setores das classes proprietárias.

### 5.3.2. A MOBILIZAÇÃO AGRÁRIA NOS ANOS CINQUENTA: A HEGEMONIA DO AGRARISMO MODERNIZANTE

Apesar de ter prevalecido dentro das entidades rurais a corrente do agrarismo modernizante, a burguesia agrãria, como um todo, desenvolveu uma intensa campanha contra a política econômica do governo durante todo o período. Essa opo-

sição das entidades rurais - feita através dos pronunciamentos das diretorias da SRB, CRB e FARESP, de concentrações e congressos rurais - não assumiu um caráter de recusa da industrialização. Ela se voltava contra a discriminação da lavoura pela política econômica em áreas-chave como câmbio, preços, crédito. Mas insisto no fato de que o tom crítico e oposicionista dos agrários frente à política oficial favorável à indústria não se identificava com o discurso anti-industrialista dos setores agro-exportadores.

A polarização e as críticas mais contundentes das entidades rurais estavam dirigidas contra a política cambial. Os agricultores, ao longo da década de cinquenta, denunciavam o confisco cambial como uma medida ilegal, injusta e espoliativa.

A política cambial, adotada entre 1947-1953 tinha como características principais: a) adoção da taxa de paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional de Cr\$ 18,50 por dólar, para todas as transações com o exterior; b) sustentação dessa taxa durante o período, apesar da elevação interna dos preços da ordem de 15% a 22%aa; c) estabelecimento, através de um regime de licença-prévia, de um rígido controle das importações. (23) Segundo vários estudiosos, o grande beneficiado dessa política teria sido a burguesia industrial: de um lado, porque o regime de licença-prévia proibia as importações de produtos similares àqueles produzidos internamente; de outro, porque a manutenção da taxa do câmbio sobrevalorizada, sob regime de monopólio estatal, permitia a aquisição de matérias-primas e equipamentos para indústria a preços relativamente mais baixos. (24)

A burguesia agrária desenvolveu acirrada campanha contra a política cambial seguida pelo governo. Assim, em 1953, numa concentração de agricultores patrocinada pela Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), Confederação Rural Brasileira (CRB), Sociedade Rural Brasileira (SRB), União das Cooperativas do Estado de São Paulo, Cooperativa Central de Lavradores de Café e a Associação Paulista de Agricultura, eram pedidos o fim do confisco cambial e o reajuste da taxa cambial para compensar a elevação dos custos da cafeicultura, e medidas de curto prazo com o objetivo de tornar os nossos produtos mais competitivos no comércio internacional. Contudo, os setores agrários não defendiam uma desvalorização pura

e simples da moeda. Essa reivindicação de uma taxa cambial mais realista estava articulada a outras medidas igualmente essenciais para conter a inflação e permitir o suprimento de bens e insumos necessários pela agricultura.

Os setores da burguesia cafeeira pediam o estabelecimento de uma taxa única de câmbio, reagindo à instrução nº 70 da SUMOC que introduzira um sistema de taxas múltiplas, com cinco categorias de importação com taxas diferenciadas em função do leilão das divisas obtidas, mantendo relativamente estáveis as taxas de câmbio para os produtos exportados. Ao mesmo tempo, os cafeicultores pediam uma melhor disciplina na concessão de licenças de importação ou de exportação, para coibir o tráfico de influências e o favorecimento de uns poucos, com prejuízos ao bom desempenho do comércio. Como se vê, nem mesmo a burguesia cafeeira abria mão dos controles quantitativos das importações, sendo a sua maior reivindicação participar na distribuição das licenças de importação.

Na III Conferência Rural Brasileira, realizada em dezembro de 1954, a burguesia agrária reivindicava um tratamento equitativo com a indústria quanto à distribuição das disponibilidades cambiais. Nessa oportunidade, Alberto Prado Guimarães declarava que a lavoura queria ter maior participação nos leilões de cambiais para atender às suas necessidades de importação. Este ponto de vista já tinha sido externado anteriormente por Sálvio de Almeida Prado, em entrevista concedido ao Jornal Folha da Manhã em 4 de abril de 1952: "Embora o café forneça a quase totalidade das cambiais do país, quando a cafeicultura necessita de jipes, tratores ou quaisquer outras utilidades de uso indispensável, precisa mendigar dólares... Entendemos que devemos influir no critério de distribuição da licença-prévia de importação e, conseqüentemente, na distribuição dos dólares advindos do café. Esta é uma das reivindicações pelas quais nos bateremos dentro do nosso programa. (25)

Como observa Laura Guarnieri, essa disputa pelas disponibilidades cambiais revela as próprias limitações do país por ainda não ter um departamento de bens de produção e insumos básicos, portanto ainda fortemente dependente das importações num quadro de restrições externas. (26) Complementando as medidas "saneadoras", Alberto Prado Guimarães defendia um rígido controle das divisas e a proibição de importação de bens de

luxo (ou seja, não essenciais). Examinando as sugestões apresentadas pelos representantes da burguesia cafeeira com relação ao problema cambial, vemos que em nenhum momento se prescindia da ação intervencionista do Estado. As críticas denunciavam a política oficial como discriminatória, e o que se pedia era mais poder de influência da agricultura. O monopólio estatal das divisas não era questionado, as críticas eram contra o pouco acesso dos agricultores às disponibilidades cambiais. Outro exemplo de que setores expressivos da burguesia agrária - p.ex. a cafeicultura - não eram totalmente contra a regulação do Estado é a mobilização pela criação de um órgão público para defender os interesses do setor, a partir de 1948. (27)

Ao lado das críticas contra o confisco cambial e pela melhor distribuição das cambiais, a pauta de reivindicações da burguesia agrária, nas suas várias reuniões, revela o predomínio da visão modernizadora. Na III Conferência Rural, os representantes da burguesia agrária declaravam a sua preocupação com o baixo nível da lavoura e da pecuária. A baixa produtividade estaria ligada basicamente a dois fatores: por um lado, o predomínio de práticas rotineiras e ineficientes; por outro, o alarmante processo de esgotamento do solo, que vinha preocupando as classes agrárias desde os anos quarenta. Diante disso, tratava-se de atacar os fatores responsáveis pela baixa produtividade. Nesse sentido, as entidades rurais reivindicavam tratamento especial para a aquisição de bens de produção e insumos básicos, através de importações. Além do planejamento na importação de adubos, fertilizantes, etc., estes setores pediam o apressamento do governo na instalação da fábrica de fertilizantes amoníacais na refinaria de Cubatão. Também chamavam a atenção do governo para a necessidade de maior agilização do programa de mecanização agrícola. A esse respeito, a posição da burguesia agrária era favorável à instalação de fábricas nacionais para produzir tratores, implementos agrícolas, etc.

Ainda quanto à assistência técnica, as outras demandas incluíam: estímulo às atividades de pesquisa, a criação de estações experimentais e a disseminação do ensino profissional como forma de acelerar a difusão das técnicas modernas entre os agricultores.

O outro conjunto de sugestões das classes agrá-

rias procurava reverter a situação de descapitalização das atividades rurais. Essa situação seria responsável pela instabilidade da produção agrícola, a qual estava ligada à ausência de um sistema de crédito efetivo, de preços remuneradores dos produtos agrícolas, à precariedade do sistema de transportes, de armazenagem e silagem. Quanto ao crédito rural, a principal reivindicação da agricultura era a realização de uma reforma bancária, com a criação de um Banco Central e um Banco Rural. A burguesia rejeitava uma proposta surgida na época ampliação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, ao invés da criação do Banco Rural. Em resposta a esta sugestão, manifestavam-se as entidades rurais: "mais uma vez concluiu a agricultura brasileira pela necessidade de um banco rural, mas não por um banco rural isolado, como se fosse uma carteira agrícola do Banco do Brasil emancipada e ampliada, mas um banco rural integrado num sistema de banco central, ao lado de um Conselho Monetário responsável pela política creditícia e no qual as classes produtoras tenham assento e paridade de voto com o governo. (28)

Em relação à política de preços, os agrários se batiam pelo fim do tabelamento dos produtos agrícolas, denunciando a intervenção do Estado na fixação dos preços dos produtos agrícolas como extrapolação do direito intervencionista do governo e medida de favorecimento à indústria, pedindo assim o fim de tal prática. Por outro lado, insistiam na necessidade da fixação de preços mínimos como forma de aumentar a rentabilidade da lavoura e de estímulo a inversões na agricultura.

Finalmente, segundo os agrários, a recuperação das condições de rentabilidade e o aumento da produção agrícola exigiam uma sensível melhoria no deficiente sistema de transportes, responsável por elevação significativa nos custos da produção e por perda de boa parte das safras. Sobre as perdas de produção, lembravam a urgência de implementação do Plano Nacional de Silos e Armazéns.

Numa avaliação geral das várias manifestações da burguesia agrária, percebemos que prevaleceu a posição modernizante, que defendia um tratamento mais-equitativo entre indústria e agricultura como forma de "reerguer" a lavoura. Na pauta de reivindicações descritas acima, encontramos um elenco amplo

de medidas, onde se destacam aquelas voltadas para a modernização da estrutura agrária: preços mínimos, maior disponibilidade cambial para a importação de máquinas e adubos, instalação das indústrias de adubos e fertilizantes e proibição da importação de bens de luxo.

Em síntese, a mobilização da burguesia agrária, na primeira metade dos anos cinquenta, esteve nucleada em dois eixos básicos: a luta contra o confisco cambial e a defesa de medidas voltadas para a modernização das atividades rurais. Os principais objetivos deste "programa de mudança na estrutura agrícola" podem ser sintetizados em duas palavras: elevação da produtividade e capitalização da agricultura.

Na próxima seção examinaremos a posição da burguesia agrária frente às propostas do governo para a realização da reforma agrária.

### 5.3.3. A BURGUESIA AGRÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA

As relações entre o governo Vargas e as classes dominantes rurais se caracterizavam pelo enfrentamento e profundas divergências no que concernia à política econômica de cunho industrialista e aos planos "reformistas" para a agricultura. Ao longo do período do IIº governo Vargas houve uma luta "surda" entre a disposição do Executivo de acelerar a industrialização, promovendo uma reforma agrária de certa profundidade, e a recusa da burguesia agrária em acelerar as medidas de favorecimento da indústria e, principalmente, os projetos de reforma da estrutura agrária elaborados pela CNPA. Como já sublinhamos no item anterior, havia divergências entre as correntes da burguesia agrária em relação à industrialização e ao conteúdo das transformações no campo, porém diante da política do governo essas correntes se uniam nas suas críticas. Retomaremos essas considerações, examinando o posicionamento da burguesia agrária frente à tese da reforma agrária preconizada por setores governamentais. Pretendemos indagar acerca da existência de pontos de identidade ou divergentes entre o agrarismo modernizante e os segmentos agro-exportadores. Quais os principais argumentos contra a Reforma Agrária? Os ataques às iniciativas governamen-

tais foram igualmente generalizados? Quais as semelhanças e diferenças das posições da burguesia agrária e da burguesia industrial?

O material utilizado para o exame das questões propostas acima compõe-se, basicamente, das publicações das entidades rurais: Sociedade Nacional da Agricultura Brasileira, Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo e a Confederação Rural Brasileira, entre 1951-1955. Obviamente a burguesia agrária utilizava outros canais para expressar seus pontos de vista e mobilizar a opinião pública frente ao reformismo da CNPA, além de participar deste órgão - como abordamos no capítulo 3 deste trabalho. Mas o fórum mais importante onde essas posições eram mais explícitas foi, sem dúvida, o das diversas revistas editadas pelas várias entidades rurais. Por isso, optamos por centrar nossa análise no material divulgado nas revistas rurais, sem prejuízo de outras formas de manifestação (jornais, livros, folhetos, etc.).

A mobilização dos setores agrários contra a reforma agrária crescia e ganhava intensidade no segundo semestre de 1952. A explicação para este fato remete a duas considerações. A primeira é de que os setores agrários, desde a apresentação dos projetos Nestor Duarte e Afrânio de Carvalho, ainda no governo Dutra, mantinham-se em posição de vigilância, reagindo às investidas do reformismo quando a temperatura do debate da Reforma Agrária aumentava. Assim, mesmo sem se manifestar com freqüência entre os primeiros vinte meses do governo Vargas, as classes rurais estavam de prontidão em relação às propostas de reforma agrária. Em segundo lugar, apesar de ter anunciado ao longo da sua campanha eleitoral a urgência da reforma agrária e de ter criado um órgão específico para tratar o tema - a CNPA - as diretrizes da reforma só foram aprovadas por Vargas em setembro de 1952. Portanto, a mobilização agrária respondia ao desafio posto pela elaboração das "Diretrizes para a Reforma Agrária" pela CNPA.

No início do governo Vargas, houve uma tentativa, através do ministro da agricultura João Cleofas, de obter apoio das principais lideranças rurais. Em julho de 1951, Getúlio Vargas, em discurso pronunciado em São Paulo, reiterava a sua posição de realizar mudanças no campo visando beneficiar as massas



camponesas. Mas reconhecia a necessidade do apoio dos proprietários rurais para o êxito de seus planos de amparo aos homens do campo. Essa disposição de "negociar" as reformas da estrutura agrária já havia sido expressa pela escolha de um homem insuspeito para as classes proprietárias para dirigir esse programa de mudanças: o usineiro e udenista João Cleofas. Em janeiro de 1952, o ministro Cleofas fez uma conferência na Sociedade Rural Brasileira expondo os planos do governo e buscando apoio dessa importante entidade rural.

No seu pronunciamento, Cleofas defendeu a proposta de reforma agrária elaborada pelo governo, observando a necessidade de aumentar o grau de mecanização e capitalização da agricultura, conjugadas a uma redistribuição da propriedade agrária. Após expor as grandes linhas da política do governo para a questão agrária, dizia o ministro da agricultura: "Este trabalho todo, porém, não terá sentido se a classe rural, a rigor a mais interessada em suas conseqüências, dele não participar".<sup>(29)</sup> Esse apelo do governo foi bem recebido pela Sociedade Rural, apesar das críticas endereçadas pelo Presidente da SRB, Mário Rolim Telles, contra a indústria apontada como causadora do pauperismo rural. Os votos de confiança da burguesia agrária refletiam sua resposta ao tom moderado e conciliador da fala de Cleofas. Este deteve-se nas medidas pouco polêmicas como: a) a regulamentação dos arrendamentos; b) a criação de um Fundo Especial para financiar os planos de colonização e; c) a garantia de financiamento oficial ao pequeno agricultor. Mesmo comentando o problema da distribuição concentrada da propriedade fundiária e mencionando a necessidade de redistribuir a posse da terra, Cleofas não tocou no controverso tema da desapropriação por interesse social. Desse modo, o discurso de Cleofas foi bem recebido, mas isso não significava nenhuma decisão da SRB em atender ao apelo do governo para que colaborasse nos planos oficiais. A posição da SRB foi de "simpatia com reservas", diante do tom aparentemente "inofensivo" das propostas do governo.

A divulgação das "Diretrizes para a Reforma Agrária" elaboradas pela CNPA em setembro de 1952, causou um grande alvoroço entre as classes agrárias. A partir de então, as relações distantes, mas cordiais, entre Estado e burguesia agrária começavam a sofrer um processo irreversível de deterioração.

Na verdade, a explicitação de pontos de vista acerca do problema agrário ocorreu de ambos os lados. Assim, ainda em 1952, a SRB publicou um livro intitulado "A Política Nacional de Reforma Agrária", no qual a entidade abordava os pontos mais polêmicos do debate sobre a terra.

Em novembro de 1952, a SRB trouxe a público o ponto de vista oficial da entidade sobre o "momentoso assunto". Segundo a SRB, o Brasil era um país que prescindia de uma reforma agrária. Esta era totalmente desnecessária dada as principais características do país: vasto território e escassa população. Essa combinação significava que não havia o problema da falta de terra aos trabalhadores. Por isso, dizia que "pensar numa reforma com fins de desapropriar propriedades, tomando-os dos seus legítimos donos para redistribuí-las, seria promover uma verdadeira convulsão social de consequências catastróficas". (30) Além de trazer intranquilidade ao mundo rural, a divisão das propriedades acarretaria uma queda de produção porque a entrega de terra a pessoas despreparadas, conduziria ao fracasso. Antes de dividir as propriedades, caberia ao governo preparar os trabalhadores rurais para que se tornassem futuros proprietários, concedendo-lhes assistência, educação, saúde e ensino técnico.

Quanto à desapropriação da propriedade rural, a SRB afirmava que num regime democrático esta só se justificava pela utilidade ou necessidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Negava que o interesse social pudesse servir de fundamento para uma lei ordinária que generalizasse a aplicação do instituto da desapropriação. Prosseguia dizendo ser a tese "redistributiva" absurda ao "pretender arrancar áreas do domínio particular num país onde os Estados senhores de vastas regiões desabitadas distribuem terras por simples requerimentos". (A Reforma..., Revista da SRB, 1952, p.27). A SRB concluía que a questão agrária exigia medidas simples: uma orientação mais racional do trabalho agrícola e a melhoria das condições individuais ao homem do campo. Em síntese, a SRB protestava contra o sentido revolucionário da reforma agrária projetada pela CNPA, na medida em que esta buscava confiscar a propriedade particular num país caracterizado pela abundância de terras e pela falta de gente.

A crítica à proposta de reforma agrária continuou. Em dezembro do mesmo ano, o Instituto de Economia Rural da SRB elaborou um parecer sobre as "Diretrizes" aprovadas por Getúlio. No parecer, a burguesia agrária declarava abertamente que a mesma estava reagindo por se sentir ameaçada. Essa ameaça estava consubstanciada em certas disposições "(...) algumas das quais, com o louvável propósito de defesa do trabalhador rural e de aumento da produção agrícola, colocam em vias de subversão o direito de propriedade territorial no Brasil, propondo emendas constitucionais francamente revolucionárias. Aprovando em tese essas diretrizes, o Sr. Presidente da República abriu ensejo para a natural reação das classes ameaçadas".<sup>(31)</sup>

As críticas da SRB eram dirigidas a dois pontos. Em primeiro lugar, contra a sugestão contida nas "Diretrizes" de que a desapropriação dos "latifúndios improdutivos" deveria ser enquadrada no Art. 147, ao invés do Art. 141 § 16, como dizia a Constituição Federal, mesmo que tal mudança exigisse uma emenda constitucional. Em segundo lugar, contra a proposta de substituir o pagamento prévio em dinheiro das indenizações pelo seu custo histórico.<sup>(32)</sup> Para a SRB, a tese do pagamento das indenizações pelo custo histórico implicava praticamente no confisco da propriedade. A esse respeito dizia o parecer "Substituir nos dispositivos constitucionais em vigor a cláusula de garantia do proprietário por outra que estabelece o pagamento do principal e juros, não é mais do que submeter o proprietário ao arbítrio jurídico do custo histórico e do pagamento a posterior. Aliás, a expressão final dinheiro investido exclui as valorizações do imóvel ou perda de poder aquisitivo do capital histórico. Em resumo: no citado capítulo das diretrizes de uma reforma agrária, pleiteia-se a supressão das palavras adjetivas prévia e justa, que antecedem e qualificam a locução substantiva indenização em dinheiro e propõe-se uma forma de pagamento pelo custo histórico e a posteriori que, conforme o tempo dos investimentos, poderá equiparar-se a um verdadeiro confisco. Efetivamente, uma desapropriação nas condições sugeridas é praticamente um confisco". (Diretrizes..., Revista da SRB, 1952, p.39)

O caráter socialista e confiscatório da orientação geral das "Diretrizes" da CNPA, segundo a SRB, estava claramente posto na defesa feita por Hermes Lima da necessidade de indenizar os proprietários pelo custo histórico da propriedade.

Dizia Hermes Lima, que, "estipulando para o caso da desapropriação e indenização prévia em dinheiro, § 16 do artigo 141 parece realmente tornar impossíveis as desapropriações, pois o governo, nas zonas em que mais interessa alterar o regime da propriedade das terras, teria que pagar indenizações altíssimas. No entanto, o mesmo § 16 tem sua cláusula de desapropriação por interesse social, e esta cláusula representa um conceito novo. Um governo que desapropria por interesse social e, portanto, para o bem público, terras necessárias ao progresso do país, não pode pagar por essas terras o que pagaria qualquer particular que as quizesse explorar em benefício próprio. A abolição de escravatura foi uma desapropriação por interesse social e o governo não indenizou ninguém". (33)

O parecer apresentava ao final quatro conclusões acerca do documento governamental. A primeira dizia que a forma de intervenção estatal na economia agrária preconizada nas "Diretrizes" não se conciliava com o regime democrático. A segunda dizia serem os problemas econômicos e sociais da agricultura conseqüências dos erros de política econômica, social, financeira e monetária do governo federal. Terceiro, a produção agrícola dependia da existência de um clima favorável, onde houvesse respeito e confiança ao direito de propriedade, estímulo à busca de lucros, facilidades de transportes e mercados acessíveis. A última conclusão condenava a intervenção estatal, proposta nas "Diretrizes", por levar à desarticulação das atividades agrícolas.

A campanha contra a CNPA teve outro momento importante, ainda no ano de 1952, por ocasião da IIª Semana Rural do Brasil realizada em Viçosa, Minas Gerais. Nesse encontro, a delegação da SRB apresentou vários trabalhos, nos quais eram discutidos diversos problemas da vida rural. Na verdade, as críticas eram dirigidas ao processo de industrialização e ao reformismo agrário.

Como o primeiro aspecto já foi abordado neste capítulo, examinaremos apenas documentos que tratam da reforma agrária.

A orientação geral das intervenções dos membros da SRB foi de repúdio à industrialização e à reforma agrária. Assim, a visão predominante expressava os interesses dos setores

anti-industrialistas. Num estudo elaborado por José Bonifácio de Souza Amaral - "não está na distribuição da propriedade rural o problema da produção agrícola brasileira" -, a SRB atacava duramente duas teses básicas do pensamento reformista. A primeira tese questionada era a que afirmava a existência de uma estrutura de posse da terra extremamente concentrada, a qual seria a causa principal pela alta do custo de vida e miséria das populações rurais. Souza Amaral rejeitava tal hipótese, dizendo não haver problemas ligados à distribuição da propriedade. Segundo Amaral, entre 1920-1940, teria ocorrido um aumento no número de propriedades e uma pequena variação positiva de área cultivada, indicando a existência de um processo de subdivisão das grandes propriedades.<sup>(34)</sup> A segunda tese questionada era aquela que defendia, como solução para o aumento da produção agrícola, a disseminação da pequena propriedade. Para Souza Amaral, a subdivisão da propriedade estava longe de alcançar os objetivos atribuídos a ela pelos reformistas: de um lado, baixar o custo de vida dos centros urbanos, de outro, melhorar o padrão de vida das populações rurais. Ele assim argumenta: "a pequena propriedade, pela natureza dos produtos que explora, de baixo valor comercial, não suporta despesas elevadas de transporte, ficando assim na impossibilidade de intensificar sua produção". (Não Está na Distribuição..., Revista da SRB, p.20). Portanto, a subdivisão das grandes propriedades e a disseminação de pequenas eram medidas equivocadas, dadas as limitações da pequena propriedade principalmente na que dizia respeito à sua rentabilidade limitada em razão dos custos elevados dos transportes.

O problema da produção agrícola era em grande parte fruto das deficiências do sistema de transportes, o qual era agravado pela rápida urbanização induzida pela "industrialização especulativa". O grave problema do abastecimento, na opinião da SRB, poderia ser minimizado, se a população não estivesse tão concentrada nos grandes núcleos urbanos. Por um lado, por que mais pessoas poderiam se dedicar às atividades agrícolas, por outro, pela possibilidade de diminuição das distâncias entre os centros produtores e os consumidores, de modo a reduzir os custos de transporte dos produtos agrícolas. Todavia, o favorecimento do crescimento industrial artificial inviabilizava uma solução que buscasse disseminar mais as populações no inte-

rior. Diante disso, concluía Amaral que a questão da produção de produtos alimentícios não era um problema de propriedade ou posse da terra. Ao contrário, no Brasil haveria falta de trabalhadores rurais, excesso de terras com produtividade antieconômica e a falta de uma organização comercial favorável ao produtor agrícola.

Quanto às bandeiras do reformismo agrário dizia: "Não há, portanto, nada mais errado, no Brasil, do que esse espírito reformístico de improvisação e multiplicação de agricultores por meio de reforma agrária e parcelamentos intempestivos das grandes propriedades. Querer dar a cada habitante da zona rural uma propriedade minúscula, é não ter noção do que seja organização agrícola". (Não Está na Distribuição..., Revista da SRB, 1952, p.23).

As críticas da burguesia agrária ao governo e à CNPA se intensificaram em 1953. Em abril, a SRB atacava duramente um suposto projeto em discussão na CNPA, que pretendia congelar o preço das terras e do arrendamento. Para a SRB, a elevação dos preços de terras e arrendamentos era causada pela política inflacionária do governo, ou seja, pela emissão irresponsável de papel moeda e excesso de crédito. Por este motivo, a tentativa do governo seria contraproducente. Além disso, o projeto levaria a uma deterioração do patrimônio privado, pois a terra vinha sendo um abrigo dos capitais diante do fantasma da desvalorização do dinheiro, uma forma de preservação do patrimônio particular dos efeitos negativos causados pelo surto inflacionário. A elevação do preço da terra e do arrendamento não obedecia a uma manobra especulativa, mas apenas a uma atualização do valor do capital investido. Assim, "num país, cujo governo faz da inflação desbragada uma política permanente, o congelamento dos preços e salários é inexecutável, e o de preço das terras (venda e arrendamento) é um atentado ao direito de defesa dos capitais". (35)

Souza Amaral, autor do artigo, pedia a mudança da política oficial e o fim do intervencionismo estatal. A esse respeito dizia que as classes produtoras não eram infensas à intervenção do Estado no domínio econômico, mas, no caso do aludido projeto, havia uma ameaça ao direito de propriedade. Finalizava advertindo os proprietários para os perigosos sonhos dos

reformistas. "(...) a propriedade é a base do regime em que vivemos. Intervir na sua contextura, sem conhecimentos indispensáveis a uma apreciação justa do fenômeno - é sempre uma temeridade - enquanto se quebram as telhas, trincam-se as paredes, desaprumam-se as vigas, há sempre esperanças e possibilidades de reparação. Mas, quando se removem os alicerces, quando a base é o objetivo dos reformistas, que mais agem guiados por sonhos e ideologias exóticas do que por espírito nacional e prático, o edifício econômico corre perigo, e, do seu desmoronamento não haverá solução. Que todos os proprietários territoriais não só rurais como urbanos, concentrem seus pensamentos nessa política de ameaças do momento que atravessamos, política de irresponsabilidade e anarquia e cuidem seriamente da sua defesa, porque a desídia é o caminho da perdição". (Pretende-se..., Revista da SRB, 1953, p.27)

O clímax do conflito entre a SRB e o governo Vargas ocorreu durante a realização do Seminário latino-americano sobre os problemas da terra, em Campinas, no mês de junho. Essa reunião, organizada pela CNPA, com apoio da FAO - organismo ligado a Organização das Nações Unidas -, teve como temática central a questão da reforma agrária.

Na abertura do seminário latino-americano, o governador de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, em seu discurso procurou enfatizar a importância da agricultura na obtenção de divisas necessárias ao desenvolvimento do país e no atendimento do mercado interno em franca expansão. A agricultura seria a grande responsável por parte da renda auferida pela população e pelo equilíbrio do balanço de pagamentos. Em relação à reforma agrária, advertia que esta era absolutamente desnecessária. No Estado de São Paulo, não existiria o que convencionalmente se denomina latifúndios; predominaria o empresário rural. Dizia o governador: "Não temos em São Paulo, de modo geral, o problema dos latifúndios, no sentido comum da palavra, com que se definem as propriedades grandes inexploradas. Nossas fazendas são, em geral, empresas organizadas, em que o fazendeiro tem a função econômica do entrepreneur. Não executa trabalho agrícola manual, mas reúne o braço, a terra e o capital, dando-lhes organização, providência e administração que permita maior produção". (36)

Lucas Garcez descartava a subdivisão das propriedades para a formação da pequena propriedade, alegando que esta não teria recursos suficientes para modernizar a sua produção. Os pequenos proprietários, desprovidos de capital, estariam impossibilitados de adquirir adubos, fertilizantes e máquinas agrícolas. A consequência da divisão da terra seria a descapitalização das atividades rurais, pela possível queda acentuada dos investimentos. Uma mudança brusca em nossa estrutura agrária, alertava Garcez, implicaria numa queda da produção agrícola e também na diminuição dos investimentos.

Quanto à questão da desapropriação, o governador paulista fazia uma defesa dos preceitos constitucionais, assumindo uma posição contrária às pretensões do governo de adotar o critério do custo histórico para o pagamento das indenizações.

A intervenção de Garcez dava respaldo às posições da burguesia agrária naqueles pontos do debate sobre a reforma agrária, criticando a redistribuição da propriedade e rejeitando a indenização baseada no custo histórico.

No entanto, as conclusões finais do encontro, elaboradas pelo ministro Cleofas, assumiram um caráter reformista. No documento elaborado, alguns pontos defendidos pelas correntes reformistas mereceram destaque: a defesa da propriedade média, como aquela que assegura melhores condições de vida àquele que a explora; a condenação dos latifúndios - as grandes propriedades mal cultivadas, notadamente em áreas com fáceis vias de acesso e junto de grandes cidades; necessidade de melhoria das condições dos arrendatários e parceiros, ajustando os aluguéis de acordo com as variações dos preços e da produção e a busca de um critério para a indenização dos proprietários que reduzisse os custos da reforma agrária como forma de pagamento foram sugeridos bônus. (37)

A ampla aceitação dos postulados reformistas gerou uma forte reação das classes agrárias. Um episódio envolvendo a delegação da SRB, durante o seminário de Campinas, exemplifica a atmosfera "carregada" que cercava a discussão da reforma agrária. Em meio aos debates, a SRB, através de seu conselheiro Luiz Amaral, emitiu uma nota denunciando os propósitos da reunião de Campinas. Na moção, Luiz Amaral pedia que a Sociedade, em repúdio à orientação dada ao seminário se retirasse do encontro.



Os argumentos que embasavam a posição da delegação da SRB revelavam que o alvo do ataque da burguesia agrária era a política agrária da CNPA. Luiz Amaral criticava o critério utilizado pela FAO para agrupar os problemas da terra, por não levar em consideração a diversidade ecológica da América Latina. Assim, por exemplo, seria um erro crasso agrupar Brasil e Argentina, o primeiro com um clima tropical em 4/5 do território e a segunda com clima frio e temperado na maioria das suas regiões. Mais grave ainda seria a orientação do seminário sobre a questão da terra: o tratamento universal de questões ligadas a condições específicas da terra em várias regiões. Luiz Amaral investia contra o critério adotado no seminário para definir o latifúndio. O critério aprovado privilegiava a extensão em hectares para conceituar as propriedades. Dizia Luiz Amaral: "Por que falar em desapropriar grandes áreas e ser omissos quanto às reduzidas? Se a Sociologia nos aconselha a entregar mais terra a quem já tem muita e a explora no próprio benefício e no da coletividade, e a tomá-la a quem já tem pouca, mas inexplorada, inútil ou mal-<sup>(38)</sup> aproveitada?" O aproveitamento ou não da terra dependia, em sua opinião, da política do governo, do estímulo ou da inoperância oficial, e não da extensão das propriedades. Assim, antes de discutir uma reforma agrária baseada na redistribuição da terra, urgia "entrar a fundo" na política governamental para a agricultura.

Luiz Amaral comentava a satisfação da SRB e da FARESP com o discurso pronunciado pelo governador paulista, Lucas Nogueira Garcez, na abertura do Seminário de Campinas. Este, como vimos, procurou de modo elegante descartar a tese da reforma agrária, insistindo na sua desnecessidade e defendendo o respeito aos dispositivos constitucionais quando da aplicação do estatuto da desapropriação por interesse social. A referência elogiosa ao governador paulista servia para contrastar a sua posição "sensata", com aquela que havia predominado nos trabalhos do seminário. O representante da SRB acusava o conclave de estar dominado por comunistas, criptocomunistas e inocentes úteis. Por isso, conclamava a entidade a abandonar o encontro: "Deixemos, então, que, neste momento de, sáprofitismo social, fa-  
lem grosso os internacionalistas, os que se infiltram. Mas não consentamos que saiam do conclave prestigiadas pela presença da Sociedade Rural Brasileira conclusões e recomendação em dese-

cordo com o espírito cristão do país onde o seminário se realiza, contrárias à realidade desse nosso país". (39)

O abandono da SRB não chegou a se concretizar. Contudo, o episódio teve desdobramentos importantes. Diante da moção elaborada por Luiz Amaral, o governo, através do diretor do Seminário, João Gonçalves de Souza, encaminhou um ofício à diretoria da SRB lamentando as declarações do delegado da entidade e pedindo esclarecimentos diante das acusações dirigidas à FAO. A resposta elaborada pela SRB<sup>( )</sup> negava qualquer sentimento contra as entidades internacionais - FAO e ONU -, mas criticava o teor das conclusões do encontro vazadas em "coroa do indifereçável maquiavelismo marxista", o que justificava a atitude do conselheiro Luiz Amaral.

Em suma, a diretoria da Sociedade Rural Brasileira endossava, nos seus pontos básicos, a moção de Luiz Amaral, acusando o informe brasileiro sobre os problemas da terra de ser de cunho marxista. A SRB advertia: "quer-se transformar a América Latina numa nova Coréia".

Na edição de agosto de 1953 da Revista da Sociedade Rural, prosseguia a polêmica entre a entidade e o governo em torno das sugestões aprovadas ao final do Seminário. Num parecer do Conselho Técnico do Instituto de Economia sobre o Seminário, a entidade renovava suas críticas. Segundo o parecer, a escassez no abastecimento tinha como causas a política inflacionária do governo e a ação de intermediários especuladores. A situação anômala - crise de abastecimento - permanecia em função da política inflacionária do governo, e não da escassez da produção agrícola, do regime de propriedade e distribuição de terras.

Por outro lado, ele denunciava a existência de um plano revolucionário tramado dentro dos organismos internacionais. O receio dos setores agrários era de que a pressão dos organismos estrangeiros - p.ex. FAO - pudesse levar o governo brasileiro a estabelecer "uma ditadura burocrática com amparo jurídico, pondo sobre a cabeça dos proprietários territoriais a ameaça da desapropriação por interesse social e pelo custo histórico, já aprovada na Comissão Nacional da Política Agrária, e que, num país inflacionário como o nosso, é um atentado à justiça, um propósito deliberado de converter o Brasil num desses

países tipicamente anárquicos, que não chegam a ser nem protetores nem colônia, porque são alguma coisa muito pior. Sob a regência confusionista das potências que tiram deles proveito".<sup>(41)</sup>

Na verdade, os ataques da Sociedade Rural Brasileira contra a política agrária estiveram centradas em grande parte na figura do presidente Getúlio Vargas. A estratégia dos setores agrários envolvia o desgaste dos técnicos reformistas e de Vargas, apontados como os responsáveis pela tentativa de conflito contra a propriedade privada. Os temas prediletos da crítica eram a divisão das terras e a proposta de indenização das propriedades pelo custo histórico. Abordando o tema, o diretor da SRB, Virgílio dos Santos Mangano, alertava que a proposta de divisão da propriedade agrária era o tema predileto dos comunistas. Assim, a campanha de setores governamentais e dos partidos políticos, empunhando a bandeira da partilha do "latifúndio", o cultava um plano subversivo com inequívocas conotações comunistas. Por outro lado, a proposta governamental de realizar as indenizações pelo custo histórico (capítulo 3) expressava um flagrante desrespeito à justiça e ao próprio direito de propriedade. Portanto, dizia que a palavra de ordem reforma agrária ou lei agrária "só pode ter um sentido: a transformação radical no sistema de propriedade e da terra (...) o que se procura, na realidade, com as novas diretrizes da reforma agrária é um rompimento com o conceito jurídico tradicional de propriedade, no Brasil, dando-lhe um sentido que contraria os princípios constitucionais e as leis civis que asseguram as suas prerrogativas e os seus direitos". ( )

Para Virgílio Mangano, as necessidades em termos de política agrária, no momento, não estariam na eventual reforma da estrutura agrária, mas na elaboração de um largo plano de incentivo ao agricultor: assistência técnica, saúde, crédito agrícola, transporte barato e regular e garantia de mercado para seus produtos.

A mesma posição foi externada por outra figura representativa da SRB, Alvaro de Oliveira Machado. Este, comentando a convocação feita por Vargas para a "Batalha da produção agrícola", refutou as medidas acenadas pelo Presidente - ataque ao latifúndio feudal e improdutivo, legislação social ao campo, etc. ( ) - por considerá-las equivocadas. Contrapondo-se ao dis-

curso de Vargas, pedia um amplo conjunto de medidas para a melhoria técnica das culturas, financiamento de gêneros alimentícios básicos, melhoria no sistema de transporte, etc.

Até agora examinamos, praticamente, apenas as manifestações da Sociedade Rural Brasileira, o principal órgão de classe contrário a Vargas. Na SRB, onde o peso do pensamento anti-industrialista era bastante expressivo, havia um consenso de todas as correntes em repúdio às iniciativas reformistas da CNPA. Noutros termos, parece ter havido uma união de todas as correntes políticas da burguesia agrária contra o plano de reforma agrária do governo. Esta hipótese precisa ser melhor sustentada. Por isso, vamos analisar o comportamento da FARESP e da CRB para ver se o padrão de sua intervenção sobre a questão coincide com a da SRB.

A posição assumida pela FARESP foi também francamente contrária aos projetos do governo. No capítulo 3, quando discutimos os projetos elaborados pela CNPA, apresentamos o posicionamento do representante da FARESP Rural, Renato Cardoso de Melo Filho. Este atacou duramente as "Diretrizes para uma Reforma Agrária", identificando nos principais dispositivos uma ameaça aos proprietários rurais, especialmente aqueles referentes à sugestão de pagamento das indenizações pelo custo histórico e à ênfase da divisão da terra. A diferença entre a SRB e a FARESP, em relação a esses pontos, era apenas de ênfase. Esta última formulava suas críticas num tom menos "barulhento", mas não menos veemente. A rigor, ambas se alinharam incondicionalmente contra Vargas e a CNPA.

Ao mesmo tempo, a FARESP se mobilizou, pressionando o ministro João Cleofas para que fosse sustado o andamento dos projetos sobre a reforma agrária, até que fossem ouvidas as associações de classe e realizado o Seminário sobre os Problemas da Terra em Campinas.

Em resposta à reunião de Campinas, cujas conclusões repercutiam intensamente nos meios agrários, as classes agrárias promoveram uma grande demonstração de força convocando uma concentração de agricultores em São Paulo. O encontro, organizado conjuntamente pelas principais entidades rurais (FARESP, SRB, CRS), contou com o apoio de outras entidades como a União das Cooperativas do Estado de São Paulo, a Cooperativa Cen

tral dos Lavradores do Café, Associação Paulista de Agricultura, Federação das Associações Rurais do Estado de Minas Gerais. Nessa reunião as classes rurais protestavam contra o projeto regulamentador dos casos de desapropriação por interesse social, enviado por Vargas ao Congresso Nacional, e contra os demais projetos de Lei em tramitação no Legislativo, porque eles visavam "diminuir as garantias constitucionais referentes à propriedade da terra, através de critérios injustos de indenização ou seu opressamento compulsório, sob o pretexto de que se destinam ao interesse social, o que é manifestamente contrário aos princípios da Carta Magna e do regime vigente". (44)

Ao encontro de São se seguiram as II<sup>ª</sup>, III<sup>ª</sup> e IV<sup>ª</sup> Conferências Rurais Brasileiras patrocinadas pela CRB, onde se renovavam as críticas contra as propostas da CNPA.

Em dezembro de 1953, a II<sup>ª</sup> Conferência Rural, reunida em Curitiba, reafirmava a posição dos proprietários rurais contra o ante-projeto de acesso à terra da CNPA e às iniciativas legislativas sobre a reforma agrária. O plenário da Conferência aprovou uma declaração de voto da delegação de Minas Gerais, onde essas críticas se explicitavam: "Com referência ao controvertido assunto da reforma agrária, imposição da nossa carta magna, manifesta-se a delegação de Minas Gerais radicalmente contrária ao projeto elaborado pela Sub-Comissão da Comissão Nacional de Política Agrária. O problema tem sido encarado de maneira irreal ante o quadro que apresenta a economia agrária nacional. A influência de idéias exóticas, propagadas por cidadãos muitas vezes diletantes, e sob alguns dos quais se ocultam elementos de características verdadeiramente extremistas, que desejam à viva força impor soluções aplicadas a países super-povoados de agricultura organizada, deixa bem claro que a adoção em nosso meio de tais idéias só servirá para enfraquecer e inutilizar o pouco que temos de organizado em nossa economia rural. Nenhuma reforma deve ser feita, pois não há como reformar o que na verdade não existe". (45)

Na III<sup>ª</sup> Conferência Rural, em 1954, no discurso inaugural, o presidente da FARESP, Carlos Ferraz de Almeida, criticou a demagogia em relação às condições sociais dos trabalhadores rurais. É preciso lembrar que no primeiro semestre o tema da extensão da legislação social e da formação de sindicatos na

zona rural havia polarizado as discussões sobre a questão agrária. Assim, o discurso de Clóvis Ferraz procurava marcar a posição dos setores agrários sobre estas questões em debate no Congresso Nacional.

Quanto à reforma agrária a burguesia agrária criticou aqueles que propugnavam por soluções radicais e violentas, que queriam salvar o país com o sacrifício das classes produtoras rurais. Ao mesmo tempo, pedia que a questão agrária fosse tratada como algo técnico, pois a simples redistribuição da propriedade, embora satisfazendo imediatamente os beneficiados, estava longe de assegurar o progresso econômico e social que justificaria tal medida. No entanto, a Conferência defendia que o governo deveria empenhar-se na imediata destinação social das obras contra as secas, organizando fazendas de fixação, granjas coletivas ou cooperativas na periferia dos grandes sistemas hidráulicos, de açudagem ou ainda nas proximidades dos centros de consumo, incluindo os chamados "cinturões verdes". Nesse caso particular, o governo deveria proceder desapropriações quando necessário, respeitando os dispositivos da carta de 1946.<sup>(46)</sup> Assim, as classes rurais reconheciam que as terras beneficiadas com obras permanentes de saneamento, alvenagens, açudagens e canais deveriam ter um aproveitamento social.

Revelando uma preocupação em responder positivamente às propostas postas pelas correntes reformistas, a Conferência, com cautela, se manifestou favoravelmente à ampliação dos dispositivos trabalhistas no campo de modo gradual e pacífico e à atualização dos dispositivos do Código Civil sobre o arrendamento rural, com o encaminhamento ao Congresso do projeto da CNPA, depois de examinado e aceito pelas entidades rurais.

Essa postura menos agressiva frente ao governo se explica pelas mudanças ocorridas com a deposição e suicídio de Vargas, em agosto de 1954. O desaparecimento daquele que simbolizava o perigo "reformista" e o enfraquecimento dessas posições dentro do governo tornaram desnecessárias atitudes agressivas. A segunda mudança importante foi a tentativa das classes rurais de encaminhar propostas alternativas para a questão da reforma agrária. Essas importantes mudanças na prática das classes rurais, a partir do fim do governo Vargas, indicam o peso dos aspectos políticos, mormente do Getulismo nas posições assu

midas pela burguesia agrária.

Essa nova atitude apareceu nitidamente nos trabalhos da IVª Conferência realizada em Fortaleza, já no governo Juscelino Kubitschek. No discurso inaugural, o presidente da CRB, Iris Meinberg, expunha a nova postura das classes agrárias; na IVª Conferência Rural não se procurariam definir os princípios para a reforma agrária, ou mesmo definir reforma agrária sob a ótica da classe agrícola, mas sim traçar soluções, elaborar projetos de lei ou esboços para exame dos legislativos federal e estadual. A nova postura implicava na legitimidade da temática da reforma agrária. No seu discurso de saudação, o presidente da Federação das Associações Rurais do Estado do Ceará, o deputado Guilherme Teles Gouveia, admitia a necessidade de mudanças na estrutura agrária. Teles mencionava a coexistência do latifúndio e minifúndio e a existência de terras inexploradas ("País com metade ou mais de sua área cultivável plenamente incólune à ação do braço agrícola"). Assim, dizia que a reforma rural era defensável, não só pelos aspectos de justiça social, como por envolver um apelo à produtividade, que traria novas perspectivas para o mercado interno e a cooperação fluente com o desenvolvimento industrial, cuja metamorfose ninguém poderia ignorar.

A Conferência de Fortaleza sela a hegemonia dentro da burguesia agrária das correntes modernizantes, sem que com isso os setores tradicionais do anti-industrialismo tenham deixado de se manifestar.<sup>(47)</sup> A postura cautelosa e defensiva do começo dos anos cinquenta dá lugar à busca de uma plataforma visando realizar uma reforma rural devidamente depurada da contaminação esquerdista.

O espírito típico do "agrarismo modernizante" aparece no relatório final que expõe as diretrizes fundamentais da reforma agrária:

- a) a Lei agrária deve favorecer o desenvolvimento da agricultura, criando melhores condições de incentivo à exploração da terra e à valorização do homem do campo;
- b) a Lei agrária deverá ter múltiplas finalidades, não só a correção de anomalias da estru-

- tura fundiária, como também a instituição de medidas efetivas de justiça social, de proteção dos recursos naturais, de técnicas de produção, e outras, para a elevação da produtividade e das condições de vida e trabalho no meio rural;
- c) a lei agrária não deve basear-se apenas na divisão da propriedade rural;
  - d) deve considerar a valorização do homem, a defesa do solo e adequadas condições de trabalho;
  - e) a partilha das terras só ocorrerá em condições excepcionais, para fins de colonização e execução de uma sadia política de fixação do homem à terra;
  - f) a partilha de terras deverá incidir sobre as terras inexploradas, subdesenvolvidas ou abandonadas, cujos titulares, por absenteísmo ou quaisquer outros fatores deixarem de as utilizar quando lhes sejam asseguradas as condições favoráveis que permitam seu racional aproveitamento;
  - g) a lei agrária deve disciplinar as migrações internas, através da colonização intensiva em áreas despovoadas;
  - h) estas diretrizes devem-se articular harmoniosamente com o Serviço Social Rural, com a nova política de colonização e a legislação social do campo a ser criada. (4B)

As recomendações para o futuro Estatuto do Trabalho Rural incluíam a aceitação dos princípios sugeridos pela CRB sobre o tema: a) admissão do contrato individual ou coletivo de trabalho, segundo as condições peculiares das várias regiões; b) adoção do regime de 8 horas de trabalho, assegurada a flexibilidade para o atendimento desse horário; c) aceitação, em princípio da estabilidade dos trabalhadores rurais, observadas as particularidades e as características das atividades econômicas no campo.



As mudanças aludidas na posição da burguesia agrária não significavam nenhum recuo nas suas posições políticas. De um lado, ela prosseguiu, a nível de Congresso, na obstrução e na rejeição dos dispositivos sobre desapropriação e extensão da legislação social aos trabalhadores rurais. De outro, continuou a criticar asperamente as propostas reformistas, as quais abrigariam posições radicais e extremistas.

Retomando as questões colocadas no início deste item, vamos fazer algumas considerações sobre os aspectos tratados até aqui. Em primeiro lugar, quanto ao posicionamento dos modernizantes e dos anti-industrialistas, podemos dizer que havia uma aliança destes contra as propostas da CNPA. Porém, não havia identidade de pontos de vista com respeito ao problema da reforma agrária. Essas diferenças começavam a se explicitar a partir da IIIª Conferência Rural Brasileira, em 1954, quando houve uma mudança no discurso e no tratamento da questão agrária. A partir desse momento, os setores defensores da modernização agrária parecem ter assumido a hegemonia dentro da burguesia agrária. Este fato fez com que a rejeição das teses reformistas não significasse a recusa de mudanças na estrutura agrária. A burguesia agrária reagiu ao desafio reformista, propondo alternativas que contemplavam mudanças na estrutura agrária sem contudo implicar em redistribuição da propriedade fundiária. Tal posição adquiriu plenas feições em 1956 durante a IVª Conferência Rural, em Fortaleza, cuja orientação foi nitidamente a favor de medidas capazes de modernizar o campo, as quais prescindiriam de profundas alterações na distribuição da propriedade da terra. Essa mudança, na prática concreta dos setores agrários, esteve condicionada também ao fato de que o getulismo fora derrotado em agosto de 1954. Como desdobramento, as forças reformistas atuantes, principalmente no Congresso Nacional, viram-se enfraquecidas. Assim, exorcizado o fantasma do "getulismo", o clima da discussão sobre a questão agrária tornou-se menos "carregado" até o final dos cinqüenta, quando novamente a temperatura subiu acompanhando a radicalização da luta no campo, que atingiu o seu ápice em março de 1964, com o famoso decreto de desapropriação da Superintendência da Reforma Agrária - SUPRA.

Por outro lado, os ataques dirigidos contra as iniciativas governamentais foram também condicionados pelas mudanças trazidas após a morte de Getúlio Vargas. Entre 1952 e

1954, houve uma mobilização global dos agrários contra as propostas da CNPA, centrada na desnecessidade de uma reforma agrária redistributivista, na inconstitucionalidade da desapropriação pelo custo histórico, na inconveniência da extensão automática da Consolidação das Leis do Trabalho ao mundo rural, assim como do sindicalismo. Com a ascensão do pensamento modernizante, essas críticas foram qualificadas, inclusive a tese redistributivista. Assim, sem alterar totalmente suas posições anteriores, os agrários passaram a admitir, em casos especiais, a divisão e a distribuição das propriedades, a elaboração de um código trabalhista para reger as relações de trabalho na agricultura, etc. Ao mesmo tempo mantiveram a condenação da tese da desapropriação pelo custo histórico e das iniciativas reformistas que privilegiavam a questão da estrutura de propriedade fundiária na resolução dos problemas agrários.

A partir de 1954 houve uma crescente convergência entre as posições assumidas pela burguesia industrial e os setores agrários modernizantes. Essa aproximação entre industriais e proprietários rurais marcou o período 1955-1964, quando o contexto das relações políticas sofreu importantes mudanças, com a ascensão dos movimentos rurais e a radicalização das forças políticas urbanas, principalmente dos trabalhistas e dos comunistas. De certa maneira, a industrialização se consolidou com o Plano de Metas, encerrando uma etapa da discussão pela reforma agrária, em que o eixo da luta estava fortemente ligado aos anseios de avanço da industrialização e ao combate ao agrarismo anti-industrialista.

Com o governo Juscelino Kubitschek, abriu-se um novo período no qual a problemática agrária, especialmente a reforma agrária, sofreu transformações de vulto. De um lado, temos novas alianças e novos protagonistas em cena; de outro, algumas questões foram equacionadas pelo avanço da industrialização, ao mesmo tempo em que outras questões foram repostas com mais agudeza. Esboçamos no próximo capítulo um painel sumário desse novo momento da questão agrária.

## 5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, examinamos as relações entre a burguesia industrial e a burguesia agrária, procurando explorar as formulações das classes proprietárias acerca da industrialização e da reforma agrária. No primeiro tópico discutimos as manifestações dos industriais, principalmente da FIESP, a favor da política industrializante imprimida pelo governo. Procuramos ressaltar a clara defesa, por parte dos industriais, de medidas protecionistas a nível do nosso comércio exterior e política cambial, assim como de providências visando o fortalecimento do setor agrícola. Revelando consciência de sua relativa dependência do desempenho do setor externo, a burguesia industrial reivindicava a concessão de financiamentos à lavoura, a fixação de preços mínimos compensadores aos produtores e o incentivo à adoção de tecnologia e insumos agrícolas modernos.

Quanto à questão da possível aliança da burguesia industrial e do Estado, defendida por Maria Antonieta Leopoldi em seu trabalho sobre as associações industriais, assumimos uma posição distinta daquela sustentada pela autora. Concordamos que houve uma grande proximidade entre os industriais e os técnicos do governo, tendo ocorrido, inclusive, recrutamento de boa parcela destes dentro dos organismos corporativos da indústria. Além disso, em linhas gerais, a orientação econômica fundamental de Vargas foi no sentido do aprofundamento da industrialização; portanto, amplamente favorável à indústria. Todavia acreditamos que a tese da aliança entre a burguesia industrial e o Estado se mostra problemática por várias razões. Como frisamos anteriormente, a convergência de pontos de vista dos industriais e do governo era menos abrangente do que leva a supor o estudo de Maria Antonieta. Se nós traçarmos o itinerário político-ideológico da questão agrária, veremos que havia uma profunda divergência entre o diagnóstico e a terapêutica recebida pela CNI e aquela elaborada pelo governo através da CNPA. Essas divergências não assumiram proporções de aberta oposição por razões políticas específicas daquela conjuntura, onde o inimigo maior não era o reformismo agrário, mas sim os setores agro-exportadores e demais correntes que se opunham à industrialização.

No segundo tópico, descrevemos o diagnóstico e as soluções apresentadas pelos industriais com relação ao problema da reforma agrária. Após examinar o documento síntese - Estudo da Reforma Agrária, de 1952 -, chegamos à conclusão de que os industriais assumiram uma posição intermediária nessa polêmica. Com relação às proposições governamentais, o estudo divergia em dois pontos centrais. O primeiro, quanto ao papel a ser desempenhado pelo Estado no processo de transformação da estrutura agrária. Como vimos no capítulo 3, quando analisamos a orientação da CNPA, o Estado teria o papel dirigente, seria um protagonista essencial da reforma agrária. Nessa perspectiva, a defesa da desapropriação por interesse social enquanto instrumento privilegiado estava de acordo com a visão que apontava o Estado como agente capaz de realizar as transformações na agricultura. O uso ampliado pelo poder público do dispositivo constitucional da desapropriação estaria legitimado pelo seu papel de árbitro e de reformador social, na perspectiva do Estado, mas se revestiria na visão da burguesia industrial, de um excessivo poder intervencionista, por ele considerado indesejável. Em segundo lugar, o governo e os industriais discordavam acerca da necessidade de uma redistribuição de terra e sobre o papel que deveria desempenhar o estatuto da desapropriação. Enquanto para a CNPA a reforma agrária envolvia necessariamente uma alteração no quadro de distribuição da propriedade, a qual estaria muito concentrada, para os industriais, mesmo estes admitindo a concentração fundiária, a mudança não passava prioritariamente pela redistribuição da propriedade. Esta seria algo eventual, principalmente no caso das terras próximas aos centros urbanos. Assim, como decorrência disto, o estatuto da desapropriação era encarado como instrumento legítimo, mas auxiliar, que deveria ser utilizado em casos especiais para corrigir as eventuais anomalias na estrutura de propriedade. O contraste com a orientação das "Diretrizes" da CNPA é bastante evidente. Se não se alinhava com o reformismo oficial, tampouco a burguesia industrial aceitava o reacionarismo anti-industrialista de setores da burguesia agrária. As diferenças com o pensamento agrarista de corte se davam em dois pontos cruciais. De um lado, pela defesa da industrialização do campo como alternativa histórica indispensável para a solução dos problemas rurais. De outro, pela aceitação, pela burguesia industrial, do combate ao absentismo dos proprietários rurais que apenas especulavam com as suas pro

priedades.

Em suma, a burguesia industrial, ao sugerir como medidas essenciais uma certa redistribuição da propriedade, maiores créditos e melhores transportes para o escoamento das safras, a adoção de tecnologia moderna e assistência social e educativa às populações rurais, expressava uma posição diferenciada no espectro da questão agrária.

Ainda neste tópico, examinamos o comportamento dos industriais frente à burguesia agrária. Aqui dois aspectos merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, houve uma atitude de crítica sistemática e aberta aos setores anti-industrialistas das classes agrárias, denunciados como representantes de uma mentalidade feudal. Em segundo lugar, notamos igualmente um esforço deliberado das lideranças industriais no sentido de uma aproximação com as correntes agrárias que aceitavam a industrialização como algo irreversível e propunham a tecnificação da agricultura. Na verdade, à medida em que nossa análise foi se desenvolvendo reforçou-se a idéia de uma identidade de pontos de vista entre a burguesia industrial e os setores do "agrarismo modernizante".

No terceiro tópico retomamos a hipótese da diferenciação de interesses e concepções dentro das classes agrárias, procurando observar qual o padrão de intervenção que tinha prevalecido diante das propostas oficiais. As diferenças entre os setores modernizantes e agraristas tornaram-se aparecer. Para os primeiros, a superação dos desequilíbrios entre a agricultura e a indústria estava ligada à mudança da base técnica das atividades agrícolas. Desta forma, a solução dos problemas agrários - baixa produtividade, predomínio de métodos tradicionais de produção - estava na industrialização da agricultura, vinculada assim ao próprio avanço do desenvolvimento industrial. Enquanto isso, as correntes agraristas se opunham à industrialização e atribuíam ao "industrialismo artificial" a situação de atraso vivida pela agricultura. Neste medida, enfatizavam que o êxodo rural e a perda de competitividade dos produtos de exportação eram causados pela política governamental que privilegiava os interesses industriais. Daí porque pregavam o fim do "protecționismo à indústria artificial", o restabelecimento da livre-concorrência entre as empresas nacionais e estrangeiras e

uma política de amparo à agricultura. Quanto à reforma agrária entendiam que esta não tinha fundamento, tendo em vista que as causas dos problemas agrícolas diziam respeito ao favorecimento pelo Estado do setor industrial e não à existência dos latifúndios.

Apesar de se colocar em bloco contra a política econômica do governo, principalmente no que tange ao confisco cambial, percebemos que houve uma inflexão no comportamento da burguesia agrária, perceptível a partir de dezembro de 1954 - portanto após a morte de Vargas. Esta mudança no tratamento da questão agrária, refletindo a hegemonia dos setores modernizantes, implicou na elaboração de uma agenda de propostas voltadas para a modernização da estrutura agrária. Entre elas se destacavam a mecanização das lavouras, a criação de estações experimentais, fim do tabelamento de preços agrícolas e a melhoria do sistema de transportes.

Finalmente, no último tópico, abordamos a posição dessas correntes frente ao problema da reforma agrária. Neste caso, encontramos, inicialmente, uma posição comum repudiando as propostas da CNPA.

Nas suas críticas contra as propostas da Comissão Nacional de Política Agrária, os agrários insistiam em três pontos: o problema do país era a abundância de terras e a escassez de população; do cálculo das indenizações nos casos de desapropriação por interesse social pelo custo histórico era inconstitucional e a extensão pura e simples da legislação social aos trabalhadores rurais era inconveniente.

Este quadro se alterou no final de 1954, quando, sem abrir mão de sua posição contrária às propostas reformistas, os setores agrários modernizantes passaram a admitir, em certos casos, a possibilidade de divisão das terras inexploradas e abandonadas para fins de colonização e fixação do homem à terra, assim como a elaboração de um código trabalhista para regulamentar as relações de trabalho na agricultura.

NOTAS - CAPÍTULO 5

- ( 1 ) "O Imperativo da Nossa Industrialização", palestra do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, em Boletim Informativo CIESP/FIESP, maio, 1951, nº 83, p.2.
- ( 2 ) "O Governo e as Necessidades do Momento", Boletim Informativo CIESP/FIESP, novembro, 1951, nº 112, p.1.
- ( 3 ) "Falando de Indústria", Boletim Informativo CIESP/FIESP, dezembro, 1954, nº 271, p.394.
- ( 4 ) À esse respeito consultar os trabalhos de Carlos Lessa, Quinze Anos de Política Econômica, Brasiliense, S.P., 1982, Malan et.alii, Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952), IPEA/INPES, R.J., 1977 e Laura Corrêa Guarnieri, Alguns Aspectos Sócio-Econômicos do Planejamento na Cafeicultura, tese de mestrado, IFCH/UNICAMP, 1979.
- ( 5 ) "Economia em Fase de Transição", Boletim Informativo CIESP/FIESP, janeiro, 1953, nº 170, p.14.
- ( 6 ) Maria Antonieta P. Leopoldi - Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil (the Associations of Industrialists, Economic Policy-Making and the State With Special Reference to the Period 1930-1961), D.Phil., Londres, 1984, especialmente os capítulos 5,6,7 e 8.
- ( 7 ) "O Controle de Crédito como Solução para a Inflação". Boletim Informativo CIESP/FIESP, março, 1951, nº 73, p.5..
- ( 8 ) Renato Boschi, Elites Industriais e Democracia, RJ, 1979, pp.94-95.
- ( 9 ) Estudo da Reforma Agrária, Anais do Conselho Econômico da CNI, 1952, p.35.

- (10) "A transformação da base técnica da agricultura e a constituição do CAI são processos distintos e historicamente separados. O primeiro, se entendido enquanto processo de transformação dos meios de produção utilizados pela agricultura, de insumos naturais para bens de produção industriais, é basicamente, no Brasil, um processo de mudança técnica do pós-guerra". Guilherme Delgado, op. cit., p.31.
- (11) Paulo Cuba de Souza, "Premissas para uma Reorganização Agrária", Revista da Sociedade Rural Brasileira, 1950, n° , p.24.
- (12) "Uma Tese Arquivada", Boletim Informativo FIESP/CIESP, setembro, 1951, n° 102, p.1.
- (13) Sobre a influência das idéias elaboradas pela CEPAL consultar Celso Furtado, A Fantasia Organizada, Paz e Terra, R.J., 1985 e Maria Antonieta Leopoldi, op.cit.
- (14) "A Estrutura Econômico-Social de São Paulo", O Estado de São Paulo, 12-7-52. Transcrito no Boletim Informativo FIESP/CIESP, julho, 1952, p.26.
- (15) Boletim Informativo FIESP/CIESP, agosto, 1954, n° 256, p.310.
- (16) A esse respeito consultar: Eli Diniz, Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil, 1930-1945, R.J., Paz e Terra, Nícia Luz, A Luta pela Industrialização. S.P., Ed. Alfa Omega, 1975.
- (17) Gastão Jordan expunha este ponto de vista da seguinte maneira: "Assim, ante a perspectiva desse impressionante surto industrial deslocando inevitavelmente a já reduzida população rural para aquelas atividades, perguntamos, como intensificar a produção agrícola para atender o clamor que nos vem de toda a parte? Brasil Rural, janeiro, 1952, p.38.



- (18) José Bonifácio de Souza Amaral, "Protecionismo Industrial e Depauperamento de Populações Agrárias". A Política Nacional de Reforma Agrária, Sociedade Rural Brasileira, S.P., 1952, p.32.
- (19) José Bonifácio de Souza Amaral, "Protecionismo Industrial...", p.38. - Nas conclusões do trabalho, reitera acusação que a indústria nacional é artificial. Nas suas palavras "É sofisma dizer-se que a indústria consumidora de matéria-prima nacional não é artificial. Toda a indústria que não concorre no mercado internacional e necessita de proteções à custa da debilitação da economia popular para subsistir, é artificial. Mais artificial se revela quando, sobre a proteção alfandegária, fiscal e comercial, ainda procura uma proteção militar, envolvendo as classes armadas na sua exploração" (p.42).
- (20) José Bonifácio de Souza Amaral, "O Brasil ainda é essencialmente agrícola", A Rural, Revista da Sociedade Rural, março de 1953, p.49.
- (21) Consultar Armando Boito Junior, O Golpe de 1954: A Burguesia contra o Populismo, SP, Editora Brasiliense, 1982.
- (22) A Lavoura, "Agricultura mais Indústria" (editorial), julho-agosto de 1954, p.27.
- (23) Laura Corrêa Guarnieri, Alguns Aspectos Sócio-Econômicos do Planejamento na Cafeicultura, Tese de Mestrado, IFCH/UNICAMP, Campinas, SP, p.34.
- (24) Entre os estudos sobre o tema destacamos: Celso Furtado "Formação Econômica do Brasil", Editora Nacional, SP, 1975; Wernes Baer "A Industrialização e Desenvolvimento Econômico do Brasil", Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1975; Carlos Lessa "15 Anos de Política Econômica", Editora Brasiliense, SP, 1982 e Laura Corrêa Guarnieri "Alguns Aspectos Sócio-Econômico do Planejamento na Cafeicultura", Tese de Mestrado, IFCH/UNICAMP,

Campinas, SP. Mais recentemente os trabalhos de Malan et alli, "Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/54)", Relatório de Pesquisa do Ipen, RJ, 1977 e Wilson Cano "Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970, Tese de Livre-Docência, IFCH/UNICAMP, Campinas, SP, 1981, relativizam a Tese Clássica que atribui ao "Confisco Cambial" um papel fundamental no financiamento da indústria entre 1947-1952. Segundo esses autores, a taxa de câmbio barata propiciou à indústria um subsídio de cerca de 10% do valor adicionado pela indústria de transformação entre 1947-1952.

- (25) "Entrevista de Sálvio de Almeida Prado para o Jornal Folha da Manhã em 04.04.1952, citado Laura Corrêa Guarnieri, op.cit., p.59.
- (26) Laura Corrêa Guarnieri, 1979, p.40.
- (27) Diz Laura Corrêa Guarnieri: "Apeaar da política cambial do imediato após-guerra ter-se orientado de certa forma no sentido de manter em ascensão as cotações internacionais do café e de propiciar uma elevação real da rentabilidade da cafeicultura não obstante o confisco cambial, a partir de 1948 começavam a crescer as reivindicações da burguesia cafeeira a favor da criação de um órgão estatal destinado a defender os interesses da produção, distribuição e consumo do café no País e no Exterior. Entre os motivos que geraram estas reivindicações, cabe mencionar de um lado o fato do setor cafeeiro estar subordinado, na época, a uma política cambial centralmente decidida, a qual consistia em um dos principais determinantes da rentabilidade do setor e, do outro, o fato de que parte significativa dos ganhos advindos da elevação dos preços do café no mercado internacional ficassem nas mãos do comércio exportador", (p.36).

- (28) "III Conferência Rural Brasileira", A Rural,  
Revista da Federação das Associações Rurais  
do Estado de São Paulo, outubro-dezembro de 1954,  
p.62.
- (29) João Cleofas, Conferência na Sociedade Rural Bra-  
sileira, Revista da Sociedade Rural Brasileira,  
janeiro-fevereiro, 1952, p. 4.
- (30) A Reforma Agrária (do ponto de vista oficial da  
SRB), Revista da Sociedade Rural Brasileira, no  
vembro, 1952, p.27.
- (31) Sobre as diretrizes de uma Reforma Agrária da  
Comissão Nacional de Política Agrária, aprovadas  
pelo Presidente da República, Parecer do I.E.R.  
da SRB, Revista da Sociedade Rural Brasileira, de  
zembro, 1952, p.28.
- (32) Para uma análise detalhada da questão do custo  
histórico ver o capítulo 3 desta dissertação.
- (33) Folha da Manhã, 2.7.52.
- (34) José Bonifácio de Souza Amaral, "Não está na dis-  
tribuição da propriedade rural o problema da pro-  
dução agrícola brasileira?", in A Política Nacio-  
nal de Reforma Agrária, S.P., Sociedade Rural Bra-  
sileira, 1952, p.20.
- (35) José Bonifácio de Souza Amaral, "Pretende-se Con-  
gular o Preço das Terras e do seu Arrendamento",  
Revista da Sociedade Rural Brasileira, abril,  
1953, p.27.
- (36) Lucas Nogueira Garcez, Reforma Agrária (discurso  
inaugural do Seminário Latino-Americano de Pro-  
blemas da Terra), Revista da Sociedade Rural Bra-  
sileira, junho, 1953, p.16.

- ( 37) João Cleofas, "Os problemas da terra no Brasil e na América Latina" (documentário e conclusões do Seminário Latino-Americano sobre o Problema da Terra, R.J., Ministério da Agricultura, Brasil, 1954, pgs.101-109.
- ( 38) Correio Paulistano, 4.6.53.
- ( 39) Correio Paulistano, 4.6.53.
- ( 40) Correio Paulistano, 13.6.53.
- ( 41) A FAO e a Reforma Agrária (parecer do Conselho Técnico do Instituto de Economia Rural sobre o Seminário Latino-Americano de Problemas da Terra) Revista da Sociedade Rural Brasileira, agosto , 1953, p.32.
- ( 42) Virgílio dos Santos Mangano, Reforma Agrária, Revista da Sociedade Rural Brasileira, junho, 1953, p.23.
- ( 43) Álvaro de Oliveira Machado, Reforma Agrária, Revista da Sociedade Rural Brasileira, julho, 1953.
- ( 44) Concentração de Agricultores (texto integral das moções aprovadas), Brasil-Rural. Boletim Informativo da FARESP, agosto, 1953, p.14/15.
- ( 45) IIª Conferência Rural Brasileira, Brasil-Rural , Boletim Informativo da FARESP, janeiro, 1954, p. 12/13.
- ( 46) IIIª Conferência Rural Brasileira, Brasil-Rural, Boletim Informativo da FARESP, dezembro, 1954, p. 66.
- ( 47) É importante frisar que os ataques contra a indústria e a sua responsabilização pelos problemas da agricultura continuou por todo o período até 1963.

(48)

IVª Conferência Rural Brasileira, A Gleba, Revista da Confederação Rural Brasileira, ... fevereiro, 1956, p. 23-24

## CAPÍTULO 6

## A QUESTÃO AGRÁRIA NOS ANOS SESSENTA

## 6.1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos capítulos anteriores, procuramos desenvolver uma reflexão acerca das relações entre o processo de constituição do capitalismo no Brasil e a questão agrária, partindo do resgate histórico das várias propostas de reforma agrária elaboradas entre 1946 e 1954. Na verdade, fomos além. Avancamos considerações sobre a resposta do sistema político, principalmente, no IIº governo Vargas, às propostas de reforma agrária postas em discussão naquele momento. Além disso, privilegiando a ótica dos interesses dominantes, fizemos um esforço de pensar as relações entre a burguesia industrial e burguesia agrária insistindo na necessidade de evitar interpretações polarizadas, às quais pecam pelo excessivo simplismo.

Neste itinerário enfatizamos a existência de uma diversidade de propostas, que independente de seus graus de "realismo", apontavam para alternativas potenciais de encaminhamento da questão agrária. Deliberadamente, evitamos avaliar o grau de adequação das propostas às condições concretas de desenvolvimento da agricultura brasileira. Concentramos a nossa atenção na discussão do conteúdo, principais instrumentos, formas de encaminhamento e, na medida do possível, identificamos fatores favoráveis à viabilização das propostas, assim como os focos de resistência.

Procuramos inserir a discussão da problemática agrária no quadro mais amplo do debate acerca das vias de desenvolvimento capitalistas esboçadas neste período. Neste sentido, discutimos as iniciativas de reforma agrária do Executivo nos governos de Eurico Gaspar Dutra e Getúlio Vargas, articuladas com os respectivos planos de industrialização.

Ao mesmo tempo examinamos outros projetos elabora

dos por iniciativa dos partidos políticos. Buscamos reconstruir, dentro das possibilidades oferecidas pelas fontes documentais disponíveis, muitas vezes escassas, o quadro mais geral do debate sobre a questão agrária entre 1946 e 1954. Neste sentido, procuramos não só discutir o conteúdo das várias propostas de reforma agrária, como recuperar o debate e o posicionamento dos partidos políticos e entidades de classe (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Sociedade Rural Brasileira, etc.) acerca desta temática. Dedicamos atenção, especialmente, ao estudo das propostas e posições assumidas pela burguesia agrária e burguesia industrial frente a esta problemática. Este esforço de reconstrução e análise das alternativas concretas apresentadas para a questão agrária, entre 1946 e 1954, procurou destacar as visíveis diferenças entre o governo Dutra e Vargas. Estas diferenças dizem respeito tanto à natureza do projeto de desenvolvimento como à mudança entre uma conjuntura e outra, associada à dinâmica da luta política pela industrialização, no começo dos anos 50.

Seguindo pistas sugeridas por um trabalho recente (Sonia M. Draibe, 1985), buscamos deixar claro que o ritmo e o padrão de desenvolvimento da agricultura, ou melhor, o trajeto da questão agrária, esteve longe de seguir a monotonia da lógica imutável da santa aliança entre agricultura e indústria. Procuramos indicar, de um lado, o peso dos fatores políticos, ou seja, das diversas conjunturas, no debate e encaminhamento da questão agrária; de outro, que a contradição principal na fase da chamada industrialização restringida envolvia os setores industrialistas e setores agrários e mercantis antiindustrialistas.

Em síntese, o movimento analítico e o lastro histórico deste trabalho nos capítulos precedentes estiveram ancorados na moldura mais ampla das relações entre industrialização e questão agrária e na recuperação histórica das principais propostas para a questão agrária, pensadas não apenas a partir de suas condições de viabilidade política, como também dos contornos econômicos, sociais e políticos que cada uma delas projetava.

Neste último capítulo retomaremos as linhas básicas que nortearam este trabalho, descritas acima, para a análise do período que vai do final dos anos cinquenta até meados dos sessenta. Este período se distingue do anterior, tanto do ponto de vista das condições econômicas, como das políticas e so

ciais. As características mais gerais que conferem especificidade a esta etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro foram apontadas por um conjunto expressivo de estudos. Do ponto de vista econômico, é o momento de consolidação do capitalismo, a través do bloco de inversões do Plano de Metas<sup>(1)</sup> da plena constituição das forças produtivas capitalistas (Cardoso de Mello, 1982).

Quanto à agricultura, é importante ressaltar as mudanças que a industrialização pesada trouxe. Certamente, estas não se colocavam de imediato. No entanto, implicaram, a médio e longo prazo em transformações de envergadura. De um lado, como já vimos, teve início a instalação de unidades industriais produtoras de tratores, máquinas e implementos agrícolas, adubos, fertilizantes etc., ao final dos anos cinquenta. Noutras palavras, começava a gestar o chamado Departamento de Bens de Produção voltado para a agricultura.

Como salientamos no capítulo 5, o processo de mudança da base técnica na agricultura até o final do governo Vargas, se caracterizava pela incorporação crescente de tratores, implementos, adubos e fertilizantes, os quais eram atendidos fundamentalmente por importações. Apesar de ter havido um inequívoco salto entre o final do período Dutra e o de Vargas, a verdade é que a ausência de um  $D_1$  internalizado constituía um importante fator limitante no ritmo de transformação técnica da agricultura. A instalação do  $D_1$  para a agricultura marca a segunda fase no processo de mudança da base técnica, caracterizada por Guilherme Delgado como o momento da industrialização dos processos de produção rural com a implantação dos setores industriais de bens de produção e insumos básicos para a agricultura. A endogeneização do setor industrial produtor de bens de produção, de agricultura, criava uma base objetiva para a aceleração do ritmo de transformação tecnológica do campo, a qual se processaria nas décadas seguintes<sup>(2)</sup>. Ela lançava as bases para a efetiva "industrialização da agricultura"<sup>(3)</sup>, ou seja, a agricultura se convertia crescentemente num ramo da indústria, com uma dinâmica intersetorial mais complexa<sup>(4)</sup>. Como sublinhava Graziano da Silva, a partir da industrialização pesada a agricultura não podia ser vista apenas como desempenhando seu clássico papel de fornecedora de alimentos para o abastecimento urbano e de matérias-primas para o parque industrial. Ela tendia a se consti



tuir, cada vez mais, num mercado de meios de produção industrial, compradora e vendedora de insumos e não apenas como mercado para bens de consumo<sup>(5)</sup>.

As transformações econômicas mencionadas traziam consigo a emergência de novos interesses urbanos e industriais ligados às indústrias de bens de capital e bens intermediários para a produção agrícola, interessados numa modernização e capitalização do campo. A estes novos interesses se somavam os das indústrias de processamento, as quais já tinham interesse nessa modernização anteriormente.

Infelizmente, desconhecemos análises sobre o comportamento das indústrias produtoras de equipamentos e insumos e das processadoras no período 1956-1964. Há um conjunto considerável de trabalhos tratando de ambas, - das suas articulações intersetoriais, - apenas para o período recente - meados dos anos setenta<sup>(6)</sup>.

Como veremos mais adiante, as mudanças descritas e os novos interesses emergentes passaram despercebidos no intenso e explosivo debate da questão agrária no começo dos anos sessenta. Tal situação encontra explicação, em parte, nos quadros conceituais vigentes, utilizados pelo conjunto de forças reformistas.

Encontramos sinais novos, também, nas condições políticas do período aberto com o desenvolvimento juscelinista. Em primeiro lugar, havia o rejuvenescimento do nacionalismo<sup>(7)</sup>, que adotou um conteúdo progressivamente mobilizador, apesar de suas ambiguidades diante do avanço da organização das classes populares urbanas e rurais. Tal avanço das forças políticas nacionalistas tomaria corpo na campanha pelas Reformas de Base, dentre as quais a reforma agrária seria uma das mais importantes. Contrastando com o estilo adotado por Getúlio (cf. capítulos 3 e 4), voltado para um acordo com os setores dominantes sensíveis a uma mudança progressista, porém "controlada de cima", o nacionalismo dos sessenta lançaria mão do apelo à mobilização das classes subalternas, na maioria das vezes sem abandonar a postura de "tutela", mas abrindo flancos para posições que conferiam maior importância à organização dos movimentos rurais. O melhor exemplo desta vertente do nacionalismo mobilizador talvez seja o brizolismo. Em segundo lugar, havia o ascenso dos movimentos sociais no campo, com a multiplicação dos conflitos fundiários em várias

regiões do país. Como resultado das mudanças em curso no campo eclodiram conflitos fundiários em vários estados, envolvendo colonos das fazendas de café no estado de São Paulo. Estes foram expulsos pela conversão de antigas áreas de lavoura em pecuária, diante da concorrência do norte paranaense. No Nordeste, a expulsão do morador do engenho estava na base do surgimento e multiplicação das ligas camponesas <sup>(8)</sup>. Entre as décadas de 50 e 60, os donos de engenho retomaram a direção de suas propriedades atraídos pela valorização do açúcar no mercado mundial. Como conseqüência, os "moradores" foram obrigados a deixar, definitivamente, os engenhos. Por outro lado, nas chamadas zonas de fronteira, havia um intenso processo de grilagem que desalojou os posseiros fazendo com que, as tensões sociais fossem particularmente graves no Paraná, Goiás e Mato Grosso.

Assim, no começo dos anos sessenta, se assistiu um sério agravamento da questão fundiária, caracterizada por um reforçamento dos mecanismos de concentração do uso e posse da terra e pela mobilização daqueles que estavam sendo expulsos das terras: parceiros, arrendatários, posseiros e pequenos proprietários. Como expressão deste novo momento da luta social no campo ganhou envergadura organizativa, o movimento camponês - tanto pela disseminação das Ligas Camponesas, como de organismos como a ULTAB - que começava a assumir feições políticas mais radicais e dimensões nacionais. A realização do I Congresso Camponês, em 1961, na cidade de Belo Horizonte, marcou a ascensão definitiva dos setores agrários dominados no debate da reforma agrária.

Alguns autores <sup>(9)</sup> vêem na organização do movimento camponês e na sua mobilização no sentido da realização da reforma agrária, - na "lei ou na marra", como ficou popularizado o slogan, - a principal causa para o lugar central da questão agrária na cena política do início dos sessenta.

Aspásia sustenta que, no âmago da crise política do começo dos anos sessenta, estava a mobilização camponesa e o colapso da velha aliança entre Estado e as oligarquias regionais. Neste contexto, o avanço das lutas camponesas teria sido um fator fundamental no questionamento do pacto político oligárquico vigente até os anos sessenta. Para Aspásia Camargo, a velha aliança entre Estado e oligarquias entrou em crise, devido ao avanço das lutas sociais no campo e, sobretudo, "a aliança entre o Estado e o movimento camponês anuncia mudanças estruturais de

grande alcance, que afetam, de maneira irreversível, o conteúdo das relações sociais até então vigentes, e, em consequência, a orientação básica do sistema político". (Aspásia Camargo, 1976, p.33). Em síntese, o âmago da crise política do início dos sessenta estaria no re-  
crudescimento da questão agrária, para o qual o peso da mobilização camponesa teria sido fundamental.

Indiscutivelmente, a mobilização do movimento camponês colocou, na ordem do dia, a questão da reforma agrária, numa perspectiva que diferia, em boa medida, daquela defendida pelas várias matizes do nacionalismo progressista. No entanto, acreditamos que há uma certa superestimação do real peso político dos movimentos camponeses naquela conjuntura.

Num esforço de síntese do conjunto de questões e problemas colocados a partir de 1956, tanto pela reiteração de certos processos anteriores (como o reforço, e concentração fundiária e um estilo de crescimento agrário extensivo), como emergência de novos interesses econômicos e sociais (capital industrial voltado para a agricultura) e setores contestadores mobilizados (movimento camponês), podemos dizer que a década dos sessenta colocou a necessidade de enfrentar o agravamento da questão fundiária e de uma nova política agrícola capaz de articular em novas bases as relações entre indústria e agricultura.

Do ponto de vista da estrutura fundiária, assistimos, no começo dos anos 60, uma ampla e intensa mobilização pelo acesso à terra.

A questão do acesso à propriedade agrária tornou-se uma reivindicação central pela convergência de dois processos. De um lado, pela intensificação dos conflitos de terras em várias regiões do país; de outro, pela ofensiva das forças nacionalistas que tinham como uma das principais bandeiras a ampliação das oportunidades de acesso à propriedade através do estímulo à pequena propriedade.

Do ponto de vista da Política Agrária, tratava-se de articular, de alguma forma, o setor industrial voltado para a agricultura com uma política agrária que incentivasse o avanço de relações capitalistas no campo, acelerando a mercantilização do campo. Esta mudança técnica e social visava diversificar a pauta de exportações e atender, satisfatoriamente, a demanda interna por alimentos e matérias-primas. Tal redesenho das re-

lações indústria/agricultura passava por uma nova política de financiamento. Do ponto de vista social, havia, além da questão da ampliação das oportunidades de acesso à terra e da melhoria das condições econômicas e sociais dos trabalhadores rurais, a questão da ampliação da cidadania (criação de novos direitos). Nesse sentido, a questão da reforma agrária fazia convergir a questão social e a questão democrática num momento de transição do modelo de desenvolvimento capitalista, particularmente, do estilo de crescimento da agricultura.

Eis a agenda de questões objetivas colocadas como desafio para o conjunto de forças políticas e sociais em disputa na primeira metade dos sessenta. A nova inserção da agricultura num capitalismo amadurecido nas suas estruturas básicas era o desafio da questão agrária. É importante sublinhar, que a questão agrária se reiterou ao longo do período 30-64, mas com conteúdos diferentes porque as questões não resolvidas, ao serem reiteradas o eram num movimento de estruturação do capitalismo que introduziu novas condições de funcionamento do setor agrícolo, fazendo emergir novos protagonistas.

Nem sempre essas questões estiveram postas no momentoso debate sobre o problema agrário dos anos sessenta. Em parte, pelas concepções teóricas dominantes que excluíam certas questões, em parte pela própria radicalização política e ideológica que conduzia ao privilegiamento de determinadas questões como a eliminação do latifúndio para as correntes de esquerda e a realização de uma emenda constitucional para alterar o § 16 do artigo 141, ou da perspectiva conservadora na insistência da prioridade da elevação da produtividade agrícola.

Feitas essas considerações gerais acerca de algumas das principais características do período 1956-1964, impõem-se explicitar os contornos da análise desenvolvida nesse capítulo.

Como pretendemos ter deixado demonstrado, o novo período foi bastante distinto do anterior, o qual exigiria um estudo no nível de detalhe utilizado por nós para o período 1946-1954. Dada a extrema amplitude e complexidade das questões apresentadas a partir da metade dos anos cinquenta, optamos por privillegiar a dimensão político-partidária, incluindo as iniciativas do Executivo, que a exemplo do período Dutra e Vargas, era o locus central e insubstituível para qualquer tentativa de apro

vação de uma lei de reforma agrária.

Assim, examinaremos a questão agrária do ângulo dos projetos elaborados pelo Executivo como pelos partidos políticos.

Partindo das valiosas contribuições recentes de Walderley Guilherme dos Santos<sup>(10)</sup> e Lucia Hipólito<sup>(11)</sup>, assumiremos a hipótese de que a viabilidade de uma reforma agrária na quela conjuntura passava pela manutenção do sistema político<sup>(12)</sup>.

O capítulo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, recuperaremos as principais teses sobre a questão agrária presentes no início dos anos sessenta. O nosso intuito será, através do resgate do intenso debate sobre a problemática agrária, o de demarcar as principais posições sobre o tema, indicando as linhas de convergência e os principais pontos de discordância entre as várias correntes. Esta reconstrução do debate agrário estará longe de ser exaustivo. Ele se concentrará em algumas das mais importantes posições encontradas no debate sobre o tema nos anos 60. Na exposição privilegiaremos certos temas já tratados, de algum modo, nos capítulos anteriores. Em primeiro lugar, examinaremos as relações entre industrialização e agricultura, a partir da qual se pensava a natureza e as características da questão agrária. Em segundo lugar, trataremos de indicar os principais objetivos e medidas defendidas como sendo o conteúdo de reforma agrária. Em terceiro lugar, indicaremos as alianças políticas potenciais decorrentes da conceituação da questão agrária e do conteúdo atribuído à ela.

Procuramos sublinhar os principais pontos comuns entre as várias posições, mas, principalmente insistimos nos pontos polêmicos porque eles apontam, necessariamente, para divisões e conflitos na prática política da reforma agrária. E, como veremos na parte 2 deste capítulo há, concomitantemente com a radicalização e a mobilização em torno da reforma agrária, uma fragmentação dentro do campo reformista. Neste sentido, esboçar em grandes linhas algumas das principais teses sobre questão agrária será uma forma de introduzir esta problemática neste momento crucial da sociedade brasileira.

Na segunda parte examinaremos alguns dos principais projetos de reforma agrária discutidos na primeira metade dos anos sessenta, a nível do Executivo e do Legislativo, retomem

do a problemática mais geral acerca das alternativas históricas para a resolução da questão agrária. No estudo dos principais projetos de reforma agrária, privilegiaremos a discussão sobre a natureza, objetivos, instrumentos e viabilidade política das várias propostas. Nele se explicitam as diferenças entre o nacionalismo getulista (analisado no cap. 3) e o janguista, os contornos de uma vertente centrista defensora de uma reforma agrária moderada, bem como as principais divergências no interior das forças de esquerda. Esta segunda parte estará dividida em três itens. No primeiro, trataremos do período do efêmero e tumultuado governo Jânio Quadros, no qual houve o predomínio de iniciativas progressistas moderadas. Discutiremos, particularmente, os projetos de José Joffily, ligados à ala moça do PSD e aquele elaborado pela Comissão Milton Campos, mesmo que este só tenha ficado pronto no período do primeiro gabinete parlamentarista presidido por Tancredo Neves. No segundo item, trataremos do governo João Goulart, tanto a fase parlamentarista como a presidencialista, quando deslançava a ofensiva a favor das chamadas reformas de estrutura, dando especial atenção ao anteprojeto elaborado pelo Executivo e, principalmente, para a discussão da proposta de emenda constitucional apresentada pelo PTB, em cujo debate encontraremos elementos esclarecedores acerca das principais divergências entre os principais partidos políticos. Discutiremos, ainda, o famoso decreto da Supra apresentado no histórico comício das reformas em 13 de março de 1964. Este período se caracterizou pelo avanço das correntes mais "radicais" do nacionalismo mobilizador, pelas derradeiras tentativas de uma solução "conciliadora" para a crise política e, particularmente, para viabilizar a reforma agrária, e pela aglutinação final de amplos setores dominantes contra as forças nacionalistas e da esquerda, cuja expressão fundamental é a aproximação definitiva do PSD do seu inimigo histórico, a UDN. Finalmente, no terceiro item discutiremos a reforma agrária elaborada durante o governo do Marechal Castelo Branco. Partiremos de uma rápida reconstrução da estratégia governamental e das principais resistências do projeto; posteriormente, analisaremos a emenda constitucional nº 10, à luz dos debates sobre o mesmo tema ocorrido em 1963. Na parte final descreveremos as principais linhas do Estatuto da Terra, tecendo algumas considerações sobre a estratégia agrária adotada desde então.

## 6.2. INDUSTRIALIZAÇÃO E QUESTÃO AGRÁRIA: ALGUMAS TESES DO DEBATE DOS ANOS SESSENTA

O período contemporâneo do processo de industrialização capitalista no país entre 1930 e 1964, foi marcado por um intenso debate teórico, no qual as várias correntes políticas travavam uma discussão acirrada em relação às características do modelo capitalista a ser adotado. Dos anos trinta até o período Juscelino, o debate esteve centralizado em termos de industrialistas e anti-industrialistas, que teve na polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudim, ainda nos idos dos quarenta, um dos momentos mais importantes. (Sonia M. Draibe, 1985). A controvérsia entre os defensores da industrialização como "opção do futuro" e aqueles que defendiam a "vocaçãõ agrária" do país, foi, como procuramos mostrar nos capítulos anteriores, o eixo maior a partir do qual foi pensada a questão agrária entre 1946 e 1954.

Como tivemos oportunidade de frisar, na introdução deste capítulo, que o panorama da discussão da questão agrária começa a sofrer alterações significativas a partir do Plano de Metas. Paulatinamente, o eixo da controvérsia agrária deixou de ser a disjuntiva industrialização ou vocação agrária. Expressando o agravamento da problemática fundiária e dos problemas agrícolas, como por exemplo as periódicas crises de abastecimento, num quadro de ascenso dos movimentos camponeses e de mobilização das correntes nacionalistas no sentido da elaboração de um amplo programa de reformas estruturais, o debate sobre a questão agrária se politizou rapidamente.

A controvérsia sobre a questão agrária nos anos sessenta retomou alguns temas fundamentais presentes na discussão do pós-guerra: a extrema concentração da propriedade fundiária, a insuficiência da produção agrícola e os níveis precários de vida das populações rurais. Por detrás do debate estava a relação crucial entre industrialização e questão agrária. Os participantes do debate agrário partiam do reconhecimento de um ponto comum: o atraso da estrutura agrária. Quase todas as correntes envolvidas na discussão da questão agrária reconheciam a insuficiência da penetração do capitalismo no campo. Neste sentido, pensavam a estrutura agrária como um problema colocado para a continuidade do desenvolvimento capitalista brasileiro. Con

vêm frisar que isto não significava que todas as correntes comungassem da tese de que a agricultura poderia brecarar, ou mesmo pararalisar, o processo de industrialização. Esta tese era hegemonica dentro das correntes reformistas, mas o mesmo não ocorreria com as visões mais conservadoras<sup>(13)</sup>.

Portanto, serão apresentadas, sucintamente, nesta primeira parte, as principais teses sobre a questão agrária em discussão no começo dos anos sessenta. O nosso objetivo será introduzir a temática deste último capítulo, retracando, em linhas gerais, as visões mais importantes sobre o problema agrário no início dos anos 60. A idéia básica que orientará esta recuperação das teses sobre o problema agrário será de que elas permitirao uma melhor compreensão sobre a natureza das diversas propostas de reforma agrária existentes naquele momento.

Este capítulo encontra-se organizado a partir de duas hipóteses gerais. A primeira, em que cada uma das visões discutidas apontará, ao menos teoricamente, para distintas alternativas de encaminhamento da questão agrária. Este conjunto de visões poderá ser organizado a partir das grandes linhas político-ideológicas que acompanharam a questão agrária desde 1945. Neste sentido, as várias propostas poderão ser vistas como vinculadadas aos três campos político-ideológicos, mencionados ao longo desta dissertação: a perspectiva conservadora, a perspectiva conservadora-modernizante e a perspectiva nacional-reformista. A segunda hipótese, derivada da primeira, afirmará que as alternativas para a solução da questão agrária nos sessenta estariam longe da polarização reformista versus não-reformista. Consideremos que a conjuntura, ao contrário, se caracterizava pela existência de uma diversidade de alternativas no encaminhamento da questão agrária. Este ponto será fundamental, porque o proceso de radicalização política e ideológica deste período levou ao obscurecimento deste quadro de alternativas. A visão de uma situação polarizada entre reformistas e não-reformistas poderá ser encontrada em alguns analistas desta conjuntura. Ao nosso ver, a existência de uma polarização e radicalização não será incompatível com um quadro diversificado de alternativas para a questão agrária. Nossa preocupação não será negar a situação de polarização e radicalização, mas sim chamar a atenção para o elenco de possibilidades de encaminhamento da questão agrária existente, mesmo num contexto sócio-político difícil.



O resgate desta multiplicidade de alternativas permitirá uma compreensão mais adequada sobre as principais características da luta pela reforma agrária. Além disso, fornecerá elementos para o entendimento de natureza do Estatuto da Terra, e inclusive, o porquê da prioridade dispensada por Castelo Branco à questão agrária.

Ao longo desta reconstrução das principais visões sobre o problema agrário, sempre que possível, privilegiaremos três dimensões: a relação entre desenvolvimento capitalista e questão agrária, a natureza da reforma agrária e suas principais medidas e a base social, ou seja, procuraremos qualificar as forças políticas dirigentes da reforma agrária que embasaram as diversas concepções.

Como veremos na parte 2 deste capítulo, estas teses estarão permeando, em boa medida, as discussões dos vários projetos de reforma agrária entre 1961 e 1964 a nível do sistema político-partidário.

### 6.2.1. A VISÃO CEPALINA

Uma das principais matrizes do pensamento progressista do pós-guerra era o da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que reunia alguns dos mais renomados intelectuais e técnicos do continente. Os cepalinos, a partir da metade dos anos cinquenta, diante das dificuldades crescentes enfrentadas pelas economias latino-americanas, começaram a elaborar a idéia dos "obstáculos estruturais" antepostos ao desenvolvimento.

Ao longo dos anos 50, estes deram ênfase aos problemas inflacionários, que teriam raízes estruturais ligadas aos problemas enfrentados pela industrialização por substituição de importações. No começo dos anos 60, passaram a se preocupar com a tendência à estagnação das economias latino-americanas. Neste momento, se elaborava uma nova versão dos "obstáculos estruturais" antepostos ao desenvolvimento. Os principais obstáculos identificados eram o crescente estrangulamento externo e o atraso da estrutura agrária. Quanto ao primeiro obstáculo, o mesmo diz respeito à tese clássica cepalina acerca do desequilíbrio do setor externo ao longo da industrialização periférica<sup>(14)</sup>. Este fenômeno, segundo os cepalinos, teria se agudizado com o avanço da própria industrialização, na medida em que, estando na sua

fase substitutiva, teria acentuado os desequilíbrios dinâmicos entre o rápido crescimento da demanda por importações e as restrições para importar devido ao lento crescimento das receitas de exportação. No começo dos anos sessenta, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) via no agravamento do desequilíbrio ditado pela intensificação da própria industrialização, o perigo de um estrangulamento capaz de comprometer o esforço industrializante de décadas.

O segundo obstáculo que ameaçava a industrialização estava na preservação de uma estrutura agrária tradicional, caracterizada por uma extrema concentração da terra e pela difícil assimilação de técnicas produtivas modernas. A manutenção de uma estrutura agrária tradicional colocava o risco de interrupção do desenvolvimento por uma insuficiência na produção de alimentos. Certamente, os cepalinos estavam atentos aos aspectos sociais envolvidos na preservação de uma estrutura agrária fortemente concentrada.

A esse respeito, Celso Furtado, o mais importante representante do pensamento cepalino no Brasil neste momento, no seu trabalho "A Pré-Revolução Brasileira", mostrava sua inquietação com os "elevados custos sociais do desenvolvimento", os quais estavam na raiz do recrudescimento das tensões sociais. Segundo Furtado, haveria um desajuste estrutural entre o setor industrial e o agrícola. Noutras palavras, haveria uma resposta inadequada do setor agrícola, com duas conseqüências essenciais: a relativa inelasticidade da oferta agrícola causando uma elevação exagerada dos preços agrícolas e a elevação no preço que tornava muito difícil uma reorganização da política agrária em bases racionais<sup>(15)</sup>.

Assim, a estrutura agrária extremamente concentrada aparecia como um fator limitante do desenvolvimento. Por quê? Basicamente, os cepalinos apontavam duas razões. De um lado, o monopólio da terra<sup>(16)</sup> associado a um baixo coeficiente tecnológico que se traduzia numa produtividade limitada, a qual tornava a oferta de alimentos inelástica. Ou seja, haveria um estrangulamento na oferta de alimentos dado o crescimento inferior da produção frente ao da demanda originada nas altas de urbanização. Tal fenômeno provocaria uma pressão sobre os preços dos alimentos, tendo reflexos sobre o crescimento dos salários, ameaçando tornar inviável a continuidade do processo de industrialização.

Do outro, pela não-ampliação do mercado interno, para a indústria nascente, devido ao baixo grau de mercantilização das relações sociais no campo. Haveria a persistência de segmentos importantes de economia natural, isto é, muitas fazendas seriam quase autosuficientes, produzindo internamente, de modo artesanal, muitos produtos que poderiam ser adquiridos do setor industrial. A escassa divisão social do trabalho na agricultura excluía uma grande parcela da população rural, potencialmente consumidora de produtos produzidos pela indústria nacional. Deste modo, de ótica da indústria, mantidas as estruturas básicas da agricultura, esta não seria um mercado para ela. Portanto, estaria aí configurado um ponto, um configuramento fundamental para o processo de industrialização.

Em termos gerais, a remoção dos entraves postos pela agricultura atrasada implicava um programa amplo de incentivo às formas modernas (leia-se capitalistas), capazes de aumentar a produção agrícola e trazer mudança significativa na base técnica das atividades agrícolas. O incentivo às formas modernas de produção passava, necessariamente, pela desconcentração da posse da propriedade fundiária, pois, justamente o monopólio da terra era o responsável pela manutenção de amplos segmentos de economia natural. A reforma agrária era um ponto central na agenda de mudanças estruturais preconizadas pela CEPAL, como imperativo para o prosseguimento do processo de desenvolvimento.

É preciso mencionar que a realização de uma reforma agrária que permitisse uma política de desconcentração da propriedade fundiária, implicava necessariamente numa elevação do padrão de vida das populações rurais, já que estas estariam sendo incorporadas ao próprio processo de industrialização.

Porém, como advertia Raul Prebisch, a satisfação da demanda crescente por gêneros agrícolas vinda das zonas urbanas e a elevação dos padrões de vida das populações rurais só poderia ser alcançada com um aumento da produtividade agrícola <sup>(17)</sup>.

Os cepalinos reconheciam que a reforma agrária envolvia, necessariamente, um antagonismo de classes, no qual os setores atrasados ou feudais deveriam perder o seu poder político. Discutindo as reformas de base, Celso Furtado observava que o sistema político brasileiro era "fechado" aos camponeses, os quais viviam privados dos direitos e de canais para expressão de seus interesses. O sistema político, ao atribuir grande peso ao Se

nado, no qual os estados agrícolas tinham presença decisiva, fazia com que o Poder Legislativo ficasse nas mãos de uma minoria vinculada às regiões onde o latifúndio era dominante. Enquanto isso, na Câmara dos Deputados a representação proporcional à população de cada Estado, somada ao exercício limitado do solo, restrito aos alfabetizados, tinha como consequência o predomínio dos interesses latifundiários. Este controle da organização política pelo latifúndio impedia o Executivo de realizar mudanças profundas na estrutura agrária, ao mesmo tempo em que perpetuava a exclusão de amplos setores da população, localizados nas zonas rurais. Assim, a reforma agrária tinha uma inequívoca dimensão política e social e trazia em seu bojo a necessidade de reorganização do sistema político, através de medidas que suprimissem mecanismos de manutenção do poder político dos latifúndios <sup>(18)</sup>.

### 6.2.2. O MARXISMO ORTODOXO: ALBERTO PASSOS GUIMARÃES

Uma outra vertente influente no debate agrário das décadas de 50 e 60 era a matriz marxista, a qual tinha uma ampla difusão no pensamento de esquerda. Entre os vários autores destacamos Alberto Passos Guimarães, cuja elaboração teórica apresentada em seu livro "Quatro Séculos de Latifúndio", publicado em 1963, pode ser tomada como representativa da posição dos comunistas e outras correntes de esquerda.

A exemplo da formulação cepalina, Passos Guimarães sustentava a inadequação da estrutura agrária diante do avanço do capitalismo no Brasil. Segundo uma visão muito difundida na época, a agricultura padecia da sobrevivência de relações de produção não-capitalistas, "resquícios feudais". Para Passos, a estrutura agrária se caracterizaria pela coexistência de latifúndio "feudal" e de uma agricultura de subsistência, ou seja, haveria "praticamente duas agriculturas com posições e interesses antagônicos" <sup>(19)</sup>.

Para Passos Guimarães estava em curso, principalmente desde 1930, o que denominava a "crise do sistema latifundiário brasileiro", a qual se exprimiria por cinco traços principais. Em primeiro lugar, uma extrema concentração dos latifúndios <sup>(20)</sup> impulsionada pela associação do monopólio da terra e o monopólio da indústria de transformação ou de beneficiamento da matéria-prima agrícola <sup>(21)</sup>. Em segundo, uma extrema fragmentação dos minifúndios localizados nas piores terras, expediente utili

zado pelos grandes latifundiários para fixar nas suas proximidades uma reserva de mão-de-obra à sua disposição. Em terceiro, o abandono das lavouras e a sua substituição, em grande escala, pela pecuária extensiva. Em quarto, a introdução, em ritmo lento e em proporções insatisfatórias, das técnicas modernas de preparo e cultivo do solo, bem como de insumos como adubos, fertilizantes etc. Finalmente, a substituição lenta das formas pré-capitalistas da renda por formas semi ou capitalistas (22).

Não obstante reconhecer a existência de mudanças em curso na estrutura agrária, Passos Guimarães sublinhava o caráter limitado e deformado de tais transformações. Na verdade, dada a preservação do monopólio da terra nas mãos dos latifundiários, a crise do sistema estaria levando a um reforço do binômio latifúndio/minifúndio em prejuízo dos médios e pequenos proprietários. Assim, a introdução de técnicas modernas e a transformação das relações de produção não-capitalistas se davam num ritmo insuficiente. Mais do que insuficiente, o "modus operandi" da agricultura estava em antagonismo com o restante dos setores econômicos da sociedade brasileira. Neste sentido, dizia que "o balanço das transformações revela, ao contrário, sua precariedade, sua insuficiência e, mais do que isso, sua incompatibilidade e seu antagonismo com a estrutura agrária, que continua ser uma barreira ao desenvolvimento amplo e harmônico de nossa agricultura e da economia nacional". (Passos Guimarães, 1980, p.199).

O ponto central do poder da grande propriedade latifundiária era o monopólio da terra. Esta permitia aos grandes proprietários o controle de mais de 50% das terras, das divisas do comércio e o controle da política de crédito agrícola. O controle da propriedade fundiária seria a base material do sistema latifundiário, o qual "dá-lhe a faculdade de manter, sob coação, as relações de trabalho arcaicas e, em decorrência, o nível extremamente baixo dos salários agrícolas; possibilita-lhe sustentar os elevados preços da terra e do arrendamento agrícola e, em consequência, restringir o limitado número das propriedades e das explorações camponesas, das propriedades e das explorações capitalistas". (Passos Guimarães, 1980, p.203).

Assim, o monopólio da terra seria a principal causa do retardamento e crescimento limitado do mercado interno e pelo baixo nível aquisitivo das populações rurais e até urbanas.

A manutenção de estruturas tradicionais no campo

se expressava na existência de uma crise agrária. Esta teria como aspectos principais um declínio relativo das áreas de lavoura em relação ao crescimento da fronteira agrícola e pelo declínio absoluto da produtividade da maioria dos principais produtos agrícolas.

As principais conclusões de Alberto Passos Guimães eram: a) o latifúndio era o principal empecilho ao aumento da produção agrícola e, b) a divisão da propriedade era condição imprescindível para o progresso da agricultura.

A reforma agrária impunha-se por imperativos econômicos, sociais e políticos. Do ponto de vista econômico, ele permitiria o surgimento de formas capitalistas de produção removendo os óbices ao pleno desenvolvimento das forças produtivas nacionais. Do ponto de vista social, a redistribuição da propriedade daria ensejo ao surgimento de pequenos e médios proprietários, além da disseminação das relações de assalariamento, que juntas permitiriam uma elevação nos padrões de vida dessas populações, abrindo espaço para uma ampliação do mercado interno beneficiando a indústria nascente.

Quanto ao aspecto político, a reforma agrária permitiria aglutinar um arco de forças políticas nacionalistas (burguesie industrial, camadas médias, assalariados urbanos e camponeses) capazes de desalojar os inimigos da emancipação nacional: o latifúndio e o imperialismo. Segundo os comunistas, a revolução nacional tinha que ter um conteúdo antiimperialista e agrário <sup>(23)</sup>.

### 6.2.3. IGNÁCIO RANGEL: A DEFESA DO LATIFÚNDIO CAPITALISTA

Uma outra posição sobre a questão agrária encontraremos nos trabalhos de Inácio Rangel, importante assessor governamental, que desde os anos 50 vinha participando do debate sobre a problemática agrária. As idéias desenvolvidas a seguir estão, basicamente, referidas no trabalho "A Questão Agrária Brasileira", em 1962. O ponto de partida da análise de Rangel era a idéia da existência de "restos feudais" no campo. Porém, diferentemente da posição de Passos, chamava a atenção para o processo de crescente diferenciação na agricultura, o qual estava fazendo surgir, ao lado das formas feudais, unidades agrícolas de tipo capitalista ou pré-capitalista (pós-feudais), estruturadas nos moldes da pequena propriedade orientada para a produção de mercadorias. Rangel pensava a questão agrária a partir das relações estabelecidas entre indústria e agricultura no processo

de industrialização. O autor chamava a atenção para duas idéias básicas para a análise da crise agrária do começo dos anos sessenta. A primeira é de que a industrialização no Brasil ocorreu sem a realização prévia de uma reforma agrária, discriminando que as transformações da agricultura fossem concomitantes à própria industrialização. A segunda que a base da transformação da agricultura eram os amplos segmentos de economia natural existentes desde o início do processo de industrialização.

As transformações necessárias na agricultura eram pensadas a partir das funções a serem desempenhadas por esta no processo de industrialização. Para Rangel, ela deveria cumprir duas funções básicas: suprir o sistema de bens agrícolas necessários, incluindo os exportáveis e liberar ou reter ou reabsorver mão-de-obra, conforme as necessidades do sistema industrial. De finia-se, dizia Rangel, uma crise agrária "quando o setor agrícola", como consequência desse delicado mecanismo, ou não libera a mão-de-obra necessária à expansão dos demais setores ou, ao contrário, a libera em excesso (24).

A crise agrária brasileira se exprimiria pela existência de excedentes de produtos e de população, ou seja, pela ocorrência simultânea da superprodução e superpopulação. A formação da superpopulação expressaria a crise da estrutura feudal no campo que "com sua notória estagnação tecnológica, tem no crescimento da população a sua forma dominante de crescimento. O avanço das formas capitalistas no campo agudizava as contradições da estrutura feudal". (Inácio Rangel, 1962, p.9).

A crise agrária teria acompanhado a industrialização desde os anos 30. O seu agravamento nos anos sessenta estaria ligado à fase recessiva da economia. Explicando melhor: nas fases expansivas da economia brasileira, a crise agrária permaneceria em estado latente, graças à demanda adicional por força de trabalho e produtos agrícolas; ao contrário, nas fases de queda no ritmo da acumulação na economia, os fenômenos de superprodução e superpopulação voltariam a se manifestar com gravidade. Por outro lado, o autor chamava a atenção para elevação dos preços da terra causada por sua "escassez" e pela contabilidade do aumento da produtividade da unidade agrícola pelo proprietário como renda da terra. A esses fatores se somaria uma demanda especulativa suplementar originada pela elevação da inflação. A terra passava a ser vista como um ativo financeiro, como forma

de defesa do patrimônio, um meio de entesouramento. Tal situação teria, provisoriamente, impedido uma queda no preço da terra, possibilitada pelo avanço da industrialização, que passava a incorporar novas extensões de terra à economia nacional.

Rangel distinguia os problemas próprios e os impróprios da agricultura. Os próprios estavam ligados à crise agrária e se desdobravam nos constantes problemas do comércio exterior e no desemprego urbano. Os impróprios eram a escassez de certos bens agrícolas e a escassez sazonal de mão-de-obra. A solução destes problemas independia de mudanças na estrutura agrária. A escassez de produtos agrícolas poderia ser resolvida pelo combate do oligopólio da intermediação, o grande responsável pela elevação dos preços dos gêneros agrícolas nas cidades. Quanto ao problema da escassez de mão-de-obra, propunha a criação de pequenos lotes fora das grandes propriedades capitalistas para abrigar os assalariados das mesmas. Desta maneira, seriam atendidos os interesses da empresa agrícola pelo suprimento de uma oferta regular de mão-de-obra e do trabalhador que obteria um complemento do seu salário sob a forma de uma produção para o autoconsumo. Além disso, esse mecanismo possibilitaria fixar as populações urbanas marginalizadas no campo e romper os laços de dependência pessoal existentes dentro das fazendas.

Adotando uma posição bastante polêmica dentro do debate sobre a questão agrária, Inácio Rangel defendia a prioridade para as soluções do que chamava de problemas impróprios. Isto significava privilegiar um conjunto de medidas que tinham como finalidade essencial alterar indiretamente a estrutura agrária do país. A justificativa para esta opção era de que as medidas, visando resolver a escassez de produtos e de mão-de-obra, poderiam ser aceitas por um leque mais amplo de forças políticas e sociais. O mesmo não ocorreria em relação às medidas voltadas para os problemas propriamente agrários. Deste modo, Rangel esboçava um programa de ação, cuja ambição era obter o mais amplo consenso social.

O programa de ação estava centrado em torno de três ordens de medidas: 1) a criação de pequenas propriedades nas proximidades das grandes fazendas, de modo a resolver o problema da sazonalidade da mão-de-obra, melhorar as condições de vida dos assalariados rurais e absorção da população urbana; 2) o fortalecimento da posição do pequeno, médio e grande agricultor



frente ao oligopólio de intermediação dos bens agrícolas através de uma política agrícola eficaz que assegurasse preços mínimos, reorganizasse o crédito agrícola, fornecesse assistência técnica e serviços de infra-estrutura como silos e armazéns; 3) uma política de povoamento das terras de fronteira usando as terras públicas ou a cobrança de uma real taxa de melhoria para a expansão dos produtos agrícolas de suprimento escasso.

Ao contrário do conjunto das forças nacionalistas que privilegiava a questão do latifúndio, de redistribuição da terra, Rangel defendia uma aliança das forças progressistas com o latifúndio capitalista. Tratava-se de fortalecer o lado moderno da agricultura. A base objetiva da aliança do latifúndio capitalista com as forças de esquerda, estava em que ambos defendiam o crescimento da economia brasileira. A grande propriedade encontrava-se interessada, por motivos econômicos, na ampliação dos mercados externos, enquanto que a esquerda, por motivos políticos e ideológicos, defendia a mesma medida.

O reforço do lado capitalista de grande propriedade, concomitantemente ao avanço da industrialização, permitiria o "equacionamento" da questão agrária, porque absorveria os excedentes de mão-de-obra limitando implicitamente a produção agrícola.

Comentando as teses da "divisão do latifúndio", Rangel falava da emergência de um novo tipo de análise que distinguia latifúndio-capitalista e latifúndio-feudal. Contudo, "paradoxalmente, para afirmar que o primeiro é o mais retrógrado e odioso. Insinua-se a necessidade de desmantelar esse latifúndio, fazendo à custa a reforma agrária, sob o pretexto de que ocupa as melhores terras". (Inácio Rangel, 1962, p.12). Esta posição era equivocada, porque, o problema do Brasil não era fazer economia de terras, mas ampliar, ao máximo, a ocupação produtiva da terra. Portanto, "o essencial é tornar acessíveis e habitáveis as terras que antes não o eram e pesquisar os meios e modos de tornar agricultáveis as terras que também não o eram". (Inácio Rangel, 1962, p.12).

A ação do Estado, seguindo a proposta de Rangel, deveria ser no sentido de proteger os interesses da grande propriedade capitalista, assegurando a abertura de novos mercados, suprimindo internamente as necessidades de máquinas e equipamentos,

fornecendo crédito, etc. Ao mesmo tempo, o Estado, ao elaborar uma política de integração do território, daria oportunidade de acesso à terra, à população rural, através de programas de colonização. De alguma maneira, Rangel tinha uma expectativa positiva sobre os efeitos do avanço de industrialização sobre o acesso à terra, na medida que a ocupação das zonas novas permitiria fixar às terras os excedentes de população produzidos pelo avanço do capitalismo no campo. Em decorrência das considerações apresentadas anteriormente, Rangel desaconselhava a compra de terras pela utilização de fundos públicos. Ou seja, ele se opunha a uma política dirigida pelo Estado, visando realizar desapropriações em massa. Ao invés de comprar terras de particulares, caberia ao Estado intervir no mercado de terras, suprindo ou induzindo os proprietários a fazê-lo, porque, na sua opinião, o problema da terra no Brasil era um problema de preço.

Em razão da posição polêmica defendida por Rangel, este era acusado, por alguns setores da esquerda do período, como um defensor de uma solução conservadora, que resguardava os interesses da grande propriedade territorial.

Para finalizar, gostaríamos de tecer algumas considerações sobre o problema do mercado interno na perspectiva analítica desenvolvida por Rangel. Neste caso, fundamentalmente, a posição de Rangel e do pensamento de esquerda coincidiam: a expansão do capitalismo podia ser bloqueada pela estreiteza do mercado interno. As diferenças entre ambos estavam nas explicações adotadas por cada um deles. Em termos gerais, o argumento de Rangel era o seguinte: a crise agrária, ao produzir um excedente populacional, determinava uma elevação da taxa de exploração dos trabalhadores urbanos. Este fenômeno levava a uma queda da participação dos salários na renda gerada no setor industrial. A consequência era uma baixa "propensão a consumir"<sup>(25)</sup> para o conjunto da economia. Esta significava um mercado interno limitado, o que comprometia seriamente a possibilidade de novas inversões. Assim, o desenvolvimento capitalista teria no subconsumo dos trabalhadores urbanos um freio à sua expansão causado pela crise agrária.

Segundo Davidoff, a diferença entre Rangel e a esquerda "é que a esquerda enfatizava a âtrofia resultante das relações pré-capitalistas prevalentes na agricultura, que excluíam vastos contingentes populacionais das relações mercantis, enquan

to que Rangel privilegiava os efeitos de distribuição dessas relações sobre o nível de salários urbanos. Mas a concepção que está por trás é basicamente a mesma e de que o mercado interno no capitalismo é representado pelo consumo das massas trabalhadoras, rurais ou urbanas, e de que este, no caso brasileiro, mostrava-se, claramente, insuficiente para sustentar o desenvolvimento das forças produtivas". (Paulo Davidoff, 1980, p.121).

Portanto, contrastando com praticamente todo o pensamento nacionalista e de esquerda, Rangel negava a necessidade impostergável de uma reforma agrária que "quebrasse o latifúndio" e promovesse uma ampla redistribuição da terra pela partilha das grandes propriedades territoriais. Ao defender a preservação e a aliança das forças progressistas com a grande propriedade capitalista, se afastava das propostas de reforma agrária "radical" que vicejaram na primeira metade dos anos sessenta. A própria evolução da luta política pela reforma agrária tratou de aumentar a distância entre as formulações de Rangel e das forças reformistas.

Para Rangel, era um grande equívoco a posição obstinada dos setores nacionalistas a partir de 1963, que condicionavam a realização da reforma agrária à aprovação de emenda constitucional. Assim, a defesa feita por Rangel de uma aliança com o latifúndio capitalista era vista pelos setores nacional-reformistas como uma postura essencialmente conservadora.

#### 6.2.4. CAIO PRADO JÚNIOR: O PREDOMÍNIO DO TRABALHO ASSALARIADO

A tese da existência de sobrevivências feudais era assumida por amplos setores reformistas, incluindo nomes como de Celso Furtado, que por vezes mencionava a existência de traços feudais nas explorações agrícolas. Por este motivo, as posições desenvolvidas por Caio Prado Junior adquiriram uma indiscutível importância. Ele foi o primeiro dentro do pensamento de esquerda a contestar a tese amplamente difundida da natureza "pré-capitalista" ou "feudal" de boa parte da agricultura.

Para a discussão das teses de Caio Prado, utilizaremos elementos do conjunto da sua obra, em especial, os trabalhos publicados na primeira metade dos sessenta na Revista Brasileira.

Caio Prado, no seu conjunto de trabalhos<sup>(26)</sup>, negava que tivesse havido um regime feudal no Brasil. Segundo o autor, no Brasil, a organização econômica, desde os primórdios da colonização, esteve baseada na grande propriedade, a qual servira de base para o desenvolvimento posterior de uma economia mercantil. Com a abolição da escravatura, em 1888, se generalizou a produção capitalista. Neste processo teria havido uma adaptação da grande propriedade às novas condições econômicas. Ou seja, na transição do escravismo para o trabalho livre teriam se mantido as características estruturais da grande propriedade. Assim, ao contrário da Europa, não teria existido uma economia camponesa, isto é, uma economia agrária baseada na ocupação da terra. Nas palavras de Caio Prado, "a economia agrária brasileira não se constituiu na base da produção individual ou familiar, e da exploração parcelária da terra, como na Europa, e sim se estruturou na grande exploração agrícola voltada para o mercado. E o que é mais, o mercado interno, o que acentua ainda mais a natureza essencialmente mercantil da economia agrária brasileira, em contraste com a dos países europeus. Não se constituiu assim uma economia e uma classe camponesa, a não ser em restritos setores de importância secundária. E o que tivemos foi uma estrutura de grandes unidades produtivas de mercadorias de exportação trabalhadas pela mão-de-obra escrava". (Caio Prado, 1979, p.170).

Portanto, carecia de base material a posição que advogava ser a dinâmica do desenvolvimento brasileiro dada pelo conflito entre feudalismo versus capitalismo.

A posição de Caio Prado se particulariza na medida em que defende que a agricultura é capitalista, isto é, o predomínio das relações de assalariamento no campo. O argumento de Caio Prado é de que as relações de trabalho na agricultura - parceria, arrendamento, meia etc. - tinham um caráter de locação de serviços que, em essência, podiam ser assimilados à relação salarial, da qual se distinguiriam pela natureza da remuneração recebida. Ao assimilar as diversas formas de locação a modalidade de assalariamento disfarçados, rejeitava a tese da debilidade da introdução das relações de produção capitalista no campo. Reconhecia vestígios de relações de sujeição pessoal, na parceria, arrendamento etc., porém, as considerava um fenômeno que poderia ser extinto através da elaboração de uma legislação social

de proteção aos trabalhadores rurais, a qual permitia que esses traços servis, ainda presentes na agricultura, fossem extirpados.

Como decorrência da tese do predomínio das relações capitalistas na agricultura, Caio Prado via na extensão da legislação social aos trabalhadores rurais e na sindicalização rural, peças essenciais dentro de um programa de reforma da estrutura agrária. A legislação social poderia "extirpar" os vestígios servis, permitindo o surgimento de relações mais justas, propiciando uma melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais. Inclusive, a esse respeito, Caio Prado atacava, duramente as correntes de esquerda, principalmente, os comunistas por negligenciarem a questão do Estatuto do Trabalhador Rural.

Caio Prado considerava como o principal objetivo a ser perseguido pela reforma agrária, a elevação dos padrões de vida da população rural e sua integração em condições humanas na economia agrária. Tratar-se-ia de arrancar a grande maioria da população rural da miséria. As causas desta remetiam ao problema da grande propriedade. Os ínfimos níveis de existência de uma parcela ponderável da população rural estavam ligados, de um lado, à grande concentração da propriedade fundiária, que caracteriza a estrutura agrária desde os primórdios da colonização; de outro, como decorrência do monopólio virtual da terra que cria um contingente de mão-de-obra, formado por aqueles que não tiveram acesso à terra. Deste modo, os grandes proprietários sempre tiveram à sua disposição uma massa de trabalhadores de baixo custo, porque, esta, mesmo sendo judicialmente livre, na verdade, vivia premida por um mercado de trabalho abundante, que tendia a deprimir a sua capacidade de barganha e, conseqüentemente, seus salários.

A grande concentração da propriedade teria, assim, um duplo efeito: a) concederia uma base territorial para os empreendimentos mercantis e b) asseguraria, ao mesmo, a mão-de-obra indispensável.

O autor enfatizava que o ritmo das atividades agropecuárias era ditado pela grande propriedade, à qual estava subordinado o movimento da média e da pequena. Assim, no período de "prosperidade" da grande propriedade, esta avançaria absorvendo as pequenas e médias. Inversamente, nos momentos de crise da grande propriedade havia um recuo desta e um avanço das pequenas

e médias. "O grau de fracionamento da grande propriedade, em consequência a maior ou menor extensão da área que se transfere para o domínio da pequena, é em regra, nas diferentes zonas do país, função inversa da prosperidade e rentabilidade da grande exploração local". (Caio Prado, 1979, p.72). Na própria origem da pequena propriedade, em quase todo o país, estaria a ação e a influência da grande propriedade e das suas vicissitudes. Por isso, a grande propriedade e a pequena propriedade estavam ligadas umbilicalmente e o destino de uma era indissociável da outra.

Partindo do diagnóstico exposto sucintamente acima, Caio Prado defendia duas linhas de ação para a reforma agrária.

O primeiro caminho era a extensão da legislação social-trabalhista para o campo, a fim de proporcionar uma proteção legal adequada aos trabalhadores rurais, o que reverteria numa melhoria das condições de vida dessas populações. O segundo caminho era a modificação da estrutura fundiária, visando a correção da extrema concentração que a caracterizava, que ampliaria as oportunidades dos trabalhadores de ascenderem à condição de proprietários. O surgimento de novos proprietários melhoraria sua situação não apenas dos que atingissem essa condição, como dos assalariados rurais que, pela diminuição da pressão sobre o mercado de trabalho, teriam maior poder de barganha.

Quanto à divisão do "latifúndio", a posição de Caio Prado era bastante cuidadosa. Em geral, ele, coerente com as suas críticas à tese dos restos feudais, se posicionava contrariamente à proposta de divisão da grande propriedade e à transformação da economia agrária numa estrutura baseada na pequena propriedade. Ao fazer a defesa da utilização de uma estratégia combinada, composta pela aprovação da legislação social e a partilha de grandes propriedades, atacava a posição de grande parte da esquerda que apostava na formação de uma economia de pequenos proprietários. "(...) seria inteiramente falso imaginar (como pensa um certo sectarismo de esquerda) a possibilidade de desaparecimento desde logo da relação de emprego no trabalho rural, e a transformação instantânea, ou mesmo a curto prazo da massa rural brasileira, em uma coletividade de camponeses pequenos produtores e proprietários". (Caio Prado, 1979, p.90).

Entendia que carecia de realismo a proposta de divisão indiscriminada da grande propriedade. Argumentava que, em certos casos, tal subdivisão teria conseqüências negativas. Nos casos da cana-de-açúcar, cacau, fruticultura, a divisão da grande propriedade levaria a uma desorganização da produção, sendo por isso desaconselhável. Entretanto, sua posição não era contra toda e qualquer divisão das grandes propriedades. Na sua opinião, tal medida era desejável em certas situações, por isso, a reforma agrária deveria examinar cada caso em separado para avaliar da conveniência ou não da fragmentação da terra. Um dos casos em que tal partilha poderia ser feita, sem os riscos de desorganizar a produção, era aquele em que a grande propriedade era cultivada por um conjunto de parceiros. A parceria, segundo Caio Prado, era um tipo de organização agrária intermediária entre a grande propriedade e a propriedade parcelária. Neste caso, a grande propriedade já estava do ponto de vista da produção dividida, porque, embora integrado num todo, o parceiro realizava seu trabalho independente dos demais. Fato que não se verificava na grande exploração típica, onde o trabalho e a produção eram organizados coletivamente, ou seja, os trabalhadores se ocupavam, em conjunto, com a totalidade da propriedade. Portanto, a organização em parceria poderia ser um ponto de apoio para realizar um dos objetivos da reforma agrária: a desconcentração da propriedade e a substituição das relações de assalariamento pela condição de proprietário independente.

Quanto ao problema da forma de indenização prevista no artigo 141, § 16, Caio Prado concordava que a mesma precisava ser alterada. Considerava como as demais correntes reformistas que o pagamento em dinheiro era inviável. Era preciso efetuar o pagamento de futuras desapropriações na forma de títulos públicos acrescidos de juros. Apesar disso, ele reiterava que a subdivisão da grande propriedade era, em muitos casos, necessária e desejável, mas que tal procedimento não podia ser adotado indistintamente. Citava como casos passíveis de desapropriação as propriedades localizadas nas zonas canavieiras do Nordeste, e as propriedades e loteamentos beneficiados por obras públicas (irrigação, açudagem etc.). Neste último caso, defendia a aplicação do dispositivo constitucional que autorizava à União a cobrança da taxa de melhoria dos proprietários beneficiados pelas obras públicas. Defendia, ainda, como instrumento auxiliar, capaz de abrir perspectivas para distribuição da terra, a aplicação efetiva do Imposto Territorial Rural para desestimular a

posse especulativa, forçando uma queda no seu preço. Assim, ha veria o incentivo à venda dos imóveis, abrindo possibilidade de sua desapropriação e posterior transferência apra os pequenos proprietários.

Outro ponto enfatizado pelo autor era com relação às áreas de povoação recente ou ainda despovoadas. Observava que se fazia necessário uma política do Estado, no sentido de orga nizar a ocupação do território, visando evitar a repetição do predomínio da grande propriedade e a apropriação predatória das zonas de fronteira. Esta significava a ação de grileiros que procuravam forjar títulos de propriedade, expulsando os possei ros e "escamoteando a propriedade fundiária em benefício de uns poucos". Na raiz dos conflitos envolvendo posseiros em Goiás e no Paraná estava a ação de especuladores que iam se apropriando de zonas ainda despovoadas pelo expediente "legal" de forjar tí tulos de propriedade.

Além da elaboração e implementação de uma políti ca de povoamento das zonas pioneiras pelo Estado, haveria neces sidade de fazer valer o artigo 156 da constituição, que previa aos posseiros de terras devolutas preferência na aquisição de um lote de até 25 ha; e nos casos de terras privadas, aqueles com 10 anos de posse sem reconhecimento de domínio alheio teriam di reito a adquirir a propriedade também de 25 ha. A aplicação deste dispositivo, pensava Caio Prado, resolveria, em boa parte, os problemas dos posseiros, abrindo perspectivas de ocupação das frentes pioneiras com a fixação dos trabalhadores rurais dispos tos a se estabelecerem nessas zonas mais longínquas.

Do ponto de vista político, Caio Prado, diferentemente de Rangel, não defendia uma aliança com a grande proprie dade capitalista. Dado o caráter capitalista das relações de produção no campo, o eixo da luta no campo apontava para o reforço organizativo dos trabalhadores e pela obtenção de direitos (legislação social) e, em certa medida, pelo acesso à terra. A postura de Caio Prado sugere uma aliança dos trabalhadores rurais, urbanos e forças de esquerda não almejando a destruição da gran de propriedade, mas o reforço das posições dos trabalhadores rurais diante da grande propriedade capitalista, visando a elevação dos padrões de vida das populações rurais. Não se tratava de liquidar o latifúndio feudal ou a grande propriedade que uti lizava ineficientemente os fatores de produção; tampouco de se



lar uma aliança com a grande propriedade capitalista, em última análise, contra o capital estrangeiro. Os trabalhadores rurais deveriam buscar ampliar seus direitos, avançar nas suas formas organizativas e, fundamentalmente, combater as formas mais cruéis de exploração, condições essenciais para elevação dos padrões de vida da população rural.

### 6.2.5. AS LIGAS CAMPONESAS: A REFORMA AGRÁRIA RADICAL

Apesar de não se constituir uma vertente teórica, no debate sobre o problema agrário, as ligas camponesas por sua importância política e por assumirem uma concepção de reforma agrária, da própria revolução brasileira, distinta das predominantes nas principais correntes reformistas, foram incluídas como base de uma alternativa de encaminhamento da questão agrária.

Alguns dos seus principais líderes, como Francisco Julião, eram egressos do Partido Comunista Brasileiro, do qual discordavam nas linhas programáticas relacionadas à questão agrária. Os principais pontos de discordância diziam respeito à natureza da reforma agrária, ao peso e papel do campesinato, às ações táticas e aos objetivos estratégicos da revolução brasileira.

Quanto à reforma agrária questionavam a prioridade dada pelo PCB às chamadas "medidas parciais", cujo procedimento para Julião limitava o alcance da reforma da estrutura agrária. Tratava-se de lutar pela reforma agrária radical, traduzida numa luta sem trégua contra o monopólio da terra. Esta postura colidia com as posições comunistas que, na sua proposta de frente única, admitiam a participação dos setores do latifúndio em contradições com o imperialismo norte-americano. Por outro lado, os dirigentes das ligas viam no campesinato a principal força revolucionária do campo, ao contrário, o PCB atribuía o papel dirigente aos trabalhadores assalariados organizados em sindicatos rurais. Além disso, as ligas não aceitavam a tese dos comunistas sobre a etapa democrático-burguesa da revolução brasileira. Noutras palavras, não concordavam com a tática de subordinar a reforma agrária à questão nacional-democrática, considerada pelo PCB como expressão da contradição principal que dominava a etapa política do país e que opunha os setores nacionalistas e progressistas ao imperialismo" (27).

Para Francisco Julião a reforma agrária era a coluna mestra na liquidação das instituições capitalistas e na instauração do regime socialista<sup>(28)</sup>. Neste sentido, no entendimento dos dirigentes das Ligas, o combate do latifúndio era uma forma de questionamento da ordem burguesa e apontava para a transformação do regime de produção.

O conteúdo básico da reforma agrária radical era a da criação de uma economia camponesa. As ligas tinham como lingo principal de luta a manutenção e ampliação da posse da terra pelos camponeses. A plataforma do movimento camponês para a realização da reforma agrária radical tinha como principais pontos:

" - radical transformação da estrutura agrária do país, com a liquidação do monopólio de propriedade da terra exercido pelos latifundiários, principalmente com a desapropriação, pelo Governo Federal, dos latifúndios, substituindo-se a propriedade monopolista da terra pela propriedade coposta, em forma individual ou associada, e a propriedade estatal;

- máximo acesso à posse e ao uso da terra pelos que nela desejam trabalhar, à base da venda, usufruto ou aluguel a preços módicos das terras desapropriadas dos latifúndios e a distribuição gratuita das terras devolutas;

- respeito ao amplo, livre e democrático direito de organização independente dos camponeses, em suas associações de classe;

- plena garantia à sindicalização livre e autônoma dos assalariados e semi-assalariados do campo;

- aplicação efetiva da legislação trabalhista aos trabalhadores agrícolas, do mesmo modo que é aplicada aos trabalhadores urbanos;

- urgente eliminação do § 16 do Artigo 141, da Constituição Federal, de modo que as indenizações por interesse público sejam mediante títulos do poder público, resgatáveis a longo prazo e a juros baixos;

- completo levantamento cadastral de todas as propriedades de área superior a 500 hectares e seu aproveitamento;

- desapropriação, pelo Governo Federal, das terras não aproveitadas das propriedades com área superior a 500

hectares, a partir das regiões mais populosas, das proximidades dos centros urbanos, das principais vias de comunicação e reservas de água;

- levantamento e atualização de todos os títulos de posse da terra para anulação dos títulos ilegais ou precários de posse e reversão das terras à propriedade pública;

- imposto territorial progressivo, através de uma legislação tributária que estabeleça forte aumento de sua incidência sobre a grande propriedade agrícola e isenção fiscal para a pequena propriedade agrícola;

- regulamentação da venda, usufruto ou arrendamento da venda, usufruto ou arrendamento das terras desapropriadas dos latifundiários, levando em conta que em nenhum caso poderão ser feitas concessões cuja área seja superior a 500 hectares ou inferior ao mínimo vital às necessidades da pequena economia camponesa;

- outorga de título de propriedade aos atuais posseiros que, efetivamente, trabalham a terra, bem como defesa intransigente de seus direitos contra a grilagem;

- planificação, estímulo e facilidade à formação de núcleos de economia camponesa, através da produção cooperativa" (29).

As principais medidas preconizadas por Julião já constavam na declaração final do Iº Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas realizado em novembro de 1961.

Do ponto de vista das forças políticas dirigentes, Julião nas teses para um debate em junho de 1963 afirmava que a vanguarda do movimento deveria estar em mãos do operariado urbano, do proletariado rural e dos camponeses pobres (foreiros, em preiteiros e pequenos proprietários rurais) (30).

Em síntese, as ligas camponesas, ao defenderem a reforma agrária radical centrada na distribuição de terras aos camponeses e extinção plena da grande propriedade, ao atribuírem ao campesinato um papel dirigente do processo de transformação social, ao definirem como socialista a etapa da revolução brasileira, apontavam para um caminho alternativo para a questão agrária dentro do espectro de posições da esquerda.

Essa proposta de Reforma Agrária tinha como obje

tivo principal - a alteração na estrutura de propriedade da terra - a desapropriação dos latifúndios, e o surgimento da propriedade camponesa, ou ainda da propriedade estatal. Ao mesmo tempo, reivindicava o direito de organização e expressão livre dos sindicatos, respeito e ampliação da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais. Nesta perspectiva a questão agrária passava pela liquidação do "latifúndio", livre acesso à terra, e pela melhoria das condições de vida das populações rurais.

#### 6.2.6. O INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA: A PERSPECTIVA CONSERVADORA MODERNA

Uma reconstrução das principais teses sobre a questão agrária nos anos 60 não pode prescindir das formulações apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Mesmo não se constituindo numa vertente teórica, a exemplo das ligas camponesas, a visão do IBAD é importante porque representa a alternativa reformista-conservadora deste período. As vinculações dos membros dessa instituição no movimento civil-militar de 31 de março de 64, foram por nós deixadas de lado. Dentro da perspectiva deste trabalho, o fundamental é examinar os principais aspectos da proposta de reforma agrária do IBAD.

A posição do IBAD frente ao problema agrário encontra-se sintetizada no documento "Recomendação sobre Reforma Agrária", fruto de um simpósio realizado entre 17 e 22 de abril de 1961. O IBAD reconhecia que a estrutura agrária brasileira estava obsoleta. Esta situação de atraso da agricultura estaria expressa nos padrões infra-humanos de vida das populações rurais, na forte incidência de analfabetos, nas condições sanitárias, e elevados níveis de mortalidade, baixa produtividade, lentidão na difusão do progresso técnico, destruição do solo, e na deficiente distribuição da propriedade. O diagnóstico da situação agrária identificava no latifúndio o principal obstáculo ao desenvolvimento agrícola. Segundo as "Recomendações", o latifúndio era conservador e resistia à introdução de mudanças no campo. Para o IBAD, a questão da propriedade fundiária ocasionava consequências negativas. De um lado, porque incentivava a posse improdutiva e especulativa das terras. De outro, porque impedia o acesso à terra, isto é, que um número maior de pessoas pudesse vir a ser proprietário. O combate do latifúndio improdutivo e a especulação com as terras visava aumentar o número de proprietários e elevar os níveis de produtividade. O IBAD considerava neces

sária uma avaliação das oportunidades de acesso à terra. Essa ampliação contemplava a redistribuição de terras através da partilha de latifúndios. Neste sentido, duas passagens do Documento Recomendações esclareciam, devidamente, a posição do IBAD. Na primeira, distinguia-se reforma agrária e reforma rural. Nas palavras do IBAD "a chamada reforma agrária, neste contexto, indica primariamente a revisão do regime imobiliário da distribuição de terras. A reforma rural significa uma revisão da vida rural. Visa a equipar o rurícola com os meios necessários para a sua integração no ambiente rural, educação rural, meios assistenciais, creditícios, técnicos etc." (31).

Enquanto a reforma agrária envolvia uma modificação do regime de propriedade, a reforma rural procurava melhorar a situação do lavrador, através de medidas que não mexiam na propriedade. O IBAD defendia a necessidade tanto de uma reforma agrária como de uma reforma rural. Em segundo lugar, nas Recomendações se enfatizava que o escopo de reforma agrária era mais amplo do que um simples programa de colonização. Ou seja, se reafirmava a posição de realizar uma política de redistribuição da propriedade.

Cabe indagar qual a base objetiva dessa redistribuição. Basicamente, era o reconhecimento da existência de uma elevada concentração da propriedade fundiária. Por isso, a reforma agrária era fundamental e não podia ser confundida com uma reforma rural. "É inegável que a distribuição da propriedade no meio rural brasileiro, representa uma tremenda injustiça social". (IBAD, 1961, p.91).

A IBAD propunha que a política de redistribuição se apoiasse na aplicação do instituto da desapropriação por interesse social. Concretamente, nas Recomendações se sugeria a desapropriação "das áreas que margeiam estradas e obras de melhoramento em geral (açudes, por exemplo), para que essas obras não beneficiem unicamente a uma ridícula minoria de proprietários". (IBAD, 1961, p.294-295). Por outro lado, o IBAD ressaltava que as desapropriações deveriam ser feitas de acordo com os dispositivos constitucionais. As terras desapropriadas deveriam ser vendidas a preços módicos com financiamento de longo prazo. O IBAD se opunha à doação de terras.

Ainda com relação à questão do latifúndio, advertiu para a necessidade de diferenciar latifúndio e grande proprie

dade. A proposta do IBAD se voltava contra o latifúndio, nunca contra a grande propriedade.

Ao lado da redistribuição da propriedade pela desapropriação dos latifúndios, o IBAD mencionava a elaboração de planos de colonização com a utilização das terras devolutas como outra modalidade de acesso à terra aos trabalhadores rurais sem-terra.

Outro conjunto de medidas apontadas diziam respeito ao combate ao analfabetismo, ao desenvolvimento de uma infraestrutura (silos, armazéns etc.) adequada, à reorganização do crédito agrícola, à intensificação da industrialização de produtos agrícolas e à difusão da educação técnica.

Do ponto de vista institucional, propunha a criação de um órgão encarregado da elaboração e implementação da Reforma Agrária. Finalmente, na questão do financiamento, as Recomendações sugeriam, como instrumento preferencial, a aplicação do Imposto Territorial rural progressivo, ao mesmo tempo que mencionavam outras modalidades de financiamento como bônus valorizados no mercado de capitais ou ações das grandes empresas de economia mista sob o controle do Estado, que seriam entregues aos particulares.

O IBAD assumia uma posição reformista-moderada procurando destacar que sua posição não se identificava com o reformista nacionalista, que privilegiava a divisão da propriedade. O reformista moderado era sintetizado na seguinte passagem: "Para nós, Reforma Agrária não é essencialmente uma mudança de regime de propriedade, mas também não pode ser realizada sem essa mudança (...) não sendo a essência, nem o objetivo central, a distribuição da propriedade agrícola é um dos fatores de boa Reforma Agrária". (IBAD, 1961, p.61).

O IBAU atacava os conservadores acusando-os por se oporem à transformação dos latifúndios, sob a alegação de que estes eram uma necessidade histórica, uma contingência histórica, que apesar dos problemas deveria ser mantida. Em síntese, a posição dos conservadores cristalizava a defesa da propriedade improdutiva e especulativa. Ao mesmo tempo, o IBAD atacava os "comunistas" e as correntes de esquerda porque estes condenavam indiscriminadamente a grande propriedade. O equívoco destes estava em conceituar o latifúndio, utilizando como critério a extensão das propriedades. Além disso, os comunistas propunham uma

alternativa que, a exemplo da conservadora, levava à concentração da propriedade fundiária, neste caso, às mãos do Estado. Assim, o IBAD afirmava representar alternativa democrática, equidistante do conservadorismo imobilista e do esquerdismo confiscatório.

Para finalizar, a concepção da reforma agrária do IBAD expressava uma visão cristã influenciada pelas encíclicas papais, a "Mater et Magistra" de João XXIII. Nas linhas essenciais, a reforma agrária preconizada acenava com uma transformação moderada da estrutura agrária, envolvendo a utilização seletiva do dispositivo da desapropriação, principalmente nas zonas próximas aos grandes centros urbanos. Dava-se ênfase ao papel democratizante da pequena propriedade familiar, vista como aliça indispensável à organização agrária estável. Preservando a grande propriedade produtiva, as Recomendações do IBAD insistiam na necessidade de redistribuir a propriedade, aumentando as oportunidades de acesso à terra. Neste sentido, essa posição se opunha às correntes mais conservadoras que resistiam a qualquer programa de mudança na estrutura agrária. Do mesmo modo, o IBAD apresentava uma perspectiva distinta daquela existente em certos segmentos da UDN (ver 6.2.2) que defendiam um programa de mudança no campo prescindindo de uma política redistributiva da propriedade, mesmo em moldes limitados.

Com relação às propostas difundidas pelas correntes nacionais reformistas, o IBAD apresentava algumas diferenças. Em primeiro lugar, quanto ao escopo da política de redistribuição de terras, o IBAD propunha a adoção de um programa de desapropriações seletivo, adequado aos recursos financeiros, ou seja, pela definição de áreas prioritárias excluída a possibilidade de desapropriação em massa. Quanto ao argumento conservador, de que qualquer revisão da estrutura agrária significava um atentado ao direito de propriedade, o documento do IBAD respondia, citando as encíclicas papais, de que o mesmo era inconsistente. Para o IBAD, o argumento conservador era uma racionalização dos interesses reacionários; por outro lado, dizia que o direito de propriedade fundava-se na sua finalidade social. Assim, quando a propriedade privada não estivesse cumprindo essa finalidade social, caberia ao Estado intervir para promover o bem-estar social. Portanto, uma política de Reforma Agrária voltada para rever e corrigir uma distribuição muito desigual de terras, es

taria longe de atentar contra o direito da propriedade. Ao contrário, dizia o IBAD, "visava a garantir o efeito gozo e exercício desse direito pelo maior número possível de membros da comunidade, será, pois, uma providência a favor da propriedade e não contra ela". (IBAD, 1961, p.286). Portanto, tratava-se de programar as desapropriações obedecendo os dispositivos constitucionais dentro das disponibilidades financeiras existentes. Quanto à forma de pagamento, o IBAD admitia a possibilidade de utilização de outras formas de pagamento além daquela prevista na Constituição. Entre as alternativas sugeridas, estava o pagamento misto: parte em dinheiro, parte em títulos públicos amortizáveis a curto prazo.

Em terceiro lugar, para o IBAD a reforma agrária envolvia uma revisão da distribuição da propriedade, mas não considerava este o ponto principal. A reforma agrária "democrática", dizia, envolvia um plano amplo de medidas que incluía o combate ao analfabetismo, a criação de escolas técnicas, a organização do crédito pessoal, a proteção legal de assalariados, parceiros, arrendatários etc., a criação de uma infra-estrutura para as atividades agrícolas (silos, armazéns etc.), difusão do progresso técnico, incentivo e industrialização dos produtos agrícolas etc.

Finalizando, gostaríamos de sublinhar um ponto importante. A proposta contida no documento Recomendações, retomado em suas linhas básicas no trabalho do IPES: "Reforma Agrária: bases e Soluções" e no Estatuto da Terra aprovado por Castelo Branco, expressava uma alternativa reformista-moderada. Acreditamos que, gradativamente, as propostas desta vertente reformista-moderada se orientaram no sentido de enfatizar o papel dirigente da empresa agrícola na estrutura agrária, diminuindo a importância atribuída à pequena propriedade no processo de mudança.

Como veremos na parte 2, o leque de posições presentes no debate das propostas concretas de reforma agrária se aproxima daquele discutido nesta primeira parte. Acreditamos que as posições mais representativas do pensamento reformista, no que concerne a questão agrária, foram exatamente as discutidas por nós. Gostaríamos de frisar dois aspectos gerais pouco mencionados. O primeiro, de que as divergências dentro das forças nacionalistas e de esquerda eram profundas e estavam associadas



e diferentes modalidades de entendimento da problemática do desenvolvimento do capitalismo no país, principalmente, no que tange a sua penetração no campo. Estas concepções diferentes apontavam, a nível teórico, para alternativas distintas de definição da reforma agrária, do seu encaminhamento e do espectro de forças político-sociais capaz de viabilizá-la. Portanto, não havia, como aparentemente se tem sugerido, a ênfase na questão do latifúndio e do mercado interno um consenso a nível de concepção do desenvolvimento do capitalismo e da natureza das relações sociais no campo. Neste sentido, a divisão das forças progressistas, no auge da luta pela reforma agrária 1963-1964, não encontra explicação apenas em fatores estritamente políticos, mas exprime visões distintas sobre a natureza da reforma agrária e o bloco de forças políticas de sustentação da mesma, dentro do pensamento nacionalista e de esquerda.

O segundo aspecto diz respeito à existência de uma vertente reformista-moderada expressa nas formulações do IBAD (posteriormente na proposta do IPES e no Estatuto da Terra elaborado no governo Castelo Branco), que propunha uma reforma agrária obedecendo as diretrizes constitucionais vigentes, que representava uma alternativa concreta às propostas defendidas pelas correntes nacional-reformistas. Esta vertente reconhecia a existência do problema da concentração da terra, identificava no latifúndio improdutivo e na especulação com terras, os principais obstáculos ao desenvolvimento da economia agrária. Defendiam uma certa redistribuição de terras, mas atacavam as posições reformistas nacionalistas acusando-as de proporem uma reforma agrária totalitária. Em resumo, no começo dos anos sessenta se esboçou uma alternativa com um certo conteúdo reformista às propostas defendidas pelas correntes nacionalistas.

Há uma certa resistência entre os analistas em reconhecer nas propostas do IBAD, IPES e no Estatuto da Terra um sentido reformista moderado. Em geral, elas são interpretadas como reações conservadoras ao avanço das forças progressistas. Esta interpretação nos parece equivocada, porque não percebe que estas propostas não eram uma simples reação defensiva diante da mobilização pela reforma agrária. Na verdade, estas propostas se constituíam numa resposta alternativa ao desafio da questão agrária, colocado naquele momento. De um lado, porque ignora o espectro de posições existentes naquela conjuntura. Do outro, porque não examina com cuidado o conteúdo dos diversos projetos.

A seguir, retomaremos as questões gerais ligadas às alternativas para o encaminhamento da reforma agrária examinando os principais projetos discutidos no Congresso Nacional entre 1961-1964.

### 6.3. AS ALTERNATIVAS PARA A QUESTÃO AGRÁRIA: OS PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA

#### 6.3.1. AS ALTERNATIVAS MODERADAS: O SUBSTITUTIVO JOSÉ JOFFILY E O PROJETO MILTON CAMPOS

Durante o governo Juscelino Kubitschek houve um certo esfriamento na discussão da questão agrária. Mesmo presente no discurso oficial, o problema agrário ocupou lugar secundário na agenda governamental. Basicamente, as iniciativas do Executivo foram indiretas, como a Operação Nordeste que levou à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Aspásia Alcântara enfatizava o papel político da estratégia Nordeste-Sudene, que expressaria a intenção do governo de deslocar a atenção da questão social (reforma agrária) para a questão regional. (Aspásia Camargo, 1979, p.166). Tal deslocamento se exprimiria no abandono da proposta do Estatuto do Trabalhador Rural e concentração das atenções na Sudene.

A nível do Congresso, afora o projeto de Fernando Ferrari sobre o Estatuto do Trabalhador Rural (mencionado no cap. 4), encontramos poucas propostas importantes. Entre elas, merecem menção um projeto de Josué de Castro, que visa a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à desapropriação por interesse social e uma outra proposta de Último de Carvalho, que defendia o aumento da produtividade agrícola<sup>(32)</sup>.

Este quadro começou a sofrer modificações no final da década de cinquenta, quando despontou o tema das reformas de base. A esse respeito, diz Aspásia Camargo, "uma nova mentalidade emerge à cena política, com a tomada de consciência que se delinsia ao final do período juscelinista, favorável a amplas reformas de estrutura - as reformas de base - entre elas, à frente delas, a integração das camadas rurais ao processo econômico - o desenvolvimento - e político à cidadania". (Aspásia Camargo, 1979, p.167).

Essas novas condições sociais e políticas estavam presentes na campanha presidencial de 1960, quando tanto o candidato das ditas forças progressistas Mal. Lott, como o Sr. Jânio Quadros, apoiado pela UDN, defendiam em suas respectivas plataformas de governo a realização de transformações na estrutura agrária.

O candidato vitorioso Jânio Quadros, durante a sua campanha, defendeu a extensão da legislação social às populações rurais e a elaboração de uma lei agrária visando o acesso à terra, assegurando à propriedade o seu sentido social. Em possado no cargo, Jânio Quadros, continuou a defender mudanças na estrutura agrária.

Na sua mensagem de 15 de março de 1961, Quadros mencionava a intenção do governo em adotar um conjunto de medidas, visando transformar a situação da estrutura agrária. Entre as medidas em cogitação se destacavam: a) o envio de uma proposta para apreciação do Congresso disciplinando o trabalho rural; b) a elaboração de um estatuto da terra voltado para o incremento da produção agrícola e c) a incorporação das massas rurais à economia nacional. Na mensagem, Quadros advertia aos especuladores e aos absenteístas, que o governo pretendia coibir, com energia, a retenção anti-social da terra. Neste sentido, o Presidente acenava com um conjunto de medidas, as quais iam da tributação rigorosa à desapropriação por interesse social<sup>(33)</sup>.

Seguindo a orientação esboçada na Mensagem, Quadros criou, em 15 de abril, um grupo de trabalho, presidido pelo senador Milton Campos, com o objetivo de elaborar um estatuto da terra. O grupo de trabalho era composto por parlamentares como o senador Milton Campos (UDN-MG), os deputados Barbosa Lima Sobrinho (PTB-PE), Nestor Duarte (PL-BA) e Fernando Gomes (UDN-MG); pelos economistas e técnicos governamentais Inácio Rangel e Thomaz Pompeu Accioly Borges; João Napoleão de Andrade (ABCAR); D. Helder Câmara, secretário-geral da CNBB; Edgar Teixeira Leite (vice-presidente da Confederação Rural Brasileira); Angelo de Sousa, do Ministério da Fazenda e Ivan Luz, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Os trabalhos do "Grupo de Trabalho Milton Campos" só foram concluídos no ano seguinte, durante o primeiro gabinete parlamentarista. Voltaremos a examinar mais adiante o projeto elaborado pela Comissão Milton Campos.

Ao mesmo tempo em que o Executivo manifestava a sua intenção de incentivar a realização de mudanças na estrutura agrária, o PSD, no Congresso, tomava a iniciativa de propor um projeto de reforma agrária. O Congresso criara uma Comissão Especial de Reforma Agrária, com a incumbência de elaborar um substitutivo, através da análise de projetos existentes na casa:

Nestor Duarte, Coutinho Cavalcanti e Último de Carvalho. Para relator desta Comissão foi designado o deputado paraibano José Joffily, pessedista, pertencente à "Ala Moça" <sup>(34)</sup> e a Frente Parlamentar Nacionalista <sup>(35)</sup>.

A seguir, analisaremos o substitutivo Joffily e o ante-projeto da Comissão Milton Campos, procurando qualificar a natureza e as principais medidas apresentadas em cada uma das propostas. Ao mesmo tempo, reconstruiremos os principais aspectos do debate em torno dessas propostas, destacando os pontos mais polêmicos, e indicando o posicionamento das principais correntes político-partidárias, frente às mesmas.

### 6.3.1.1. A BUSCA DA UNIDADE: O SUBSTITUTIVO JOSÉ JOFFILY

O substitutivo Joffily, como ficou conhecido, foi a proposta de maior repercussão no ano de 1961. Nele foram retomadas algumas das principais teses defendidas ao longo da década de 50, nos debates e projetos no Congresso. Entendemos o substitutivo como um esforço de unificação de algumas propostas reformistas, de cunho moderado, buscando, deste modo, viabilizar a aprovação da reforma agrária pelo Congresso.

No seu parecer, Joffily defendia a reforma agrária como instrumento para provocar alterações na estrutura da economia, em direção à promoção da justa distribuição da riqueza social. Ela apareceria como um triplo imperativo: econômico, social e político. Para ele eram sintomas de decadência do mundo agrário: a baixa produtividade agrícola, responsável por encarecimento dos bens agrícolas consumidos pela população urbana, a expansão das ligas camponesas e a crescente mobilização das forças intelectuais, espirituais e políticas a favor de uma revisão agrária.

Do ponto de vista econômico, Joffily enfatizava o avanço da industrialização, e, sobretudo, os maciços investimentos públicos nas áreas de energia e transportes que:

"permitiram a produção racional de fertilizantes oriundos do petróleo, de adubos fosfatados, de tu fos e bombas para irrigação, de implementos agrícolas, de inseticidas, de cimento e asfalto para estrada de penetração, além da fabricação de veículos para transporte das safras, enquanto já se

anuncia o lançamento de tratores nacionais". (Senado Federal, 1964, v.1, p.132).

O argumento chave de Joffily era de que, o país dependeria, por muito tempo, dos produtos agrícolas, portanto, a produtividade agrícola era um aspecto crucial. Dela dependeria a própria indústria, não existindo a possibilidade de uma indústria sólida, sem a expansão do mercado interno, que dependia, em grande parte, da elevação da renda da população rural. Todavia, a recente expansão industrial - dizia Joffily - favoreceu alguns grandes proprietários de terra beneficiados com a valorização de suas terras. Somado a isto, houve um agravamento do contraste cidade/campo. Como resultado, boa parte da população rural vive em condições praticamente vegetativas. Assim, um dos objetivos da revisão agrária deveria ser elevar a produtividade da agricultura, incorporando as populações rurais ao mercado interno, e incentivando a própria consolidação da indústria.

Do ponto de vista político, a ascensão das ligas camponesas, de modo análogo ao ocorrido décadas antes com o movimento operário, impunha a necessidade de mudanças na estrutura agrária. As ligas camponesas, na opinião de Joffily:

"representam antes de tudo um esforço associativo dos trabalhadores rurais, em busca de um melhor padrão de existência, i.e., em busca da revisão agrária e dos direitos à assistência já conferidos ao trabalhador da cidade". (Senado Federal, 1964, v.1, p.132).

Joffily reconhecia nas ligas e no movimento camponês, movimentos políticos legítimos - expressão do processo de ascensão social do povo brasileiro - cabendo às elites dirigentes encará-las da mesma maneira. Uma atitude de recusa ou mesmo de repressão poderia fornecer a pólvora para a revolução agrária.

A tarefa de evitar esse ponto de saturação seria dos legisladores, na medida em que dessem o primeiro passo visando a realização da reforma agrária.

O terceiro aspecto mencionado como sintoma da decadência do mundo agrário, era a mobilização de amplos setores (intelectuais, organizações internacionais, opinião pública) em apoio à realização da reforma agrária no país.

Essas considerações revelavam o sentido e as ca

racterísticas mais marcantes do substitutivo Joffily. De um lado, ele via a situação agrária, seu atraso, a sua baixa produtividade, como obstáculo à própria consolidação da indústria. Esse quadro tinha reflexos sociais graves, com a condenação de grande parte das populações rurais à miséria e a sua exclusão do mercado consumidor. A causa principal da miséria e abandono das populações rurais estaria na própria estrutura agrária, defasada do surto de industrialização vivido pelo país. Daí, o reconhecimento como legítimo, do movimento camponês, especialmente as ligas camponesas. E mais, a sua advertência da necessidade das elites serem sensíveis a essas reivindicações e ao movimento político vivido pelo país.

De outro lado, o projeto foi uma tentativa de romper a inércia nas ações do congresso, e abrir caminho, negociando para a reforma agrária. Por isso, Joffily observava que não tinha a pretensão de apresentar uma regulamentação ampla, que contemplasse os vários aspectos envolvidos na questão. Na sua opinião, qualquer tentativa de propor uma ampla reforma estaria condenada ao insucesso. Citava como exemplo, que o latifúndio não respeitava nem o salário-mínimo fixado em lei, então porque tentar implantar, sem bases, a previdência social no campo? Por isso,

"nesta hora, deve o latifúndio, como gerador de todos os males a combater - o arcaísmo agrícola, o primitivismo técnico, a espoliação de trabalhador, o policiamento particular, o enfeudamento e leitoral e o cerceamento da justiça constituir a nossa primeira e única preocupação até porque se trata de uma das formas desumanas de abuso do poder econômico condenado no artigo 148 da constituição". (Senado Federal, 1964, v.1, p.133).

Assim, acreditava que a tarefa preliminar da comissão da reforma agrária poderia ser a aprovação de uma emenda ao projeto 3/55, em tramitação na câmara. Este projeto versava sobre a regulamentação do art. 148 da constituição, que previa punição aos abusos de poder econômico. Segundo Joffily, a manutenção de terras inexploradas era uma das formas mais desumanas de abuso do poder econômico. A emenda sugerida tinha a seguinte redação:

"Considera-se ainda abuso ao poder econômico: man

ter improdutivas terras economicamente exploráveis, desde que, pela sua extensão ou localização, impeçam ou dificultem o desenvolvimento da produção e do abastecimento, parágrafo. As áreas identificadas como tais, através do processo administrativo, instaurado nos termos desta lei, serão desapropriadas e vendidas em lotes agrícolas na forma decretada pelo poder executivo". (Senado Federal, 1964, v.1, p.143).

Desta maneira, na opinião de Joffily, os reforços iniciais no tocante à reforma agrária deveriam estar concentrados no combate ao latifúndio improdutivo, ao qual ficariam subordinados os outros aspectos envolvidos na discussão da reforma agrária.

O substitutivo Joffily estipulava como objetivos da reforma agrária: a) definir os casos de desapropriação e outros meios de acesso à terra; b) criar a Comissão Federal da Reforma Agrária e instituir o Fundo Agrário Nacional.

Quanto às formas de acesso à terra, a desapropriação por interesse social atingiria as terras improdutivas, as exploradas inadequadamente com prejuízos à produção de alimentos e matérias-primas, e as beneficiadas com melhoramentos públicos diretos e indiretos. As terras desapropriadas seriam utilizadas para a formação de cinturões verdes próximos às grandes cidades e construção de núcleos residenciais para as camadas pobres. A desapropriação poderia ser realizada de duas maneiras: definitiva e temporária. A desapropriação temporária teria a duração de 10 anos, pela qual o proprietário receberia um pagamento de 6% do valor do imóvel, anualmente. Colocava-se a possibilidade de desapropriação definitiva durante a utilização temporária do imóvel. Na verdade, a desapropriação temporária era uma versão atualizada do "arrendamento compulsório", proposto ainda no segundo governo Vargas pelo Conselho Nacional de Política Agrária (CNPA).

O valor de justa indenização para desapropriação definitiva seria fixado, tendo por base o valor atribuído no último lançamento do imposto territorial rural, levando em conta as benfeitorias e excluindo as valorizações decorrentes de obras públicas. Quanto a este ponto, o proprietário, se solicitado pela subcomissão, deveria declarar o justo valor das suas terras



para efeitos de uma eventual desapropriação. Quando houvesse um desacordo significativo entre o valor declarado pelo proprietário e o valor rural utilizado pela região, a Comissão Federal de Reforma Agrária (COFRA) promoverá uma avaliação da propriedade.

As outras formas de acesso à terra contempladas no substitutivo eram: a compra e venda, doação, arrecadação dos bens - conforme § 1 do artigo 589 do código civil -, reversão ao domínio público de terras devolutas indebitamente apropriadas e arrendamento das terras públicas.

Prevía ainda a criação da COFRA incumbida de promover a execução da lei de reforma agrária, elaborando o planejamento geral da aludida reforma. A COFRA estaria diretamente subordinada ao Presidente da República. A nível estadual a COFRA seria formada por subcomissões compostas de 3 pessoas nomeadas pelo Presidente da República, cujas funções seriam: identificar as terras que estivessem impedindo o desenvolvimento da produção e apurar a legitimidade de títulos de propriedades rurais com mais de 500 ha.

O capítulo V previa a instituição do Fundo Agrário Nacional, que teria um plano anual de aplicações sancionado pelo Presidente da República.

O Fundo Agrário seria constituído pelas seguintes fontes: a) 3% da receita tributária federal; b) o produto da venda de bonus rural; c) os bens e imóveis adquiridos com os recursos proporcionados por esta lei; d) as terras desapropriadas; e) os bens que caíam em herança jacente; f) o produto da venda ou arrendamento de seus bens; doações e subvenções recebidas pelas entidades públicas ou particulares; h) imóveis mais pertencentes às empresas incorporadas ao patrimônio Nacional; i) as terras devolutas inclusive as dos Estados e que convênios revertam ao Patrimônio da União. (Senado Federal, 1964, v.1, p.139-140).

Finalmente, estava prevista uma ação conjunta entre a União e os Estados na busca do estabelecimento de bases uniformes e racionais na cobrança de imposto territorial rural, com o objetivo de dificultar a manutenção de terras improdutivas.

O substitutivo Joffily pensava a questão agrária nos marcos da industrialização, onde a agricultura se constituía num obstáculo ao fortalecimento do mercado interno e da própria indústria. Mas nele apareciam, também, os ecos da mobilização

em favor da reforma agrária e da ascensão das ligas camponesas. O crescimento da mobilização pela reforma agrária servia de advertência para a urgência de medidas legislativas sobre a questão.

As medidas apresentadas no substitutivo eram, segundo as orientações dos projetos Nestor Duarte e Coutinho Cavalcanti, moderadas. A aplicação do estatuto da desapropriação tinhe como alvo preferencial as terras improdutivas ou não-aproveitadas e visava a produção agrícola. Ao mesmo tempo, entre as sugestões mais polêmicas, que encontraram resistências em setores anti-reformistas, estavam a possibilidade de desapropriação temporária e o cálculo da indenização para efeitos de desapropriação, levando em conta o último lançamento do imposto territorial.

O substitutivo recebeu várias críticas, tanto de parlamentares do PSD, como da UDN, que se opunham à idéia de realização da Reforma Agrária, mesmo no tom moderado, como o proposto pelo deputado da ala moça do PSD. Essa reação anti-reformista estava dirigida para cinco questões básicas: 1) a utilização das terras devolutas para a realização da reforma; 2) a manutenção incólume dos dispositivos 141 § 16 e 147 da carta de 46; 3) uso limitado do dispositivo da desapropriação por interesse social; 4) a rejeição do arrendamento temporário e 5) do cálculo das indenizações, levando em conta a declaração do imposto territorial rural.

Na perspectiva conservadora coube ao deputado pessedista Gileno De Carli a apresentação da crítica global ao substitutivo Joffily. Ele exprimia a reação das bases ruralistas do partido contrárias ao espírito do substitutivo. A proposta De Carli propunha a realização tão somente de um programa sócio-econômico de distribuição das terras, a partir da utilização das terras devolutas pertencentes à União.

Com relação à aplicação do instituto de desapropriação por interesse social, De Carli colocava uma série de ressalvas que tornavam difícil o uso deste instrumento para uma política de redistribuição da propriedade fundiária. Desde logo, não seriam passíveis de desapropriação as propriedades que tivessem boa utilização social<sup>(38)</sup>. Por outro lado, as propriedades inferiores a 300 ha não poderiam ser desapropriadas. Além disso, no caso das propriedades desapropriadas, o proprietário te

ria direito a uma área de até 300 ha, podendo ainda, para a área desapropriada, apresentar ao poder público um plano de loteamento para implantar sob sua direção a venda das terras. Este direito vigoraria por dois anos; só então, caso a execução da venda não tivesse sido iniciada, é que o poder público procederia automaticamente à desapropriação. Segundo o autor, a possibilidade acenada da desapropriação ser administrada pelo proprietário (ele venderia os lotes de terra), permitiria contornar a questão do custo da reforma agrária e daria aos próprios desapropriados a possibilidade de auferirem lucros com a venda das suas terras.

Como podemos perceber, o projeto De Carli era ostensivamente favorável aos interesses dos proprietários rurais, inclusive chegando ao ponto de abertamente propor a utilização do dispositivo da desapropriação, de modo a tornar a sua aplicação num negócio rendoso para quem fosse penalizado com a sua aplicação. Fica óbvio que tal proposta era uma afronta aos esforços de todos os setores que pregavam uma ampla redistribuição da propriedade e o combate sem tréguas ao latifúndio.

De Carli mantinha a forma de pagamento prévia e em dinheiro. O projeto também não mencionava o problema dos critérios a serem utilizados para o cálculo das indenizações, bem como ignorava a possibilidade de desapropriações temporárias.

O incentivo à agricultura de alimentos, que tanto preocupava o governo e setores favoráveis a uma reforma ampla, era dada escassa atenção. O projeto se limitava a estipular a utilização de 5% das propriedades acima de 300 ha, na forma de arrendamento, para a produção de gêneros alimentícios e ainda assim, apenas nas cidades com densidade demográfica acima de 50 habitantes/km<sup>2</sup>.

De Carli previa também a criação de um imposto de consumo para a formação de um fundo especial destinado a financiar o programa de reforma agrária. Por último, o planejamento, a execução e a fiscalização da reforma seria responsabilidade do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), cuja criação era contemplada na proposta do deputado pernambucano.

O ponto de vista expresso pelo projeto De Carli era compartilhado por vários parlamentares da UDN e do próprio PSD. Assim, os deputados da bancada mineira da UDN, Geraldo Freire e José Humberto, insistiam na necessidade de manter a forma

de pagamento das indenizações prevista na Constituição e na necessidade de privilegiar as terras devolutas para fins do programa de redistribuição de terras. Ao passo que Carlos Gomes (UDN-AL) e Rubem Nogueira (PSD-BA) apresentavam emendas suprimindo a desapropriação temporária e o cálculo baseado na declaração, para fins de imposto territorial rural.

Quanto à desapropriação temporária advertiam:

"A utilização temporária todavia é uma inovação perigosa. O estado utiliza-se do imóvel, explorá-o para depois devolvê-lo, se assim o entender, cansado, esgotado, ao proprietário, que, além do mais teve a sua vida desorganizada pelo seu afastamento das terras desapropriadas. (Senado Federal, 1964, v.1, p.177).

A supressão do artigo 12 se justificava - na opinião dos deputados - porque o preço atribuído no lançamento do imposto territorial não era justo, como critério para cálculo das indenizações.

Outro mineiro, Último de Carvalho, do PSD, importante figura nos meios conservadores, apresentou emenda supressiva dirigida, no essencial, para os artigos que versavam sobre os casos passíveis de desapropriação, a possibilidade de desapropriação temporária e o cálculo da indenização das desapropriações. Na justificativa, Carvalho acusava o substitutivo de inexecutível e inconstitucional. Mais tarde, a direção do PSD utilizaria a mesma argumentação para impedir a votação do projeto Joffily.

No campo das forças políticas reformistas, destacamos a emenda substitutiva apresentada pelo deputado Jonas Bahiense do PTB-RJ, a qual foi, sem dúvida, a mais "radical" entre aquelas elaboradas dentro dos partidos políticos.

Esta proposta de Bahiense pode ser considerada como a mais "à esquerda" dentro do espectro de posições sobre a questão no congresso neste período. Uma característica central desta proposta era a sugestão de um amplo controle estatal sobre o conjunto das atividades agrárias, incluindo a produção e comercialização dos produtos agrícolas até monopólio do comércio exterior (agricultura de exportação).

Para tanto, previa a criação do Instituto Nacional de Organização Agrária (INDA) como resultado da fusão do Ins

tituto Nacional de Imigração e Colonização e da Comissão Nacional de Política Agrária.

Quanto à redistribuição de terras, como mostra o quadro 6, previa a criação de várias modalidades de propriedades coletivas estatais: campo coletivo, granjas modelos, glebas camponesas, sítio, fazendas integradas, fazendas livres, cooperativa agrícola livre. Ao mesmo tempo, o projeto ampliava o leque de casos de desapropriação incluindo a formação de campos coletivos e locação compulsória de terras cultivadas na forma de parceria.

QUADRO 6 - Modalidades de Exploração das Terras Proposta no Substitutivo Jonas Bahiense.

**Campo Coletivo** - o camponês não pagará nada para ter acesso à terra sendo esta comum a todos para a execução das tarefas de produção aprovada por direção colegiada composta por dois lavradores e um representante da União, do Estado e Município, os lucros serão divididos proporcionalmente às tarefas executadas;

**Granjas Modelo** - aqui o camponês será assalariado até que o sistema se transforme em campo coletivo, o que só poderá ocorrer quando a produção oferecer a rentabilidade que garanta o resgate das benfeitorias estatais, não computando nelas o valor da terra, a preferência é a utilização das terras devolutas;

**Glebas Camponesas** - cada gleba terá, no máximo, 25 ha e será vendida a prazo, ficando o comprador obrigado a executar o plano de produção elaborado pelo INOA dentro de um sistema cooperativo;

**Sítio** - destina-se à produção particular e sua área não poderá exceder 50 ha ;

**Fazendas Integradas** - são as propriedades de mais de 50 ha com aproveitamento racional do ponto de vista econômico, cuja produção esteja integrada no Plano Agrícola Nacional. Ela operará com trabalhadores rurais assalariados;

**Fazendas Livres** - são as propriedades de mais de 50 ha cultivadas por seus proprietários sem nenhuma integração necessária com o plano agrícola;

**Cooperativa Agrícola Livre** - resultado da união de fazendas livres cooperativas agrícolas integradas - são aquelas formadas pela livre associação de fazendas integradas se enquadradas no plano agrícola nacional, gozando de facilidades especiais, incluindo, o financiamento da produção.

Fonte: Senado Federal, 1964, v.1.

Quanto às desapropriações, estas se faziam mediante prévia e justa indenização, calculada com base no valor atribuído no último lançamento do imposto territorial, levando-se em conta as benfeitorias e deduzindo-se as valorizações decorrentes

de obras públicas. Com relação à discutida forma de pagamento das indenizações, o projeto oferecia ao proprietário expropriado, desde que concordasse com o pagamento da indenização em bônus rurais, a fixação do valor através de acordo amigável e com isenção de imposto sobre o lucro imobiliário. Os bônus renderiam 3,5 a.a. de juros e poderiam ser usados para o pagamento de até 50% do imposto de renda da pessoa jurídica.

Além disso, extinguiu o trabalho não-remunerado e a parceria, quando as benfeitorias não pertencessem ao proprietário da terra; instituiu o salário-mínimo rural; reduzia o aluguel da parceria e do arrendamento a 1% do valor da gleba e de fedia o incentivo à sindicalização rural.

Na defesa da sua proposta, Jonas Bahiense via a questão agrária com um ponto crucial na transição para uma nova sociedade. Para o deputado petebista, o capitalismo no país estaria seriamente abalado, diante da sua incapacidade de atender às necessidades básicas da maioria da população. Tampouco o sistema capitalista seria capaz de oferecer condições de acesso à educação, à saúde e ao bem-estar em igualdade de condições às várias camadas da população. No caso específico, o camponês estaria sendo aviltado, pela usurpação da sua terra e espoliação do seu trabalho. (Senado Federal, 1964, v.1, p.189).

Neste quadro, a reforma agrária era prioritária, dentro das reformas de base reclamadas pelo país. A sua não-realização ou postergação colocava um risco sério de explosão social. Apesar do tom "radical", Bahiense apelava para a responsabilidade histórica das elites, para que fosse evitado um processo revolucionário. Particularmente, alertava que ao Congresso cabia uma grande responsabilidade, pois caso não agisse com energia e determinação buscando a solução do problema agrário, acabaria sendo substituído pela ação direta do povo. "Se o Congresso não agir com energia e coragem, o próprio povo substituirá seus representantes e agirá pela força". (Senado Federal, 1964, v.1, p.190).

Bahiense considerava todos os projetos trazidos à discussão como insuficientes, que atenuavam o problema da terra, mas eram incapazes de resolvê-los. Dá, como exemplo, o substitutivo Joffily, o qual apesar de ocupar-se com a desapropriação por interesse social não cogitava da instituição de uma estrutura agrária nova, de modo a enquadrar o camponês na condição de

proprietário. O grande erro do substitutivo residiria no fato da Comissão ter entendido ser impraticável a elaboração de um único projeto. Mesmo reconhecendo que a urgência do problema agrário não permitiria a elaboração de um código rural às pressas, Bahiense afirmava que tal situação não justificava que se ignorassem os pontos críticos da crise rural adotando-se uma solução simplista de mera distribuição de terras. Na verdade, a crítica à "mera distribuição de terras" envolvia a sua defesa da alternativa estatizante. A alusão à experiência cubana parece corroborar tal suposição: "a mera distribuição de terras não é reforma agrária. Ao contrário, a recente experiência - a de Fidel Castro - veio demonstrar a preferência dos camponeses pelas Granjas do Povo e Fazendas Coletivas, onde a terra não lhes pertence". (Grifos do autor) (Senado Federal, v.1, p.190).

Todavia, advertia ser desaconselhável a transplantação para a experiência brasileira de revoluções realizadas por outros povos. Deste modo, não obstante a simpatia pela experiência cubana, Bahiense negava que estivesse propondo-a como modelo para o Brasil.

Ainda sobre o substitutivo Jofilly, tecia considerações contundentes, ao afirmar que, com a sua aprovação, a reforma agrária sequer seria iniciada. Isto, porque ele não instrumentalizava o Estado para desestimular a existência de latifúndios improdutivos, para proibir contratos rurais leoninos, para organizar um sistema de prestação de serviços agrários, para planificar a produção e para controlar a sua distribuição aos mercados consumidores, principais medidas para enfrentar a questão agrária em bases democráticas.

Em síntese, segundo Bahiense, sua proposta atacava os pontos principais da Questão Agrária, sendo, por isso, superior ao trabalho da Comissão Especial, "pois combate a exploração desordenada ou abusiva da propriedade rural, ao mesmo tempo em que soluciona o problema humano oferecendo modalidades diversas de aproveitamento da atividade agrícola. O direito de propriedade é mantido com as limitações previstas na Constituição, e a execução da lei não desarticulará a produção em nenhum momento embora acabe o abominável sistema de meias e terças". (Senado Federal, 1964, p.191).

A tese da coletivização da propriedade fundiária dividia as forças de esquerda. Esta envolvia o questionamento

de uma das principais propostas defendida por amplos segmentos do movimento reformista: a defesa da pequena propriedade, como principal forma de redistribuição da propriedade privada. Assim, mesmo dentro das correntes políticas favoráveis a uma reforma agrária, a tese da coletivização era fortemente criticada. Um exemplo desta postura contra a coletivização encontramos em Paulo Schilling, importante assessor de Leonel Brizola, quando afirmava: "Alguns ideólogos da reforma agrária combatem, violentamente, a adoção da fórmula da pequena propriedade, taxando-a de retrógrada e antirevolucionária. Tentaremos provar que os mesmos estão errados, sofrendo de uma doença muito comum entre os intelectuais e políticos progressistas, uma doença infantil, o esquerdismo ... Pretendem os mesmos estabelecer em nosso campo, antes da revolução, aquilo que nos países socialistas foi instituído somente muitos anos após a vitória do socialismo - a granja coletiva. Querer adotar soluções coletivas, estatais, para o problema da terra dentro do regime capitalista, seria o mesmo que entregar pintos de um dia aos cuidados de um gavião. Toda a engrenagem da livre iniciativa seria posta a funcionar, sabotando, numa legítima atitude de autodefesa, a experiência que, vitoriosa, representaria a própria condenação do regime capitalista. Imaginem os leitores o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) (essa iniquidade inócua, como já foi chamado) administrando granjas coletivas ... Estar-se-ia, inclusive, arreando a grande bandeira política, responsável por todo o movimento camponês no Brasil, a bandeira da própria terra. Devidamos que mais de 1% de nossos camponeses entendessem e, conseqüentemente, lutassem por uma solução na qual a terra é de todos e não é de ninguém" (37).

Entre as inúmeras propostas apresentadas no Congresso, aquela que mais se aproximou do "fantasma coletivista", tão alardeado pelos setores conservadores na década de sessenta, foi indiscutivelmente a de Jonas Bahiense. Curiosamente, este autor assumia uma postura menos "agressiva", quanto à realização da sua proposta, ao apelar para a necessidade histórica da antecipação das elites, de modo a prevenir uma reforma conduzida pelo povo. Em nenhum momento Bahiense criticou o Congresso pela demora das reformas, nem ameaçou mobilizar o povo para que as mesmas fosse aprovadas, como faria o então deputado Leonel Brizola.



A trajetória do substitutivo Joffily foi marcada por resistências localizadas nos principais partidos, inclusive no PSD. No Congresso, o partido se dividiu entre o substitutivo e o projeto De Carli. A natureza dos projetos em confronto demarcavam, explicitamente, posições políticas e ideológicas divergentes entre, de um lado, os setores progressistas abrigados na chamada "Ala Moça"; de outro, os setores ruralistas e conservadores que insistiam na intocabilidade da Constituição. Também o PTB não parecia disposto a hipotecar apoio ao projeto Joffily. Com isso, a sorte do projeto Joffily passou a depender da resolução do "impasse" interno do PSD. Esse se resolveu através do exame do projeto por uma comissão designada por Amarel Peixoto e composta por Gustavo Capanema, Ulisses Guimarães e Oliveira Brito. O parecer da Comissão foi pela inconstitucionalidade do substitutivo. Esta decisão antecipou o destino do projeto. Em 23 de agosto de 1961, reunida para examinar o parecer, a bancada na câmara o ratifica, inviabilizando a aprovação do projeto Joffily.

Essa atitude do PSD não significou um fechamento de questão, inflexível, diante da questão da reforma agrária. Como observa Lucia Hippólito, a posição conservadora expressa por parlamentares como Último de Carvelho, era minoritária, nesse momento. A atitude do PSD não se limitou a uma mera rejeição da reforma agrária. Assim, na declaração final da IX Convenção Nacional, março de 1962, o PSD se posicionava admitindo a aprovação de uma emenda constitucional, a desapropriação dos latifúndios improdutivos, medidas financeiras e técnicas modernas. (Lucia Hippólito, 1985, p.226). Como veremos adiante, coube ao PSD um papel importante nas tentativas de negociar a aprovação de uma reforma agrária entre 1962-1963. Seguindo o excelente trabalho de Lucia Hippólito, podemos dizer que o estreitamento das condições de negociação, a partir do segundo semestre de 1963, e a virada "à direita" do PSD, explicam, em boa parte, a inviabilidade da aprovação da reforma agrária e o próprio colapso do regime populista.

### 6.3.1.2. O PROJETO DA COMISSÃO MILTON CAMPOS

Criado em abril de 1961, pelo então presidente Jânio Quadros, o Grupo de trabalho presidido pelo senador Milton Campos concluiu seus trabalhos somente em fevereiro de 1962. Neste momento a situação política mudara. Jânio Quadros já não

era mais o Presidente da República, tendo renunciado sete meses apenas após assumir o cargo e abrindo uma crise política que quase levou o país à guerra civil e a uma tentativa de golpe branco com o veto da junta militar à posse do vice-presidente João Goulart. Mudara também o regime político, vivia-se a experiência parlamentarista, solução encontrada para o impasse político-institucional de agosto de 1961.

A Comissão Milton Campos, quando fora criada em 1961, exprimia o ambiente político, naquele momento favorável a soluções reformistas moderadas. Contudo, quando o projeto foi entregue ao Conselho de Ministros, este ambiente sofrera modificações. Progressivamente, com o avanço da mobilização dos setores nacionalistas pelas reformas de base e dos movimentos camponeses empunhando a bandeira "reforma agrária na lei ou na marra", as propostas de reforma agrária tenderam a se radicalizar em alguns pontos polêmicos como: a necessidade de emenda constitucional e a tese da redistribuição da propriedade fundiária. Ao mesmo tempo, o Executivo, neste momento, não tinha interesse em encampar o projeto.

Nascido sob a chancela do governo, o projeto Milton Campos iria ser, na prática, abandonado à sua própria sorte. O desinteresse do gabinete Tancredo Neves não se devia apenas ao fato de que o tom da luta pela reforma agrária mudara. É preciso levar em conta os objetivos políticos do presidente João Goulart, que buscava, em 1962, reforçar sua posição, visando recuperar seus plenos poderes, o que ocorrerá no ano seguinte.

O Anteprojeto de lei foi enviado oficialmente ao primeiro-ministro Tancredo Neves, em 17 de janeiro de 1962. Na sua Exposição de Motivos, o senador Milton Campos expunha as finalidades principais da proposta: aumentar a produtividade da terra e democratizar o acesso à terra. A natureza moderada do projeto é sublinhada por seu relator: "uma reforma agrária que não seja paliativa nem expropriativa, eis o que orientou o grupo de trabalho. Daí as soluções propostas, muitas vezes moderadas, mas sempre eficazes como aconselham as linhas da nossa formação e as indicações da nossa realidade. Inspirou-nos, sobretudo, a preocupação de dotar o poder público dos instrumentos de atuação que lhe permitam intervir na vida agrária em benefício da terra e do homem. De resto não é da lei que nasce, de súbito, qualquer reforma efetiva e, muito menos, a reforma agrária, mas

sím, da sua leal e correta aplicação e dos aperfeiçoamentos que a experiência irá indicando. O essencial, para início dessa longa caminhada, é ter o governo da lei, os meios de executar uma política agrária renovada e fecunda" (38).

O projeto Milton Campos conceituava a reforma agrária como um processo de modificação da estrutura agrária voltada para a ampliação das oportunidades de acesso à terra e melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais. Os seus principais objetivos eram: a) promover a distribuição das terras através de programas regionais, levando em conta as condições de exploração econômica, o tipo de produção e as modalidades de uso das terras; b) estimular o aumento da produtividade agrícola e incentivar a formação de uma classe média rural; c) estender a legislação social ao campo, respeitadas as especificidades do trabalho rural.

Quanto às formas de acesso à propriedade, o projeto previa: desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação de bens vagos e reversão à posse pública de terras públicas indebitamente ocupadas e exploradas. A desapropriação por interesse social incidiria, preferencialmente, sobre as terras inexploradas ou mal-exploradas, sobre as beneficiadas por investimentos públicos, e sobre aquelas que, embora exploradas, fossem indispensáveis ao abastecimento dos centros de consumo e para a manutenção de posseiros que explorassem as terras há mais de cinco anos.

Para fins de cálculo das indenizações, o projeto Campos rejeitava a utilização das declarações de imposto de renda e territorial rural, assim como do discutido "custo histórico". A sugestão alternativa era que a indenização fosse calculada baseada na "média entre o valor médio unitário das avaliações do poder público e a dos atos relativos a terras de localização e características comparáveis, constantes nos registros públicos na mesma zona, no penúltimo ano, anterior ao decreto de desapropriação" . (Senado Federal, 1964, v.1, p.363).

Em relação à forma de pagamento, o projeto mantinha os dispositivos constitucionais que exigiam pagamento prévio e em dinheiro. Para contornar as possíveis críticas dos setores favoráveis a uma emenda constitucional, previa a arrecadação de bens vagos, conforme o Código Civil, permitindo que

fossem revertidas ao domínio público as propriedades inexploradas por um prazo de dez anos.

A doação de terras seria aplicável nos casos de posseiros não-proprietários rurais ou urbanos, que estivessem ocupando terras de domínio público produtivamente.

No que se refere à locação rural, o projeto estipulava prazos contratuais mínimos de 3 anos, fixava que o preço dos arrendamentos não poderia exceder a 10% do valor do imóvel, incluindo o valor das benfeitorias existentes, a quota-parceria do proprietário, no caso de não inclusão de benfeitorias básicas em 20%; de 30% caso concorresse com as benfeitorias básicas e 40% caso, além das benfeitorias básicas, fornecesse máquinas, implementos agrícolas, sementes e animais de tração. Desta maneira, o projeto Milton Campos seguia a orientação comum à maioria das propostas de reforma agrária, ou seja, procurava coibir os possíveis abusos dos proprietários e assegurar alguns direitos aos arrendatários e parceiros.

Por outro lado, previa-se a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo, até a aprovação de legislação específica a respeito.

A nível institucional, sugeria-se a criação da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA) incumbida de planejar, elaborar e executar a reforma. Entre as atribuições do novo órgão, estava o cadastramento de todas as propriedades rurais públicas e particulares com área superior a 500 ha. O presidente da SUPRA teria status de Ministro de Estado. Ao mesmo tempo, o projeto previa como forma de financiar o programa de reforma agrária o Fundo Agrário Nacional. Este seria formado com as seguintes fontes: 3% da receita tributária federal; a renda líquida da Loteria Federal; a venda de bônus; recursos provenientes da venda ou arrendamento de terras públicas e fundos obtidos pela cobrança da contribuição de melhoria, quando esta envolvesse a valorização real de obras de açudagem, transporte rodoviário e saneamento.

Nas suas disposições transitórias, o projeto abria a possibilidade de participação da iniciativa privada na realização dos programas de colonização, acenando com isenções tributárias, prioridade de financiamento e assistência técnica para os particulares que aceitassem participar. Esse estímulo à

iniciativa privada dar-se-ia, principalmente, nas zonas pioneiras, com baixa densidade demográfica e escassa população econômica.

O acompanhamento da tramitação do projeto Milton Campos, nas diversas comissões da Câmara, permite uma avaliação de como as principais forças políticas reformistas se posicionaram sobre o mesmo.

A este respeito cabe destacar dois aspectos. Em primeiro lugar, encontraremos nas diversas comissões, as críticas dos setores nacionalistas pertencentes aos diversos partidos (PTB, PSD, PDC), a perspectiva moderada e cautelosa adotada pela Comissão Milton Campos. Em segundo lugar, ao longo das intervenções dos políticos nacionalistas, havia também a explicitação dos principais pontos que constituíam a visão nacional-reformista acerca da questão agrária. De um lado, um ataque contundente ao latifúndio, obstáculo à continuidade do desenvolvimento. De outro, a defesa da necessidade de reforma constitucional como condição prévia para a aprovação de um projeto de reforma agrária.

O Senado criou uma Comissão Especial para estudar o "estatuto da terra", como era chamado o projeto da Comissão Milton Campos. A proposta foi bem recebida pelo relator Afrânio Lages (UDN-AL), que afirmava ser a mesma uma solução para a polêmica questão acerca da necessidade de mudança na estrutura agrária, para adaptá-la às necessidades impostas pelo avanço da industrialização no país. As palavras de Lages "irá, assim, ser quebrado um tabu de que proposição tão importante só poderia ser votada precedida por uma reforma constitucional e de que o Congresso Nacional não teria condições de dar dentro da normalidade, ao Brasil, uma lei comparável a esta". (Senado Federal, 1964, v.1, p.374-375).

Lages prosseguia apresentando o substitutivo elaborado pela Comissão Especial. Entre as modificações sugeridas no substitutivo havia a introdução de uma nova forma de acesso à terra, a cessão temporária de terras públicas. Por outro lado, a Comissão conceituava, de forma diferente, a justa indenização. Segundo o relator, os critérios apresentados no "estatuto da terra" não eram adequados. A forma de cálculo das indenizações, exigiria a busca penosa nos cartórios para obtenção de elementos de

cálculo seguida de triagem daqueles que se referissem às terras não estritamente comparáveis com as desapropriadas.

Diante disso, a Comissão Especial apresentava uma forma de cálculo alternativa: semelhante à adotada pela legislação do Imposto de Renda com respeito à avaliação do ativo das empresas. Desta forma a justa indenização corresponderia "à nova tradução monetária do valor original dos bens desapropriados e obtida pela aplicação de coeficientes determinados pelo Conselho Nacional de Economia, cada dois anos, como valor original dos bens. Para efeito de cálculo do coeficiente na nova tradução monetária, entende-se a importância em moeda nacional pela qual tenha sido adquirido e o custo das benfeitorias a ele incorporadas". (Senado Federal, 1964, v.1, p.376).

Ao mesmo tempo, acenando com a adoção de formas opcionais para pagamento das indenizações, o substitutivo admitia a hipótese do pagamento da indenização no caso de desapropriação, em letras hipotecárias, ações de sociedades de economia mista, bônus rurais ou títulos da dívida pública negociáveis na Bolsa, desde que houvesse concordância do proprietário nesta forma de pagamento.

Encaminhado após apreciação sua pela Comissão Especial do Senado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o projeto recebeu parecer favorável do deputado udenista da bancada mineira, Rondon Pacheco. Este dizia que "a Câmara dos Deputados está sensibilizada com a tese reformista da estrutura agrária. Pretende-se uma reforma justa, realista e eficaz. O projeto Milton Campos representa uma evolução no sistema e atende aos imperiosos reclamos do desenvolvimento econômico". (Senado Federal, 1964, v.1, p.353).

Todavia a opinião favorável ao projeto não era unanimidade dentro da Comissão de Constituição. Expressando a posição dos setores nacionalistas do PTB, o deputado amazonense Manuel Barbuda fazia sua declaração de voto vencido, criticando o projeto Campos. Para Barbuda o projeto não continha nenhuma novidade e não oferecia instrumentos adequados para enfrentar o grande obstáculo do desenvolvimento nacional: o latifúndio.

"O ponto culminante da política rural brasileira é o latifúndio, herança do período colonial

que se constitui hoje num verdadeiro obstáculo à expansão das atividades agrícolas nacionais. Entretanto dele cogita apenas rapidamente e de maneira indireta". (Senado Federal, 1964, v.1, p.356)

Ao optar pelo combate tímido e indireto do latifúndio, o projeto deixava de atender aos interesses da massa camponesa, ao mesmo tempo em que revelava o seu espírito conservador voltado para a preservação dos interesses da grande propriedade rural, limitando-se a regulamentar as relações vigentes no campo.

Ademais, Barbuda acusava o projeto de inconstitucional, na medida em que, falava em pagamento das indenizações com títulos ou letras hipotecárias quando o proprietário concordasse, a Constituição no artigo 141 § 16 falava da justa indenização em dinheiro.

"Assim (...) o presente projeto alcunhado de estatuto da terra através da disciplina que pretende dar a dispositivos de leis vigentes, nada mais faz, senão conceder maiores vantagens aos latifundiários, criando obstáculos ao acesso do camponês às terras brasileiras". (Senado Federal, 1964, v.1, p.356).

Finalmente observava que o grande entrave à realização da reforma agrária estava na exigência de indenização prévia em dinheiro. Neste sentido, a reforma constitucional era urgente e inadiável.

"A grande dificuldade a uma reforma racional, justa e economicamente certa é a prescrição constitucional que determina a prévia indenização em dinheiro nos casos de desapropriação por interesse social. Somente os latifundiários, os personalistas fingem desconhecer os interesses coletivos e, ladeando a questão, esposam reformas que nada reformam na tentativa de negar que estas somente serão possíveis com a modificação da Constituição. Meu voto ante o exposto é pela inconstitucionalidade e injuricidade do projeto". (Senado Federal, 1964, v.1, p.359).

Na Comissão de Economia, o projeto Milton Campos teve parecer contrário do relator, o deputado Plínio de Arruda Sampaio (PDC-SP), ligado às correntes nacional-reformistas.

A tese geral esposada por Sampaio era de que o setor agrícola se constituía em fator limitante do desenvolvimento nacional. A estrutura agrária padeceria de dois defeitos básicos: a rigidez na oferta de produtos agrícolas, principalmente aqueles voltados para o consumo popular e o baixo padrão de vida da população rural.

A rigidez da oferta de produtos agrícolas, isto é, o crescimento inferior à demanda de produtos agrícolas, sobretudo, os de consumo alimentar, resultava num aumento maior dos preços dos produtos agrícolas em relação aos produtos manufaturados. Ou seja, a demanda crescente não provocava uma expansão da oferta. Apontava como causas desse fenômeno, de um lado, a má distribuição da propriedade (binômio latifúndio/minifúndio) e de outro, os defeitos da estrutura de comercialização dos produtos agrícolas, em particular os de consumo alimentar.

A solução estaria na disseminação da pequena e média propriedade capazes de solucionar o problema da produção agrícola. A esse respeito dizia Sampaio, "se se deseja eliminar de forma ampla a rigidez de oferta, torna-se necessário introduzir um sistema de comercialização mais equilibrado, e, ao mesmo tempo, aumentar suficientemente o número de pequenas e médias propriedades". (Senado Federal, 1964, v.1, p.362).

Quanto ao outro defeito da estrutura agrária, o baixo padrão de vida das populações rurais, mencionava três fatores: a) a redução substancial de proprietários rurais; b) a apropriação da renda gerada pelo trabalhador pelo proprietário da terra e; c) a transferência de renda do setor agrícola para o de serviços. Portanto, qualquer projeto de reforma agrária, que não permitisse enfrentar a baixa produtividade, a concentração de terra e a falta de uma política agrícola capaz de incentivar a adoção de técnicas modernas e de fornecer assistência técnica e creditícia, seria inócuo.

A partir do diagnóstico elaborado por Sampaio, a medida chave era a realização de uma política de redistribuição de terras, dirigida pelo Estado. Mas para tal, levando em



conta os altos preços das terras, a enorme concentração e a grave crise financeira que atravessava o país, a reforma constitucional era uma exigência. Sampaio ia além, dizendo que "parece impossível conceber qualquer lei ordinária que discipline a matéria de maneira adequada, dentro das lindes dos preceitos constitucionais vigentes. Sem reforma da Constituição, que permita o pagamento das terras desapropriadas a prazo, parece impossível resolver o problema". (Senado Federal, 1964, v.1., p.365).

Ao assumir como condição indispensável a reforma da Constituição, Sampaio manifestava o seu desacordo com um ponto fundamental da proposta Milton Campos: a possibilidade de realização da reforma agrária através de lei ordinária, ou seja, prescindindo da realização de emendas à Constituição. Além dessa discordância fundamental, considerava o projeto insuficiente porque não contemplava um esquema de financiamento capaz de permitir a realização de um programa de desapropriações obedecida à Constituição.

Outra crítica importante endereçada à proposta Campos era em relação ao Plano de Formação de Pequenas Propriedades através da venda de lotes. Segundo o parlamentar pela definição do que seria o lote, esse esforço conduziria à formação de uma agricultura de subsistência. Isto, no entender de Sampaio, não traria uma solução para os problemas de produção agrícola, nem representaria uma melhor distribuição de terras. Quanto ao arrendamento e parceria, criticava a tentativa de regulação dessas formas iníquas de apropriação do trabalho agrícola. O deputado democrata-cristão insistia em que o arrendamento e a parceria deveriam ser regulados temporariamente, pois deveria desaparecer no processo de mudança da estrutura agrária.

Em resumo, Plínio Sampaio defendia a aprovação da emenda constitucional para fins de reforma agrária. Criticava o projeto Milton Campos porque o mesmo pretendia realizar a reforma agrária através de Lei Ordinária, não oferecendo um esquema satisfatório de financiamento para realizar o programa de desapropriação; adotava um conceito de lote, que não permitiria a criação de uma agricultura de pequenos produtores capitalistas e regulamentava o arrendamento e a parceria, modalidades de exploração agrícola que deveriam ser extintas.

Ainda dentro da Comissão de Economia da Câmara,

o deputado Saturnino Braga (PTB-GB) fazia declaração de voto, afirmando ser indispensável uma ampla política de redistribuição de terras no campo. Saturnino sublinhava que o pensamento e as forças políticas nacionalistas defendiam a reforma agrária por quatro razões básicas. Em primeiro lugar, pela necessidade de maior utilização das terras já economicamente exploráveis, já que a maior parte delas permaneciam inexploradas, aguardando valorização. Em segundo, pela necessidade de melhor utilização das terras, dada a baixa produtividade, a qual estava comprometendo a resposta da oferta de bens agrícolas ao aumento de demanda. Em terceiro, pelas novas oportunidades de fixação do homem à terra, pela eliminação do latifúndio, responsável pela pequena absorção de mão-de-obra nas zonas rurais. Em quarto, pela necessidade de melhor distribuição de renda e de ampliação do mercado interno. Novamente, a principal causa da má distribuição de renda estaria no perfil de distribuição da propriedade fundiária.

Para Saturnino Braga, a redistribuição da propriedade da terra seria suficiente para permitir uma mudança inédita na distribuição de renda e ampliação do mercado interno. A argumentação de Saturnino reproduzia as principais demandas das correntes nacionalistas: redistribuição de terras e aprovação de emenda constitucional, para viabilizar o programa de desapropriações.

Braga enfatizava que as terras a serem redistribuídas, deveriam ser aquelas já acessíveis e economicamente exploradas. "A reforma agrária no Brasil (...) não sendo apenas redistribuição de terras, é essencialmente, é principalmente redistribuição de terras já economicamente aproveitáveis". (Senado Federal, 1964, v.1, p.371).

Ao mesmo tempo, a reforma agrária não poderia trazer grandes encargos financeiros ao governo, daí a necessidade da reforma constitucional. "Nunca é demais repetir: a reforma agrária, a questão talvez mais urgente do Brasil de nossos dias, tem que ser realizada a partir de uma redistribuição de terras sem grandes despesas para o poder público, o que exigiria a reforma do artigo 141 da Constituição". (Senado Federal, 1964, v.1, p.371).

Hostilizado pelos setores favoráveis a uma refor-

ma agrária mais ampla, precedida por ementa constitucional, a trajetória da proposta Campos foi difícil e acidentada. Encampada pela UDN no clímax da polêmica acerca da necessidade ou não da aprovação de emenda constitucional, em julho de 1963, o estatuto da terra foi apresentado como uma alternativa à Emenda Constitucional nº 1, de autoria de Bocaiúva Cunha, e aos esforços conciliatórios desenvolvidos pelo PSD.

Finalmente em agosto de 1963, o projeto Milton Campos foi discutido e votado pela Câmara dos Deputados. Graças a uma aliança entre o PTB e setores do PSD, que negociavam naquele momento uma fórmula aceitável para a aprovação da emenda constitucional, o projeto Milton Campos foi derrotado por 164 votos contra 69.

Para finalizar, gostaríamos de comentar rapidamente os projetos Joffily e o da Comissão Milton Campos. Ambos podem ser interpretados como expressando posições moderadas dentro do conjunto de propostas de reforma agrária do período. Com relação aos objetivos gerais da reforma agrária, coincidem, privilegiando o aumento da produtividade agrícola e a incorporação das populações rurais à economia nacional. O mesmo ocorre quanto ao alvo principal da reforma, as terras ociosas, inexploradas, mantidas para fins especulativos. Contudo, gostaríamos de sublinhar uma diferença significativa entre o reformismo moderado de um e de outro. A proposta Joffily representava um reformismo mais avançado, porque admitia a desapropriação temporária e o cálculo do valor da indenização pelo valor fiscal declarado para o pagamento do imposto territorial rural. Ao contrário, o anteprojeto da Comissão excluía estes pontos, o que reduzia a capacidade do Estado em efetuar uma redistribuição da propriedade.

No começo dos anos sessenta, principalmente no curto governo do presidente Jânio Quadros, houve o predomínio de alternativas moderadas de reforma agrária, num momento em que as condições políticas e o debate agrário estavam ainda longe da radicalização e da polarização político-ideológica dos anos 63-64. Estas tentativas, esbarrando em resistência dentro do aparelho do Estado, dentro dos partidos políticos e setores da sociedade civil, foram inviabilizadas.

Como veremos a seguir, os contornos da luta po-

lítica e do debate da reforma agrária foram sofrendo modificações, estreitando-se o espaço de soluções reformistas moderadas e apontando para o impasse como desfecho.

A discussão sobre a reforma agrária, no ano de 1963, foi centrada na tese da emenda constitucional, como condição essencial para a aprovação de um projeto realmente capaz de transformar a estrutura agrária. Foi o momento da ofensiva do governo e das forças políticas que o apoiavam no sentido da realização das chamadas reformas de base.

No próximo tópico, analisaremos a ofensiva das forças nacionalistas para a aprovação da reforma agrária, destacando a tentativa de aprovação de emenda constitucional, por parte de João Goulart, e as várias tentativas para encontrar uma saída negociada para a questão, assim como as resistências que tais iniciativas encontraram a nível das forças políticas.

### 6.3.2. AS REFORMAS DE BASE E A QUESTÃO AGRÁRIA: DA EMENDA CONSTITUCIONAL AO DECRETO DA SUPRA

Com a ascensão de João Goulart ao poder como decorrência da renúncia de Jânio Quadros, a questão das reformas de base passou a ocupar o primeiro plano na linha programática do governo. O período do governo Goulart foi marcado pelo compromisso do Executivo com uma plataforma de reformas (agrária, tributária, fiscal, etc) com apoio nas correntes de esquerda e simpatia de forças políticas de centro.

O período 1961-1964 se caracterizou pela mobilização de amplos setores da sociedade em favor das reformas de estrutura. Neste esforço as forças políticas das mais diversas matizes político-ideológicas desenvolveram atividades pregando a renovação do país. A luta pelas reformas rapidamente se ampliou, incorporando além do Executivo, aliados próximos e outros setores da sociedade. Leonel Brizola exortou o Congresso a votar as reformas, expressando o nacionalismo mobilizador que ocuparia espaços políticos importantes a partir deste momento. Posição semelhante foi aquela adotada pelo principal agrupamento político da esquerda parlamentar, a Frente Parlamentar Nacionalista, que reiterava a necessidade inadiável das reformas, defendendo uma ação enérgica do Executivo e a renovação do Con-

gresso. Ao mesmo tempo, alguns governadores ligados a posições de centro e conservadoras, como Mauro Lopes (Goiás), Magalhães Pinto (Minas Gerais), Juraci Magalhães (Bahia), Carvalho Pinto (São Paulo) e Cid Samapaió (Pernambuco) clamavam também por reformas.

Durante o parlamentarismo, os três gabinetes<sup>(39)</sup> assumiram, nos seus programas de governo, a plataforma das reformas de base. Obedecendo às respectivas composições políticas de cada gabinete, a ênfase foi menor na experiência de centro-esquerda, presidida por Tancredo Neves, foi mais incisiva e concreta no gabinete Brochado da Rocha e menos "oportuna" com Hermes Lima, quando as atenções estavam voltadas para a campanha pelo plebiscito. De qualquer modo, a pedra angular do janguismo e das forças nacionalistas estava lançada desde setembro de 1961.

A partir de maio de 1962, Goulart começou a adotar uma postura mais incisiva com relação às reformas, principalmente a agrária. No dia primeiro de maio, discursando em Volta Redonda, antecipou a mudança do ministério e o pedido de poderes especiais para realizar as reformas. Na mesma ocasião, pediu urgência para a reforma agrária.

A estratégia de Jango com relação à reforma agrária pretendia, inicialmente, colocar à disposição do governo instrumentos capazes de permitir uma intervenção eficaz do Estado na problemática agrária. Esses instrumentos seriam a utilização do estatuto da desapropriação por interesse social, o pagamento de parte das indenizações em títulos da dívida pública com correção monetária e a constituição de órgão autônomo com poderes para executar o plano de reforma agrária.

Segundo comenta um importante membro da assessoria de João Goulart - Cibilis da Rocha Viana - o objetivo era respeitar o princípio da propriedade privada, desde que este fosse exercido de acordo com a sua função social. Equivale dizer que "afirmar-se-ia o princípio de não ser lícito manter terra improdutiva no país carente de alimentos"<sup>(40)</sup>. Ainda segundo Cibilis, a ação do governo seria gradual, voltada imediatamente para as áreas de conflito e tensões, dando tempo para que os proprietários das terras improdutivas começassem a utilizá-las produtivamente, evitando a desapropriação das mesmas. Por

outro lado, buscar-se-ia aglutinar os minifúndios, evitando a permanência desta modalidade anti-social e anti-econômica de propriedade. Era pretensão do governo, ainda, lotear as terras públicas próximas aos centros de consumo e amparar o produtor com assistência técnica e creditícia.

A primeira investida mais concreta de Goulart quanto à reforma agrária ocorreu quando da organização do segundo gabinete, em 62, que substituiu o primeiro ministro Tancredo Neves. Após o fracasso de Auro de Moura Andrade para formar o gabinete, o presidente escolheu Francisco Brochado da Rocha - homem muito próximo de Leonel Brizola -, para presidir o Conselho de Ministros. A experiência do gabinete Brochado da Rocha foi marcada pela tentativa de encaminhar o programa de reformas através de delegação de poderes concedida pelo Congresso. No curto período de tempo em que foi Primeiro Ministro, Brochado da Rocha procurou convencer o Congresso da necessidade do governo de dispor de poderes especiais para enfrentar os grandes desafios das reformas estruturais.

No seu pedido de Leis Delegadas, enviado no dia 10 de agosto para apreciação do Congresso, Brochado da Rocha solicitava as seguintes medidas para realizar a revisão agrária: aprovação do estatuto do trabalhador rural; disciplinação dos arrendamentos rurais; regulamentação do dispositivo constitucional relativo à desapropriação por interesse social e a criação de um órgão executor da política de reforma agrária. (Cibillis Viana, 1980, p.139).

Quanto ao Estatuto do Trabalhador Rural <sup>(41)</sup>, Brochado da Rocha sublinhava, na sua justificativa, duas razões para a urgência da medida. De um lado, não era mais possível deixar as populações rurais à margem das garantias do regime jurídico que lhes traria garantias e vantagens impostergáveis. De outro, a proteção dos trabalhadores rurais auxiliaria na fixação do homem à terra, evitando um excessivo êxodo do campo para a cidade. Este, estimulado pelos desníveis salariais e a ausência da garantia trabalhista, estava criando uma situação de subemprego e miséria nos centros urbanos, porque a indústria não tinha capacidade de absorver todo o contingente migratório. (Cibillis da Rocha Viana, 1980, p.140).

A disciplinação dos arrendamentos pretendia con

tribuir para uma redução dos preços dos alimentos. Segundo a mensagem, o aumento da procura de alimentos estava levando a um aumento do aluguel da terra, cuja consequência era a majoração dos preços dos gêneros agrícolas. A lei delegada pretendia fixar taxas máximas de arrendamento em função do valor da produção, garantir um prazo mínimo de aluguel e dar preferência de aquisição ao arrendatário.

A outra lei solicitada pretendia regulamentar os dispositivos da carta de 46, §16 do artigo 141 e artigo 147, para permitir ao governo a utilização do instrumento de desapropriação para fins de reforma agrária. Na sua justificação, Brochado da Rocha afirmava que o governo pretendia ampliar as oportunidades de acesso à terra e, para tanto, lançaria mão das terras públicas em condições econômicas de uso, tanto do ponto de vista da produção como do escoamento para os centros de consumo. Contudo, a reforma agrária não poderia prescindir da desapropriação das terras mantidas inexploradas. "Para realizar todavia uma reforma agrária, no sentido mais amplo, tem o governo a necessidade da vigência de lei regulando a desapropriação por interesse social, a fim de que possa mobilizar terras possuídas em áreas de densidade populacional e não trabalhadas economicamente. O problema, pela sua complexidade, vem provocando acentuado interesse, certamente porque as condições econômicas e sociais vigorantes no meio rural estão reclamando providências que contribuam para modificar em certas áreas as condições de acesso e uso da terra". (Cibilis da Rocha Viana, 1960, p.142).

Segundo a mensagem, não era possível procrastinar o encaminhamento da questão, pois, de um lado, se evidenciavam manifestações de desajuste e tensões perigosas; de outro, as resistências institucionais à alteração dos hábitos e relações tradicionais embaraçavam a formulação e a implementação das medidas reclamadas.

Apesar do pedido de regulamentação dos dispositivos constitucionais, Brochado da Rocha diversas vezes defendeu a necessidade de reformas constitucionais a fim de alterá-los, para tornar viável o combate ao latifúndio improdutivo. Na mensagem onde solicitava a delegação de poderes, afirmava: "A justa distribuição da terra e o condicionamento do seu uso ao

bem-estar social têm impossibilitadas suas exemplificações, no momento, em virtude da observância do disposto no §16 do Artigo 141 da Lei Maior do País. É evidente que será impossível extinguir os latifúndios improdutivos, sempre que a ação governamental estiver condicionada à prévia e justa indenização em dinheiro".<sup>[42]</sup>

Finalmente, o governo solicitava poderes para criar um órgão autônomo com poderes para utilizar terras públicas, desapropriar terras não exploradas economicamente, e distribuí-las aos agricultores, além de organizá-los e assistí-los técnica e financeiramente.

Segundo Cibilis da Rocha, o governo pretendia atuar imediatamente nas zonas de grandes tensões, onde o problema dos agricultores sem-terra era mais agudo. Neste sentido, o governo iniciaria a desapropriação de algumas áreas de conflito para a instalação de núcleos pioneiros de colonização; concomitantemente, utilizaria as terras públicas para os mesmos fins. Em suma, o órgão a ser criado teria como tarefa imediata, a elaboração de uma política de colonização, visando ampliar o acesso à terra e aliviando as tensões sociais nas zonas onde elas fossem mais intensas.

Brochado da Rocha teve atendido dois dos seus pedidos: o que regulamentava os dispositivos constitucionais sobre desapropriação, cujo projeto vinha se arrastando há 9 anos dentro do Congresso, e a Lei Delegada nº 11, que criava a Superintendência da Política Agrária - SUPRA, com atribuições para executar os programas de colonização e reforma agrária. Quanto ao Estatuto do Trabalhador Rural, o projeto de Fernando Ferrari (MTR-RS) foi aprovado em março de 1963.

A experiência do gabinete Brochado da Rocha terminou em setembro de 1962 com a sua renúncia, devido à negativa do Congresso em conceder-lhe os poderes especiais que solicitara. Assumiu em seu lugar Hermes Lima, mas a ofensiva reformista foi refreada. Neste momento, o interesse de Goulart se concentrava na questão do plebiscito, marcado para janeiro de 1963.

A partir da volta do presidencialismo, no início de 1963, o governo retomou a sua ofensiva reformista. Num primeiro momento, através do Plano Trienal, elaborado pelo ministro Celso Furtado.<sup>[43]</sup> Posteriormente, com a abertura do ano legislativo, em março, Goulart e as forças nacionalistas radicaliza-



com a campanha pela reforma agrária, pondo em plano destacado a questão da emenda constitucional e esboçando um anteprojeto de reforma agrária. Entre março de 1963 e março de 1964 houve a ofensiva final de Jango e das forças nacionalistas e de esquerda, visando a realização da reforma agrária, cujo desfecho, como sabemos, está ligado aos acontecimentos de 31 de março de 1964.

A seguir, analisaremos este período culminante e final da mobilização em favor da reforma agrária, reconstruindo as principais tentativas de viabilizá-la entre março de 1963 e março de 1964. Nossa atenção estará concentrada na análise das principais propostas de reforma agrária e no comportamento das forças políticas, basicamente os partidos.

João Goulart, em março de 1963, anunciou a intenção do governo em promover as reformas de base, que incluíam a administrativa, a bancária e a agrária. Entre as reformas anunciadas, a reforma agrária foi aquela que mais atenção recebeu do governo. Prova disso foi o anúncio feito por Goulart do anteprojeto de reforma agrária.

Na mensagem presidencial que acompanhava o anteprojeto, Goulart fazia uma nítida distinção entre as questões relacionadas ao problema da produção agrícola, daqueles que diziam respeito à estrutura de uso e posse da terra. Relatava os esforços da ação governamental no sentido de promover uma modernização dos instrumentos de política agrícola. De um lado, estava em curso uma remodelação do Ministério da Agricultura, com relação às suas tarefas, administração de preços mínimos, colonização, etc. De outro, o governo estava empenhado na reorganização do crédito rural. Mesmo reconhecendo a necessidade destas medidas, advertia para o seu caráter parcial, que não poderiam substituir o problema da concentração da propriedade fundiária.

Portanto, dizia a mensagem que se tornava inadiável uma revisão da estrutura de posse da terra, para romper com obstáculos colocados à continuidade do processo de industrialização, o que permitiria a melhoria das condições de vida das populações rurais.

Goulart enfatizava o agravamento da questão agrícola, cujo reflexo mais evidente era o desajuste da produção

da alimentos e de matérias-primas com relação às demandas colocadas pelo avanço da industrialização. Esse desajuste estrutural entre a oferta e a demanda, exercia uma forte pressão no sentido da elevação dos preços internos, contribuindo para o desequilíbrio monetário e o aguçamento das tensões sociais. A solução defendida por Jango era a expansão da produção alimentar, de modo compatível com a demanda potencial, a correção das deficiências da agricultura de exportação e o aumento e melhoria da qualidade das matérias-primas destinadas ao abastecimento do mercado interno.

Na raiz da inadequação do setor agrícola, ainda segundo a mensagem presidencial, estava a concentração fundiária. Segundo os censos de 1950 e 1960, apenas 9% das propriedades ocupavam aproximadamente 75% da área explorada. Esta extrema concentração seria responsável pela baixa produtividade agrícola.

A reforma agrária, na perspectiva janguista, tinha um duplo objetivo:

"(...) estimular a passagem da agricultura tradicional a formas capitalistas, empresariais, caracterizadas por elevada densidade de capital e, de outro, permitir o acesso à terra de todos quantos possuem e queiram nela trabalhar". (Senado Federal, 1964, v.2, p.126).

Em algumas regiões, a simples distribuição de terras teria um efeito contraproducente, podendo, inclusive, reduzir a produção ou mesmo provocar um retrocesso nas formas de produção. Já em outras regiões, a melhor solução poderia ser a instituição do arrendamento compulsório ou o incentivo ao desenvolvimento da empresa agrícola em bases capitalistas. Em outras ainda, talvez o aconselhável fosse a criação de unidades familiares, com a implantação de projetos de colonização, evitando-se nestes casos a fragmentação das unidades familiares para que não viessem a se transformar em minifúndios anti-econômicos.

Todavia, sublinhava Goulart, a realização da reforma agrária estava esbarrando em determinados dispositivos constitucionais, que exigiam a indenização prévia em dinheiro. Tais dispositivos, na prática, se revelavam como obstáculos in

transponíveis a qualquer tentativa de redistribuição da propriedade agrária. Por isso, a modificação constitucional era um pré-requisito indispensável à reforma agrária.

Esta, pensava Goulart, deveria ser encarada como a subordinação do princípio de propriedade privada ao interesse social, não significando de modo algum uma negação deste princípio. Prosseguia dizendo que a aplicação da desapropriação por interesse social não trazia nenhuma inovação fundamental, pois ela já estaria reconhecida na jurisprudência pela prática dos tribunais.

Defendia o pagamento das indenizações através de títulos da dívida pública como única maneira possível de arcar com os compromissos financeiros das desapropriações. Os títulos seriam reajustáveis para acompanhar a desvalorização da moeda até um percentual a ser fixado.

Além disso, falava da necessidade de introduzir no texto constitucional, o arrendamento compulsório, aplicável aos imóveis rurais inproveitados ou explorados de maneira anti-econômica.

A mensagem procurava tranquilizar os setores agrários em relação aos objetivos da reforma agrária, afirmando que esta não tinha apenas como meta a criação de um mercado para a indústria, tampouco teria qualquer conotação coletivista, respondendo às necessidades específicas do Brasil.

Jango, no final da mensagem, afirmava que o envio do anteprojeto para apreciação do Congresso estava na dependência da aprovação de uma emenda constitucional, alterando os artigos 141 §16 e 147. Assim, propunha um entendimento entre o Executivo e o Legislativo visando à elaboração de uma emenda constitucional.

Por este motivo, dizia, "não cabe enviar, desde já, em caráter formal, um anteprojeto de lei, que só pode ser objeto de mensagem do Poder Executivo se os senhores membros do Congresso Nacional, dentro de suas atribuições e de sua alta seriedade, entenderem deva ser emendada a Constituição, nos artigos 141 §16 e 147". (Senado Federal, 1964, v.2, p.128).

O anteprojeto definia como seus principais objetivos: a) a criação de meios de acesso à terra aos trabalhado-

res rurais; b) a eliminação das formas anti-econômicas e anti-sociais de uso da terra; c) incentivar o desenvolvimento de empresas agrícolas organizadas em modernas bases técnicas e econômicas; d) estimular a ampliação e diversificação da oferta de alimentos em função do crescimento dos mercados interno e externo; e) adequar a posse e o uso da terra às características ecológicas, às necessidades das técnicas de produção e à demanda dos centros de consumo.

As formas previstas de acesso à terra eram a desapropriação por interesse social e a doação. No que concerne à redistribuição de terras, pela aplicação do dispositivo da desapropriação, o alvo principal eram as propriedades mal-exploradas ou inexploradas e aquelas localizadas próximas aos centros de abastecimento. Ao mesmo tempo, ficavam assegurados os direitos das propriedades capitalistas produtivas que respeitassem as leis trabalhistas.

Quanto à forma de pagamento das indenizações, a proposta do governo era de que esta fosse realizada através de títulos da dívida pública, assegurada uma correção monetária de no máximo 10%. Essa proposta encontrou sérias resistências a nível dos partidos, especialmente o PSD e a UDN, quando da discussão da emenda constitucional nº 1 elaborada pelo PTB, a qual, num de seus artigos, reproduzia esta sugestão de alteração do artigo 141 §16.

Noutra questão polêmica envolvendo a forma de cálculo das indenizações para efeito de desapropriação, o anteprojeto oceneva com uma fórmula flexível. O anteprojeto do Executivo sugeria a possibilidade de adoção de três critérios optativos à escolha do expropriado. O primeiro era o valor lançado pelo proprietário por ocasião da declaração de Imposto de Renda; o segundo era o valor declarado para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural; por último, o cálculo através da avaliação judicial. Esta última forma de cálculo era mais aceitável para aqueles que rejeitavam critérios como o custo histórico e o valor lançado para cobrança do imposto territorial.

A outra forma de acesso à terra - a doação - envolveria a utilização das terras devolutas pertencentes ao Poder Público nas suas diversas esferas (União, Estados e Municípios) e de particulares. Estes seriam estimulados pelo governo

a fazerem doações de terra e receberiam, como recompensa, um tratamento especial, como por exemplo, prioridades na concessão de créditos agrícolas.

A ocupação das terras públicas desapropriadas ou adquiridas seria feita, basicamente, mediante programas e projetos de colonização. Estes visariam à criação de unidades agrícolas de tipo familiar. Segundo o anteprojeto, "são unidades familiares aquelas exploradas pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a participação pequena de trabalho assalariado, e que sejam exploráveis em base econômica". (Senado Federal, 1964, v.2, p.131). A extensão dessas propriedades familiares obedeceria a critérios regionais, levando em conta a natureza da atividade, a capacidade produtiva da terra e a sua localização em relação às vias de acesso e aos centros de abastecimento.

Com relação à locação rural - arrendamento e parceria - Goulart seguia orientação amplamente aceita nos meios nacionalistas, procurando coibir os abusos dos proprietários sobre os arrendatários e parceiros. Neste sentido, fixava o prazo de locação em cinco anos com direito a renovação; o preço do arrendamento não poderia exceder 10% do valor da terra; a quota parceria não poderia ser superior a 10% quando o locador cedesse a terra nua ou menos de 25% dos animais; nos casos de entrega de outros melhoramentos pelo locador, a quota de participação poderia ser aumentada no máximo 5% do valor das benfeitorias ou bens postos à disposição do parceiro.

Outro ponto que se apresentava como objeto de polêmica há uma década (ver o Capítulo 3), o arrendamento compulsório, era proposto como o principal mecanismo para extinguir progressivamente certas formas de parceria e arrendamento. O discutido arrendamento compulsório poderia atingir terras exploradas em regime de parceria e arrendamento. Neste caso, a preferência seria dada ao arrendatário ou parceiro, por um prazo de cinco anos, prorrogáveis por igual período. Ao término do arrendamento, o proprietário deveria indenizar o arrendatário pelas benfeitorias por ele construídas. Dado que o arrendamento compulsório era concebido como forma transitória para a desapropriação do imóvel, este poderia ser desapropriado em qualquer tempo.

Finalmente, do ponto de vista institucional, o

anteprojeto previa a criação de um órgão executor responsável pela elaboração de um Plano Nacional de Reforma Agrária anual, no qual se definiriam os objetivos de ação, os critérios para a execução dos projetos de colonização e povoamento e as fontes dos recursos financeiros a serem utilizados. O Plano Nacional de Reforma Agrária deveria contemplar atividades de pesquisa, extensão rural, crédito e comercialização, tendo prioridade os planos de investimentos governamentais em obras públicas, estímulo à sindicalização rural, cooperativismo e outras formas as sociativas, nas áreas de execução da reforma agrária. A execução do Plano de Reforma Agrária deveria ser descentralizada. Para tanto, previa-se a criação de comissões agrárias regionais compostas por representantes de trabalhadores rurais, proprietários e pessoas da comunidade para participar no planejamento, execução e avaliação dos projetos de reforma agrária.

Anunciado o anteprojeto de Jango, o mesmo não foi enviado, porque fatalmente seria considerado inconstitucional, na medida em que colidia com os artigos 141 §16 e 147 da Constituição Federal. Por isso, o governo optou por circular a proposta informalmente entre as lideranças políticas.

O governo, seguindo a estratégia esboçada na mensagem de março de 1963, passou a concentrar suas atenções na elaboração de uma emenda constitucional para alterar os artigos 141 §16 e 147.

Em abril, o governo, através do líder do PTB na Câmara, Bocaíuva Cunha, apresentou a proposta de emenda constitucional, visando alterar a forma de indenização nos casos de desapropriação por interesse social. A emenda constitucional seguia, em grandes linhas, a orientação do anteprojeto. Assim, o pagamento das indenizações seria feito através de títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações e sujeitas à correção monetária de 10% a.a. Mas a proposta petebista não se cingia à questão da forma de pagamento das desapropriações. Esta introduzia outros dois pontos bastante polêmicos. Em primeiro lugar, a proposta do arrendamento compulsório sugerida pela primeira vez pela Comissão Nacional de Política Agrária durante o segundo governo Vargas. Em segundo, ampliaria o direito de acesso à propriedade às famílias urbanas, abrindo a possibilidade de ação desapropriadora para fins de uma reforma urbana.

O caráter abrangente da emenda Bocaiúva Cunha, contemplando a realização da reforma agrária e reforma urbana, sugeria que estava em curso uma estratégia dirigida para a ampliação do espaço da luta pela redistribuição de terras. Pela primeira vez o dispositivo da desapropriação era apresentado pelas correntes reformistas com objetivos mais amplos. Até então, o seu uso fora sempre associado a medidas dirigidas à redistribuição da propriedade fundiária.

Apesar das fortes críticas recebidas, a liderança petebista buscava ainda apoio no PSD e na UDN. Nesta, apenas a ala progressista conhecida como "Bossa Nova" (44) mostrava-se receptiva à proposta, prevalecendo, portanto, a posição contrária dos setores conservadores do partido. No PSD havia uma forte resistência da bancada mineira. Contudo, as lideranças pessedistas admitiam abrir uma negociação em torno da proposta de emenda constitucional.

Segundo Aspácia Camargo, o PSD "embora firmemente contrário à emenda Bocaiúva Cunha, por considerá-la perigosamente imprecisa, reitera, seguidas vezes, a aceitação do pagamento das indenizações em títulos, assumindo dentro do clima reinante os riscos óbvios de indispor a cúpula do partido contra as suas bases". (Aspácia Camargo, 1975, p.212). Martha Cahelsky (1979) concorda com essas observações ao dizer que Jango e o PTB não estavam tão equivocados ao depositarem esperanças numa composição com o PSD, na medida em que a liderança pessedista sempre admitiu negociar, desde que pudesse ter acesso ao poder. Segundo este cálculo político, o PSD, através de Gustavo Capanema, buscava negociar a substituição da emenda do PTB por uma outra do PSD.

Uma análise das discussões travadas dentro da Comissão Especial designada para apreciar a emenda constitucional nº 1, revela as tentativas de negociação e as principais divergências entre as várias correntes políticas, dentro dos principais partidos, acerca de como equacionar o problema da reforma agrária.

O Quadro 7 apresenta a emenda Bocaiúva Cunha e as emendas alternativas apresentadas durante as discussões da proposta petebista.

QUADRO 7 - EMENDAS CONSTITUCIONAIS APRESENTADAS AOS ARTIGOS 141 § 1º e 147 DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

| EMENDA CONSTITUCIONAL 1  | EMENDA CONSTITUCIONAL 2   | EMENDA CONSTITUCIONAL 3  | EMENDA CONSTITUCIONAL 5   |
|--|---|--|---|
| <p><b>AUTOR:</b> Durayêza Cunha<br/><b>PARTEDO:</b> PNB</p> <p>Art. 141 § 1º</p> <p>garante o direito de propriedade salvo o caso de desapropriação por utilidade ou necessidade pública sendo previa indenização ou por interesse social, na forma do art. 147.</p> <p>uso de terra mediante como guerra econômica interesse as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem-fim, ficando todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.</p> <p>147 - o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social e a esta a lei poderá inclusive:</p> <p>I - Dispor sobre a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos e para este unico feito, regular a desapropriação dos bens indispensáveis, assegurando ao proprietário indenização justa, mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas à correção de valor monetária em limite não excedente a dez por cento ao ano;</p> <p>II - disciplinar o uso da terra e estabelecer o arrendamento compulsório de propriedades rurais;</p> <p>III - o arrendamento compulsório será uma etapa inicial com prazo determinado, para a desapropriação definitiva;</p> <p>IV - são isentos de quaisquer tributos federais, estaduais, municipais, por prazo e forma que a lei determinar, as terras, os bens, e os atos que se relacionarem com a execução das reformas agrária e territorial urbanas;</p> <p>V - a cada família será assegurada uma propriedade rural ou urbana, que satisfaça o mínimo vital que a lei estabelecer."</p> | <p><b>AUTOR:</b> Vasconcelos Torres<br/><b>PARTEDO:</b> PNB</p> <p>Art. 141 ...</p> <p>§ 1º - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação que poderá ser:</p> <p>I - por necessidade ou utilidade pública, mediante previa e justa indenização em dinheiro;</p> <p>II - por interesse social visando à justa distribuição da propriedade com iguais oportunidades para todos, e, neste unico efeito, mediante indenizações por títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas à correção de valor monetária, na forma que a lei estabelecer."</p> <p>Art. 147 - o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social, a União promoverá a sua justa distribuição e a seu melhor aproveitamento, segundo os critérios e a forma que a lei estabelecer, obedecida o disposto no art. 141 parágrafo 1º, II."</p> | <p><b>AUTOR:</b> Ferro Costa<br/><b>PARTEDO:</b> UUB</p> <p>Art. 141, § 1º</p> <p>A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que lhe determinará o modo de utilização do uso e sua extensão máxima, com o fim de assegurar sua função social e de torná-la acessível a todos. A propriedade privada pode ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública ou por interesse, mediante indenização estabelecida em lei.</p> <p>Art. 147 - o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A União deverá promover a sua justa distribuição e o seu melhor aproveitamento, segundo os critérios e a forma de indenização que a lei estabelecer."</p> | <p><b>AUTOR:</b> Vilhote Arruda Sampaio<br/><b>PARTEDO:</b> PUG</p> <p>Art. 147 - o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social e para isto a lei poderá dispor sobre a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos e, para este unico efeito, regular a desapropriação dos bens indispensáveis, assegurando ao proprietário indenização justa mediante títulos da dívida pública resgatáveis em prestações.</p> <p>A lei deverá promover a Reforma Agrária observando os seguintes preceitos:</p> <p>I) a existência de um plano nacional e a definição das áreas consideradas de Reforma Agrária, enumeração das medidas necessárias à sua efetivação e as peculiaridades de cada região;</p> <p>II) o plano deverá ser aprovado por decreto do Presidente da República;</p> <p>III) o órgão de Planejamento será composto por representantes das autoridades rurais, proprietárias rurais, governos federais nomeados pelo Presidente, e dos Estados nomeados pelos governadores, quando os projetos específicos resultarem no seu Estado;</p> <p>IV) as áreas serão consideradas de Reforma Agrária quando for urgente a solução de um dos seguintes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- baixo nível de vida da população rural;</li> <li>- violação de normas de justiça social (salários, contratos de trabalho ou utilização de terras);</li> <li>- produtividade das áreas cultiváveis não aproveitadas ou exploradas de forma anti-econômica em relação à economia nacional ou regional ou às necessidades de consumo dos centros urbanos próximos;</li> <li>- necessidade de incorporar terras inexploradas ou com deficiências em vias ou meios de transporte, assistência técnica e financeira.</li> </ul> <p>V) definida uma área de Reforma Agrária, fica a desapropriação assegurada-se ao proprietário justa indenização em títulos da dívida pública da União resgatável em 20 anos, em prestações anuais;</p> <p>VI) a desapropriação mediante pagamentos em títulos só poderá recair em propriedade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inaproveitada ou insuficientemente explorada;</li> <li>- explorada em condições anti-econômicas ou anti-sociais segundo índices regionais fixados pelo órgão executor ou das necessidades da economia nacional ou de abastecimento dos centros urbanos.</li> </ul> <p>VII) não é passível de desapropriação a pequena propriedade familiar;</p> <p>VIII) os títulos da dívida pública oferecidos como indenização terão seu valor corrigido em função dos índices de desvalorização da moeda nas seguintes bases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- para valores desapropriados até 100 x S.M. - 100% C.M.;</li> <li>- para valores excedentes de 100 x S.M. até 500 S.M. - 50% C.M.;</li> <li>- para valores superiores a 500 S.M. - 10% C.M.</li> </ul> <p>IX) quando se tratar de terras originalmente devolutas, a desapropriação será feita pelo preço de sua primeira aquisição observando dos juros legais, se em 2 anos o proprietário não satisfizer as exigências do planejamento da Reforma Agrária;</p> <p>X) a lei deverá regular as condições, prazos mínimos e preço máximo por hectare do arrendamento e de parceria e dos contratos de trabalho, podendo ainda, nas áreas de Reforma Agrária, autorizar, como providência preliminar do desapropriação o arrendamento compulsório das terras consideradas desapropriáveis por prazo determinado, improprietário, não superior ao mínimo estabelecimento para os contratos de arrendamento nela reguladas."</p> |

EXPLICAÇÃO: A emenda nº 4 de autoria de Armando Rollemberg (PR-SP) e aditiva à Emenda Constitucional nº 1, propõe a transferência da cobrança de imposto territorial rural da órbita dos municípios para a União.

FDHE: Senado Federal, v.2, 1954.



Já na primeira reunião <sup>(45)</sup> ficou desenhado o figurino no qual se desenrolaram as discussões. De um lado, a clara confrontação entre petebistas e udepistas; de outro, o papel de conciliador adotado pelo PSD. Quanto às relações entre o PTB e a UDN, um diálogo travado entre o deputado Bocaiúva Cunha (PTB) e Pedro Aleixo (UDN) ilustra o tom do debate e a posição de ambos sobre a emenda constitucional em discussão.

Conforme diz a ata da reunião, Bocaiúva Cunha indagou aos representantes udenistas se a posição do partido seria suscetível de modificação. Em resposta, Aliomar Baleeiro enfatizava que, se convencido, mudaria de opinião. Pedro Aleixo devolveu a pergunta a Bocaiúva Cunha. Este respondeu que a posição do PTB era inarredável.

Este clima de "consultas" e polarização caracterizou a relação entre petebistas e udenistas. Neste contexto, o PSD, na figura do deputado Martins Rodrigues, mantinha uma posição de cautela e buscava de alguma forma uma proposta conciliatória.

No dia 13 de maio de 1963, a emenda constitucional nº 1 era rejeitada pela Comissão Especial designada para julgá-la, por sete votos a quatro.

Os representantes da UDN, PSD e PSP, sustentados em argumentos diferentes, votaram pela rejeição do parecer do relator Plínio Sampaio e da própria emenda Bocaiúva Cunha. Votaram contra o parecer do relator os deputados Gustavo Capanema (PSD-MG), presidente da Comissão Especial, Pedro Aleixo (UDN-MG), vice-presidente Martins Rodrigues (PSD-CE), Ulisses Guimarães (PSD-SP), Aliomar Baleeiro (UDN-GB), Ernani Sátiro (UDN-PB) e Arnaldo Cerdeira (PSD-SP). Votaram a favor os deputados Plínio de Arruda Sampaio (PDC-SP), Bocaiúva Cunha (PTB-RJ), Leonel Brizola (PTB-GB) e Doutel de Andrade (PTB-SC).

As dificuldades para a aceitação da emenda constitucional nº 1 não se limitavam aos setores anti-reformistas da UDN e do PSD. Elas se faziam sentir dentro das correntes nacionalistas, defensoras ardorosas da reforma agrária. A esse respeito foi bastante significativa a posição do relator, o deputado democrata-cristão Plínio de Arruda Sampaio. Arruda Sampaio, parlamentar ligado às correntes de esquerda do PDC, também revelou na sua declaração de voto vencido, no qual faz a

defesa da proposta do PTB, as divergências da posição de Jango e do PTB com a de outros aliados do bloco reformista. Essas divergências apontavam também para a existência de uma diversidade de posições acerca da reforma agrária no campo reformista. O primeiro ponto abordado pelo deputado Arruda Sampaio, no sua declaração de voto, dizia respeito ao inciso 1 do artigo 147, segundo o qual o pagamento da justa indenização nos casos da desapropriação seria feito através de títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações, com uma correção monetária máxima de 10%. Sampaio fez a defesa deste dispositivo, ressaltando que esta forma de indenização só seria aplicável nos casos de desapropriação para justa distribuição da propriedade, sendo as demais hipóteses de desapropriação regidas pelo princípio do prévio pagamento em dinheiro.

Sampaio esclarecia que a emenda petebista alterava apenas a forma de pagamento das indenizações das desapropriações por interesse social; os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública seriam regidos pelos princípios constitucionais vigentes: pagamento prévio e em dinheiro.

Quanto aos incisos II e III concernentes ao arrendamento compulsório, defendia que o mesmo fosse disciplinado através de lei ordinária levando em consideração dois princípios: a fixação de prazo determinado para o arrendamento e que a sua existência deveria ser vista como um vínculo provisório, preliminar, à desapropriação.

Por outro lado, Sampaio explicitava o caráter abrangente da emenda no tocante à desapropriação, englobando as terras rurais e urbanas. A esse respeito, anotava o parlamentar do PDC que o item V no qual se mencionava o objetivo de realizar a reforma agrária e urbana, deveria ser interpretado como programático, isto é, definindo uma das metas da reforma preconizada pela emenda.

Expressando uma visão amplamente aceita nas correntes políticas reformistas, o deputado democrata-cristão afirmava que a agricultura vinha se revelando incapaz de acompanhar o processo de desenvolvimento. Entre as razões para esta situação de atraso da agricultura apontava a falta de uma política agrícola e a concentração da propriedade fundiária. A inexistência de uma política agrícola, capaz de oferecer assistência

(técnica, financeira, etc), seria uma das causas que impedia a melhoria das condições de exploração, que se refletiria nos baixos níveis de produtividade e de renda do setor agrícola. Por outro lado, a concentração da propriedade seria responsável não apenas pela concentração de recursos, como pela distribuição regressiva da renda, responsável pela rigidez da oferta agrícola e exclusão das populações rurais de um nível de consumo compatível com a expansão industrial do país.

A estrutura agrária ineficiente e concentrada impossibilitava o acesso à terra à grande parcela da população rural, situação que exprimia um flagrante atentado aos princípios de justiça social, sobretudo, num país com extensões de terras mal-utilizadas e enorme excedente de mão-de-obra.

Diante da situação agrária e dos problemas acima citados, a reforma agrária deveria ter como principais objetivos: o aumento da produtividade no setor agrícola, e melhor distribuição de renda no setor agrícola e o acesso mais fácil à terra para o trabalhador rural.

Voltando à emenda Bocaiúva Cunha, Arruda Sampaio observava que, das inovações trazidas por ela à disciplina da matéria, o ponto fundamental de dissídio circunscrevia-se à indenização em títulos e ao arrendamento compulsório. Quanto ao primeiro, lembrava que não constituía novidade.

O decreto 3365 de 1941, que tratava da desapropriação por utilidade ou necessidade pública, no seu artigo 32, admitia, mediante prévia autorização legislativa, a possibilidade de pagamento em títulos da dívida pública federal. Este dispositivo tornou-se inconstitucional com a elaboração da Constituição de 1946, que determinou que o pagamento das indenizações fosse em dinheiro.

Quanto ao arrendamento compulsório, citando Pontes de Miranda, Arruda Sampaio afirmava ser "possível desapropriar o elemento do direito", ou seja, o direito do usufruto. Esta modalidade de arrendamento, desde a sua sugestão pela primeira vez pela CNPA em 1952, era encarada com forte desconfiança pelos proprietários rurais. Sampaio sustentava que estas "desconfianças" careciam de fundamento porque tal procedimento não feria o dispositivo constitucional.

Apesar de que como relator, Arruda Sampaio tinha se manifestado favoravelmente à emenda Bocaiúva Cunha, expressando o sentimento de setores reformistas descontentes com a posição do PTB, ao final de sua declaração de voto explicitava suas críticas à proposta e apresentava a emenda alternativa elaborada pelo PDC.

A principal crítica de Arruda Sampaio à EC/1 era com relação ao índice de correção monetária, fixado no máximo de 10%.

Por isso, a emenda do PDC assegurava aos títulos correção monetária de acordo com o valor das propriedades. O critério adotado pela emenda Bocaiúva Cunha de 10% era para o PDC bastante discutível. A objeção dos democratas cristãos era de que o critério sugerido pelo PTB desconsiderava a diversidade do valor das propriedades, de modo que terminava por equiparar as pequenas e grandes propriedades, impedindo um tratamento equitativo de cada uma das diferentes situações da realidade agrícola. (Senado Federal, 1964, v.2, p.49).

Ao mesmo tempo questionava a viabilidade política da EC/1 dentro do Congresso:

"A observação, embora limitada, da acolhida que a emenda deveria receber nesta casa, levou-me à conclusão de que ela dificilmente poderia compor maioria capaz de atribuir-lhe viabilidade política, critério que, embora possa ferir certo jurisprudicismo demasiadamente formalista, deve ser levado em conta, por quem entende que a Constituição deva estar atenta à necessidade de uma adequação do seu momento histórico e às componentes político-sociais da realidade que pretende disciplinar".

Por estas razões, dizia que o PDC, interessado na aprovação de emenda constitucional para realização das reformas agrária e urbana, apresentava emenda substitutiva.

Segundo Arruda Sampaio, a emenda alternativa do PDC (ver quadro) teria uma dupla vantagem sobre a proposta do PTB:

- a) asseguraria a eficácia do instrumento necessário à realização da reforma agrária, e

- b) garantiria a justa e objetiva aplicação do instrumento delineado em contornos mais amplos e mais completos. Estes elementos poderiam dar a viabilidade política à proposta de emenda constitucional.

Ao longo do seu parecer, Arruda Sampaio comentava e explicitava as medidas sugeridas na sua emenda para resolver a questão em jogo. Em primeiro lugar, para prevenir eventual arbítrio na execução dos programas de reforma, a emenda subordinava o processo ao comando de um órgão colegiado onde, através da distribuição adequada de representação, se buscava estabelecer um equilíbrio entre as várias forças e tendências políticas. Em segundo, a correção monetária do valor dos títulos seria uma contingência da conjuntura inflacionária do país.

A alternativa apresentada por Arruda Sampaio previa uma correção monetária que variava de 100% a 10%, em função do valor das terras desapropriadas. Assim, para desapropriação de terras com valores de até 100 vezes o salário mínimo, a correção monetária seria de 100%; para as desapropriações com valores entre 100 e 500 vezes o salário mínimo, a correção monetária seria de 50%; para as desapropriações com valores entre 500 e 1000 vezes o salário mínimo, a correção monetária seria de 25%; e para as desapropriações acima de 5000 vezes o salário mínimo, a correção monetária seria de 10%.

Sampaio defendia a fórmula da correção variável e parcial por duas razões. Em primeiro lugar, a desapropriação feita pelo valor nominal sem correção monetária configuraria uma expropriação, em razão da desvalorização inevitável da moeda. Por outro lado, a correção monetária plena seria um peso insuportável para as finanças do Estado, agravando o crônico déficit do orçamento da União. Em segundo lugar, para facilitar a fase inicial das terras enquadradas de reforma agrária, a emenda admitia o arrendamento compulsório em casos especialíssimos:

- a) O arrendamento só se efetuará em terras consideradas desapropriáveis e como providência preliminar de desapropriação;
- b) O plano de locação, por prazo determinado, será o mínimo que a lei estabelecer para os contratos regulares de arrendamento;

c) Não será admitida a prorrogação do prazo de arrendamento, pois ao fim do mesmo a desapropriação já deverá estar efetivada.

Por outro lado, entendia que a melhor forma de disciplinar o direito de propriedade estava prevista na EC/3 de autoria do deputado Ferro Costa (UDN).

Conforme a emenda Ferro Costa, transferia-se para a lei ordinária a disciplina do exercício do direito de propriedade e das normas de indenização.

Todavia, o próprio Arruda Sampaio entendia que, a exemplo da proposta petebista, a emenda Ferro Costa, embora consubstanciasse na sua opinião a melhor forma jurídica, carecia de sustentação necessária para a sua viabilidade política. Finalizava o seu parecer afirmando que se posicionava favoravelmente à aprovação da EC/1, por decisão unânime da Bancada Federal e do Diretório Nacional do Partido Democrata-Cristão.

Vejamos que na declaração de voto dos deputados udenistas Pedro Aleixo (MG), Ernani Sátiro (PB) e Aliomar Baleeiro (GB) encontraremos também argumentos contrários à tese da redistribuição da propriedade fundiária. De um lado, os autores sustentavam a necessidade de manutenção da grande propriedade, que consideravam um imperativo do nosso tempo. De outro, reiteravam a tese de que o grande latifúndio do país é a União. E defendiam a distribuição das terras devolutas como solução para a questão do acesso à propriedade rural.

Como mecanismo básico de acesso à terra, os udenistas defendiam a adoção de planos de colonização com terras devolutas. Quanto às terras particulares inaproveitadas sugeriam: a) necessidade de apurar-se se as terras mal-aproveitadas eram realmente de domínio particular ou terras devolutas apossadas desde há muito tempo e transmitidas por títulos, que às vezes mencionavam o domínio particular, sem que houvesse qualquer prova de desmembramento do patrimônio público no passado; b) depois deste levantamento preliminar, sobre a legalidade da posse de terra mal-aproveitada ou mesmo inaproveitada, se houvesse casos de propriedades particulares subutilizadas, a solução deveria ser encaminhada via tributação progressiva. Deste modo penalizava-se drasticamente as grandes áreas abandonadas ou reservadas para atividades especulativas.

O parecer da UDN sustentava, contrariamente à tese amplamente aceita nos meios nacionalistas, que a agricultura familiar era um entrave ao desenvolvimento econômico. A criação e a disseminação da pequena propriedade familiar não permitiria a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, nem tampouco a melhoria da produção agrícola. Na verdade, elas representariam o atraso econômico e a pobreza social.

Surpreendentemente buscavam os udenistas apoio no marxismo, na sua concepção de avanço das forças produtivas para combater a tese da superioridade da pequena propriedade sustentada pelas correntes nacionalistas. Evocando as formulações de Kautski acerca da questão agrária, defendiam a superioridade da grande propriedade.

"Em A Questão Agrária, esse discípulo dos mais ilustres de Karl Marx ministra todos os fatos e argumentos contra a exploração agrícola de caráter familiar, reconhecendo a eficácia da empresa capitalista, de maior vulto, única que no regime de livre iniciativa, pode utilizar os processos mecânicos, químicos, biológicos, para maior produtividade. Se o futuro da humanidade for a socialização ou mais exatamente a estatização da agricultura, da indústria e do comércio, enfim, dos meios de produção, a empresa capitalista será a etapa preparatória e preliminar. Assim como ninguém em sua saúde mental pensará em restaurar o artesanato para as manufaturas, também ninguém de bom juízo quererá retrogradar à unidade familiar rotineira e de possibilidades limitadíssimas". (Senado Federal, 1964, v. 2, p. 61).

O raciocínio prossegue:

"A verdade positiva e reconhecida por Kautski está em que todos os setores florescentes e racionais da agricultura, o padrão de vida do trabalhador rural assalariado é melhor do que o do pequeno proprietário autônomo que trabalha só ou com a família. Essa pequena unidade econômica jaz ou descamba para a lavoura de subsistên-

cia...". (Senado Federal, 1964, v.2, p.62).

Por isso, a melhor solução era a empresa capitalista no campo.

"A produção agrícola que enriquece o homem do campo e a nação é a do mercado, - para vender e não para o prato de casa. Para vender às cidades, ao mercado externo, às indústrias ávidas de matérias-primas. Produzir o melhor, na maior quantidade possível, aos custos mais baixos. Produção especializada nos melhores padrões tecnológicos, ocupando o menor número de braços". (Senado Federal, 1964, v.2, p.62).

A meta da agricultura seria aumentar progressivamente a produção, utilizando menos terras e menos braços por tonelada. Numa palavra, a solução era a distribuição de propriedade - principalmente a constituição de pequena propriedade familiar - mas o incremento da produção agrícola, através de uma vigorosa modernização tecnológica, de modo a apoiar a empresa capitalista no campo.

"Política agrária sim, mas dentro da constituição em vigor". Essa frase sintetizava a posição desses deputados acerca do modo de encaminhamento da questão agrária. Admittiam que a estrutura agrária tinha defeitos graves: grandes áreas de terras de particulares, inexploradas ou mal-proveitadas, manutenção de técnicas rotineiras, baixa produtividade, baixo nível de vida das populações rurais, carência de transportes, etc. Alertavam, porém, que se tudo isso era verdade, tudo podia e devia ser corrigido sem tocar-se numa vírgula da constituição em vigor.

Viam o caminho americano como aquele que devia ser imitado.

"E os dispositivos constitucionais permitem isso - porque constitui sua industrialização à base dum agricultura poderosa, de altos padrões técnicos de inexcédida produtividade sem reformas agrárias, nem desapropriações confiscatórias em títulos públicos (...) devemos imitar os Estados Unidos...mas na política que eles usam in



ternamente para cidadãos norte-americanos e não nessa que a aliança para o progresso recomenda para os povos subdesenvolvidos, anárquicos e desmoralizados sob o jugo de ditadores da pior espécie". (Senado Federal, 1964, v.2, p.67).

Tratar-se-ia de buscar inspiração no modelo americano democrático, promovendo a capitalização da agricultura, tornando-a poderosa, incentivando a expansão das zonas de fronteira. Ao mesmo tempo, repudiavam o reformismo nocivo da "Aliança para o Progresso".

O parecer dos representantes udenistas na Comissão Especial, apresentava um conjunto de medidas como alternativa à proposta contida na EC/1. Estas podiam ser sumarizadas da seguinte maneira: 1) avanço da fronteira agrícola para oeste; 2) aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural para a realização da justiça social no campo; 3) a adoção de uma firme política tributária para desestimular o absentismo dos proprietários rurais; e 4) o incentivo à capitalização da grande propriedade agrícola. Esses pontos apareciam sintetizados na seguinte passagem:

"[...] nesta fase deve ter como alvo avançar a fronteira econômica para o Oeste até que atinja a fronteira política, que os bandeirantes levaram aos Andes e os brancos nordestinos ainda dilataram, no fim do século passado, pelo Acre adentro (...). A justiça social para com os assalariados já está assegurada pelo Estatuto do Trabalhador Rural que o Congresso iniciou, aplorou e já se converteu em lei, competindo ao Executivo torná-lo uma realidade (...). A política tributária aqui sugerida poderá remover os embaraços fiscais da lei em vigor à formação de empregos agrícolas sob a forma de sociedades, inclusive por ações, as quais devem ser incentivadas (...). Se afinal o mundo marcha para uma socialização, e estreda preparatória, a evolutiva deverá ser o crescimento e até mesmo o gigantismo das empresas, inclusive agrícolas. Nunca andar de costas para o individualismo estéril e não ao artesanato ou sítio de lavoura de subsistência em escala

familiar. Aliás esse gigantismo, pela concentração e integração das empresas, já se exigiu em realidade assinalada por todos os compêndios de economia. A nósso ver, na agricultura brasileira, o fenômeno também ocorre a julgar pela proliferação das fazendas reunidas geralmente de bom padrão técnico". (Senado Federal, 1964, v.2, p.68-69).

O parecer atacava duramente os trabalhistas por buscarem através da EC/1, no plano político, liquidar com as outras agremiações partidárias e assim abrirem o caminho para subversão total da ordem. Assim, a aprovação da EC/1 colocaria meios discricionários nas mãos de João Goulart, o qual poderia, segundo seus interesses desapropriar o que quisesse. Expressando esse temor, o deputado Ernani Sátiro (UDN-PB) fazia a defesa da propriedade privada e denunciava a ação subversiva daqueles que buscavam solapar os alicerces do regime democrático.

Sátiro prosseguia dizendo-se favorável a uma reforma agrária que não sacrificasse a liberdade, que fosse justa e respeitasse os dispositivos constitucionais. Ao mesmo tempo, indagava o porquê da proposta da emenda constitucional para promover a reforma agrária, se todos os projetos até aquele momento tinham sido projetos de lei ordinária.

O deputado paraibano identificava na atitude intransigente de defesa da emenda constitucional, interesses extremistas de derrubar a "fortaleza democrática". Reiterava a desconfiança para com o Executivo de setores agrários contrários à tese da reforma agrária. Mesmo reconhecendo não ser esta desconfiança a única razão para se opor à emenda constitucional, via na indefinição política e ideológica do governo, um forte motivo para recear entregar um instrumento tão poderoso como a possibilidade de desapropriação nas mãos de um governo sem rumo.

Finaliza criticando a excessiva amplitude da emenda, a qual, caso aprovada, implicava em dotar o Executivo de um poder confiscatório, quase ilimitado. A EC/1 seria portanto, uma espécie de cavalo de tróia tupiniquim que abrigaria, sob o manto aparente de uma reforma agrária legal, o vírus mortal da sociedade totalitária.

"Se outros motivos não tivessem para recusar apoio

à emenda do PTB, um bastaria. Os termos amplos, ilimitados, em que está elaborada. Aprovada aquela emenda, tudo poderia ser desapropriado, mediante pagamento em título da dívida pública, sem a necessária garantia contra a desvalorização. Podiam desapropriar fazendas, usinas, casas de residência, bibliotecas, obras de arte, rádio, televisão. Tudo, sim, porque não há qualquer restrição na emenda (...). Porque a emenda do PTB não se restringe à reforma agrária. É um golpe de morte no direito de propriedade. Feita esta concessão, entregue esta trincheira, ninguém resistiria à invasão dos bárbaros". (Senado Federal, 1964, v.2, p.75).

Segundo Aspásia Camargo, o parecer de Baleeiro exprimiria "a ótica conservadora partilhada pelas classes produtoras e em especial, pela grande propriedade rural, com a qual se identificavam majoritariamente a UDN e também as bases pesedistas, não obstante os compromissos históricos de sua cúpula com o pacto populista". (Aspásia Camargo, 1979, p.216).

Na verdade, os autores que tratavam do tema da reforma agrária davam pouca importância a um aspecto que considero fundamental. A perspectiva conservadora não se limitava a denunciar os inconfessáveis propósitos "socializantes" do governo e das forças políticas que o apoiavam. As considerações comentadas acima, indicam também um caminho alternativo para transformar a estrutura agrária. Esse prescindia de uma política redistributivista, portanto, da aprovação de emendas à constituição. Mas colocava explicitamente uma opção pelo estímulo à expansão das fronteiras agrícolas, fazendo da ocupação dos "vazios demográficos" uma forma de assentamento das populações à terra. Além disso, havia uma defesa veemente da grande empresa rural como principal agente da modernização agrícola rural.

Quanto à questão social no campo, como complemento da incorporação de levas humanas nas zonas de fronteira, estes setores viam no recém aprovado Estatuto do Trabalhador Rural o principal instrumento de justiça social nas zonas rurais. Finalmente, privilegiavam a política tributária como o instrumento preferencial no combate ao absenteísmo da propriedade ru

ral. Em síntese, gostaríamos de insistir que na reação dos chamados setores conservadores havia mais do que um repúdio à reforma agrária preconizada pelo governo e correntes nacionalistas; podemos identificar uma proposta alternativa que também se distinguia daquela expressa pela "Aliança para o Progresso".

Esta foi apresentada durante a Conferência de Punta de Leste, em agosto de 1961. No documento final de Punta de Leste, um dos principais compromissos assumidos pelos participantes foi a realização da Reforma Agrária. Segundo o espírito do artigo 6 da Carta de Punta de Leste, tratava-se de programas de reforma agrária voltados para a transformação da estrutura agrária, com a modificação, quando necessário, das estruturas de uso e posse de terra. O objetivo da reforma agrária preconizada pela "Aliança para o Progresso" era substituir o latifúndio e o minifúndio por uma estrutura baseada na média propriedade.

Dentro de uma perspectiva moderada, a orientação da "Aliança para o Progresso" admitia e aceitava que o pagamento das desapropriações das grandes propriedades inexploradas ou improdutivas fosse feito através de títulos públicos. Esta posição, a exemplo daquela defendida pelas correntes nacionalistas, era interpretada como inconveniente e perigosa pelos deputados udenistas.

Baleeiro acusava os Estados Unidos de apresentarem, através da Aliança para o Progresso, uma proposta que jamais utilizaram para resolver seus problemas. A Aliança para o Progresso, liderada e financiada pelos Estados Unidos, aconselhava a reforma agrária, inclusive com indenização em apólices. Mas os Estados Unidos nunca aplicaram essa terapêutica às terras ou aos cidadãos americanos. Pelo contrário, progressivamente, estenderam a fronteira do Atlântico para o Pacífico e para o Golfo do México, ora pela conquista militar (Califórnia, Arizona, Novo México, Texas), ora pela compra do território estrangeiro com dinheiro de contato (os Estados em que se repartiu a Lusiânia vendida por Bonaparte). Usaram da colonização das terras do Governo, estendendo as linhas ferroviárias para o Oeste, para o Sul, ao mesmo tempo em que concediam suficientes e amplos lotes em "hotested" como pagamento de serviços militares ou como oportunidade a povoadores. Mas, lotes tão grandes que comportavam a lavoura mecanizada. (Senado Federal, 1964, v.2, p.67).

Para Baleeiro, o Brasil deveria imitar a orientação interna adotada pelos Estados Unidos e não as recomendações da Aliança para o Progresso dirigida aos povos subdesenvolvidos anárquicos e desmoralizados, sob o jugo de ditadores da pior categoria.

Vejamos a trajetória de votação da EC/1 na Comissão Especial. O PSP, através do deputado paulista Arnaldo Cerdeira, posicionou-se contra a proposta Bocaiúva Cunha. Cerdeira justificou seu voto dizendo:

"O PSP, tendo em vista que a emenda apresentada pelo PTB não sugere qualquer proposição que assegure uma estruturação agrária justa e legítima, e, assim, não tendo alternativas por onde optar, limita-se a negar apoio à emenda nº 1 e votar contra o parecer do senhor relator". (Senado Federal, 1964, v.2, p.76).

Ao mesmo tempo, reiterava uma posição reformista, favorável à realização de mudanças com a adoção de reformas capazes de alterar a situação sócio-econômica, embora não considerasse indispensável, para tanto, nenhuma reforma constitucional.

A posição que merece um exame detido foi aquela adotada pelo PSD, porque revela, simultaneamente, as possibilidades de aprovação de uma emenda constitucional e a frustração da mesma. O entendimento adequado da posição pessedista frente às tentativas de viabilizar a aprovação de um projeto de reforma agrária, remete a uma breve incursão acerca do seu posicionamento sobre o cadente tema, e das tentativas de acordo com o PTB e o governo.

O PSD desempenhava o papel de fiel da balança num sistema partidário que tendia indiscutivelmente para uma clara polarização ideológica e política entre o PTB e a UDN. As lideranças do PSD não adotavam uma postura inflexível frente à proposta do governo de emenda constitucional. Mesmo discordando da proposta do PTB, enfrentando a rebeldia de fatores ruralistas do partido, a cúpula pessedista procurou negociar uma solução alternativa à EC/1.

A aceitação do PSD em negociar uma emenda cons-

titucional com o PTB e o governo exigia uma definição precisa dos limites do acordo com torno da reforma agrária. Assim, em abril de 1963, durante a sua IX Convenção Nacional, o partido estipulava que a reforma agrária deveria desapropriar apenas o latifúndio improdutivo e admitia o pagamento das indenizações em títulos reajustáveis da dívida pública. O PSD, ao definir as condições da negociação, implicitamente rejeitava a EC/1, mas deixava aberta a possibilidade de acerto ao concordar com o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública.

Para Lúcia Hippolito (1985), três acontecimentos estreitavam as chances de negociação. Em primeiro lugar, a mobilização liderada por Leonel Brizola, ameaçando um levante, caso o Congresso não votasse as reformas. Em segundo, a campanha anti-reformista desencadeada por setores do PSD lideradas pelo deputado Armando Falcão. Finalmente, a Convenção Nacional da UDN realizada em Curitiba, da qual saiu vitoriosa a corrente liderada por Carlos Lacerda, que se posicionou pela "intocabilidade da Constituição".

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o PSD, através de seus representantes, negava apoio à EC/1. Fiel aos principais enunciados da Convenção de abril de 1963, os principais aspectos da emenda Bocaiúva Cunha eram inaceitáveis para a cúpula do PSD: a) a extrema abrangência da proposta, a qual incluía explicitamente a propriedade urbana; b) o caráter genérico do objetivo da desapropriação - "Bens indispensáveis" - c) a fixação de um reajuste máximo de 10% a.a. no valor das indenizações, quando a inflação era bem superior; e d) o estabelecimento do arrendamento compulsório identificado por setores ruralistas como a antesala da "expropriação rural da propriedade".

Na sua declaração de voto, Ulisses Guimarães insistia que o artigo 141 §16 possibilitava ao Executivo realizar desapropriações, desde que a indenização fosse justa. De modo que casos de conflito entre o interesse individual e o interesse coletivo, o capítulo "Da Ordem Econômica e Social" permitiria à União atribuir o valor da indenização justa, estando amparado ainda constitucionalmente para atribuir indenizações distintas para o latifúndio improdutivo de dois, três e quatro milhas. Ulisses Guimarães sintetizava as críticas do seu partido à EC/1 dizendo:

"Sustento, assim, que a administração pode, com base no texto atual, castigar o uso indevido ou o desuso da propriedade, realizando sua filosofia reformista (...). Nesta ordem de raciocínio, o PSD, no texto que aprovou, é de conhecimento da nação, atrela-se ao princípio de que a indenização justa deve ser paga". (Senado Federal, 1964, v.2, p.76).

Ulisses Guimarães sublinhava que o PSD concordava em que o pagamento das indenizações fosse em títulos públicos, "para facilitar ao governo que o faça financiado". Todavia reiterava a discordância dos possedistas com a proposta do PTB de fixar em 10% o limite máximo da correção monetária das indenizações. Este ponto era o divisor de águas entre o PSD e o PTB. Este ponto de vista era expresso por Ulisses Guimarães, que dizia "anuncio credenciado pela liderança de meu partido, e que aqui praticamente se cingiu ao preço da indenização, porque aqui é que reside, substancialmente nosso desentendimento com outras agremiações". (Senado Federal, 1964, v.2, p.76).

Em suma, o PSD discordava da pretensão petebista de alterar substancialmente o artigo 141 §16 e o da fixação da indenização com uma correção monetária muito abaixo da inflação.

Num clima de forte tensão social, enquanto a cúpula do partido estava empenhada na elaboração de uma emenda alternativa, se alastrava a rebeldia das bases, principalmente a de Minas Gerais, a qual aproximava-se da UDN.

Como resultado de entendimentos entre líderes do PSD (Amaral Peixoto e Martins Rodrigues) e João Goulart, foi redigida uma emenda constitucional para substituir a EC/1. A emenda de autoria de Martins Rodrigues e Oliveira Brito, "previa que a Constituição autorizaria a desapropriação de até 50% das terras de um mesmo proprietário, assegurando a indenização em dinheiro de 30% do valor da área desapropriada; o restante seria pago em títulos reajustáveis da dívida pública". (Lúcia Hippolito, 1985, p.230). A emenda do PSD foi bastante moderada comparada com a da EC/1. Em primeiro lugar, ela reduzia substancialmente o escopo da reforma ao suprimir a referência à propriedade urbana. Em segundo, ela operava, também, uma redução

na área passível de desapropriação, limitada a 50% das terras de um mesmo proprietário. Em terceiro, a forma de pagamento era híbrida, assegurando parte do pagamento em dinheiro (portanto, previamente) e o restante em títulos públicos com correção plena. Finalmente, ela suprimiu a referência ao arrendamento compulsório.

Não obstante o caráter brando da emenda pessedista, as dificuldades para a sua viabilização prosseguiram. Estas eram internas e externas ao partido. Externamente, o impasse envolvia a posição irredutível das bancadas do PSD e do PTB. Enquanto os pessedistas insistiam que a emenda fosse aprovada previamente pelo PTB e assumida pelo governo como proposta sua, os petebistas pediam a sua aprovação prévia pelo PSD e o seu envio como proposta pessedista.

Internamente, a iniciativa conciliatória da direção nacional do PSD enfrentava a rebelião dos setores mais conservadores refratários à política de aproximação com o governo e com o PTB. Como resposta, estes setores, através do deputado Alkimin, articulavam o apoio da bancada mineira ao projeto do udenista Milton Campos, o qual a UDN apresentava como alternativa à proposta de emenda constitucional. Por outro lado, João Goulart procurava contornar as resistências à emenda pessedista, dentro do campo nacionalista. Neste sentido, desenvolveu esforços buscando convencer a Frente Parlamentar Nacionalista da necessidade de aceitar a emenda pessedista.

Diante da derrota da proposta do governo, da posição irredutível do PSD e da ofensiva da UDN, as forças nacionalistas articularam emendas alternativas. Neste momento, as esperanças desses setores estavam voltadas para a possibilidade de acordo com o PSD. Tratava-se de encontrar uma proposta aceitável para os pessedistas. A primeira destas partiu do PDC, através da emenda elaborada pelo deputado Plínio de Arruda Sampaio. A emenda do PDC procurava viabilizar uma proposta equidistante do PTB e do PSD, a qual previa uma correção monetária escalonada que variava de 10% a 100%.

Outra emenda foi apresentada pelo senador Vasconcelos Torres (ver quadro), inspirado no anteprojeto de reforma agrária de João Goulart. As principais diferenças com relação à EC/1 eram quanto à fixação da correção monetária. e



quanto à forma de pagamento. Em ambos os casos, Vasconcelos propunha a sua regulamentação por lei ordinária. Na justificativa, o autor argumentava que seu projeto era a síntese dos projetos elaborados pelo PTB e PSD, depurados dos seus pontos polêmicos.

"No projeto do PTB, por exemplo, algumas das medidas ali enumeradas devem ser objeto de lei ordinária, e até uma parte de decreto ou mesmo de regulamento em artigo da constituição. Atendendo, por outro lado, à ponderação do PSD, que julga insatisfatório o limite proposto pelo Executivo e pelo PTB para a correção do valor monetário dos títulos de dívida pública com que serão indenizados os proprietários cujos imóveis forem desapropriados (o PSD desejaría a correção de valor equivalente à desvalorização da moeda). Achamos preferível deixar essa matéria para se tratada em lei ordinária, onde cabe melhor, tanto mais que, pelo menos teoricamente, é possível e até mesmo que a nossa moeda se valorize". (Senado Federal, 1964, v. 2, p.94).

Contrariando as expectativas de Vasconcelos, a reação a sua emenda foi negativa. Na verdade, a emenda Vasconcelos, inspirada no anteprojeto do Executivo, suscitou fortes desconfiânças tanto no PSD como na UDN. Estas diziam respeito ao fato da emenda remeter para decisão por lei ordinária a forma de pagamento e a fixação da correção monetária para as indenizações. Ora, ao remeter para deliberação por lei ordinária questões tão polêmicas, Vasconcelos abria condições para a aprovação de dispositivos mais rigorosos para fins de desapropriação, já que para a sua aprovação se exigiria maioria simples no Congresso, enquanto que no caso de mudanças constitucionais, o quórum exigido era de 2/3 dos parlamentares.

Do mesmo "mal" padecia a emenda constitucional nº 3 de autoria do deputado Ferro Costa (UDN) (ver quadro), que também remetia para órbita da legislação ordinária a fixação da forma de pagamento das indenizações, assim como os índices de correção monetária que seriam aplicados aos valores das mesmas.

Apesar do isolamento da proposta Bocaiúva Cunha, diante do malogro das tentativas de atrair setores do PSD e mesmo da UDN, o PTB decidiu enviá-la ao plenário para votação. A EC/1, torpedeada pelo PSD, UDN e PSP, foi derrotada por 176 votos a 121 votos. A derrota dos setores reformistas marcou a ruptura do PTB com o PSD e a aproximação deste com a UDN.

Esse desfecho da tentativa de ver aprovada uma emenda para alterar os artigos 141 §16 e 147, aumentou a "temperatura" do debate. A partir deste momento, as possibilidades de um arranjo político-partidário, capaz de viabilizar uma saída negociada para a questão agrária, diminuíram significativamente.

A rejeição da emenda constitucional Bocaiúva Cunha e o rompimento do PSD com João Goulart, impulsionaram o presidente para uma estratégia de confronto com o sistema político. Segundo Cehelsky (1979), Jango passou a buscar apoio para a sua proposta de reformas de base, especialmente para a reforma agrária, fora do sistema político. Na nova estratégia, cresceu o papel da SUPRA, presidida por João Pinheiro Neto.

No final de 1963, Goulart pediu a João Pinheiro Neto um projeto que possibilitasse a desapropriação das terras localizadas nas margens de rodovias, estradas de ferro ou aquelas beneficiadas por obras da União. No famoso comício das reformas, em 13 de março de 1964, Jango assinou o "decreto da SUPRA". O Executivo optou por tomar uma iniciativa, marcada pela força, para tentar romper o impasse que envolvia a questão da realização das reformas de base.

O projeto da SUPRA<sup>(46)</sup>, no seu artigo 1, declarava ser de interesse social para fins de desapropriação, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem. A Superintendência da Política Agrária (SUPRA) ficava autorizada a promover as desapropriações nas zonas definidas pelo decreto para os seguintes objetivos: a) o aproveitamento dos terrenos rurais improdutivos ou explorados de forma anti-econômica; b) a fixação de trabalhadores rurais nas áreas adequadas à exploração de atividades agropastoris; e c) o estabelecimento e a manutenção de colônias, núcleos

ou cooperativas agropecuárias ou de povoamento.

As terras desapropriadas, após serem subdivididas em lotes rurais com no máximo 100 ha, seriam vendidas ou arrendadas. No caso de venda de lotes, o preço seria fixado levando-se em conta o custo da desapropriação e as despesas resultantes da execução do projeto. O pagamento seria feito em vinte prestações iguais e anuais. Nos casos de locação, o prazo mínimo seria de 10 anos e o aluguel não poderia exceder a 6% do valor da terra.

O "Decreto da SUPRA" ignorava, na prática, uma das questões fundamentais ao longo do tortuoso debate da questão agrária na década de sessenta: a necessidade de pagamento prévio e em dinheiro das indenizações. Ao silenciar sobre essa questão, Goulart ameaçava com uma solução unilateral. Ou seja, ao contrário de propostas anteriores como a EC/1, onde Goulart sugeria a alteração da forma de pagamento das indenizações, no Decreto optou por ignorar os dispositivos constitucionais, afrontando o constitucionalismo do reformismo moderado e do conservadorismo anti-reformista. Para Aspásia Camargo, a atitude de Jango equivaleu a congelar as propriedades ameaçadas pela desapropriação, dada a falta de recursos do Executivo para efetivar o pagamento dos mesmos. (Aspásia Camargo, 1979, p.222).

No comício das reformas, em 13 de março de 1964, Goulart anunciou um amplo programa de reformas que incluía, além da reforma agrária, a reforma tributária, a extensão do direito de voto aos analfabetos e pracinhas, o controle dos aluguéis residenciais, etc. O comício de 13 de março foi interpretado como expressando a radicalização de Jango e do conjunto de forças nacionalistas que o apoiavam. Particularmente, a assinatura do decreto desapropriando as refinarias particulares de petróleo e o decreto da SUPRA teriam acelerado a erosão da base de sustentação civil e militar de João Goulart, tornando o 31 de março um desfecho inevitável (47).

O sentimento anti-Jango, que levou um conjunto de forças heterogêneas a se unirem contra o presidente e o regime, pode ser sintetizada nas palavras do deputado possedista mineiro Último de Carvalho, adversário histórico da reforma agrária:

"Se o presidente confiscar as nossas proprieda-

des ou se permitir que alguém as confisque, ha verá quem confisque o seu mandato de presidente". (48).

### 6.3.3. A NOVA ORDEM E A QUESTÃO AGRÁRIA: O ESTATUTO DA TERRA

A deposição de João Goulart em 31 de março de 1964 e a instalação do governo militar, presidido pelo Marechal Humberto Castelo Branco, não significou um "esfriamento" do debate sobre a reforma agrária. Ao contrário do que se imaginaria, a problemática agrária, amaldiçoada durante o período anterior, acusada de simples bandeira demagógica dos setores nacionalistas e de esquerda, mesmo depois do alijamento das forças de poder, continuou a constar como uma das prioridades dos novos governantes.

Houve quem visse, da perspectiva conservadora, avessa à idéia de uma reforma agrária, o "fantasma" da bolchevização do país revivido nas atitudes do governo que se auto-proclamava democrático, que se dizia incumbido de restaurar a ordem, extirpando da vida política e social aqueles que teimosamente insistiam em fomentar a agitação social através de campanhas reformistas demagógicas (49).

Assim, para espanto de setores hostis à reforma agrária, uma das causas alegadas para a deposição de João Goulart - a mobilização a favor da reforma agrária - mereceu atenção imediata do governo Castelo Branco. Como veremos mais adiante, importantes mudanças institucionais precederam à discussão do projeto de reforma agrária do governo militar. Ao mesmo tempo, dentro do Congresso, prosseguiu normalmente a tramitação de um projeto que fora apresentado ainda no ano de 1963, de autoria do deputado democrata-cristão, Aniz Badra.

Na verdade, o projeto Aniz Badra era uma "cópia" do projeto Milton Campos. A "reinvenção" da proposta Campos teve origem na mobilização de parlamentares sensíveis à tese da reforma agrária ligados ao PSD, UDN e PDC. Segundo estes deputados, a rejeição do projeto Campos, em agosto de 1963, estivera ligada à polarização PTB versus PSD. Por isso, depositavam esperanças de que um projeto semelhante apresentado por

um deputado pertencente a um partido "neutro", tivesse boa chance de ser aprovado. "

O governo, não obstante os esforços do Congresso, já devidamente depurado pela cassação de diversas lideranças ligadas ao "ancien regime", no sentido de viabilizar a aprovação da proposta Badra, desenvolveu no primeiro semestre de 1964 um intenso trabalho no sentido de elaborar um projeto próprio de reforma agrária. Este estava a cargo de Paulo Assis Ribeiro, influente membro do Instituto de Pesquisas Sociais (IPES), com a íntima colaboração do ministro do planejamento, Roberto Campos. A principal fonte inspiradora do futuro Estatuto da Terra foi, sem dúvida, um estudo minucioso elaborado pelo IPES, intitulado "A Reforma Agrária: Problemas, Bases e Soluções", publicado no começo de 1964.

Como teremos oportunidade veremos mais adiante quando fizermos uma apreciação mais detida da proposta ipesiana, as linhas mestras do estudo do IPES estão presentes nas grandes linhas que orientam o Estatuto da Terra aprovado por Castelo Branco.

Cehelsky (1979, p.110-111), observa que Castelo Branco desenvolveu entre maio e outubro uma paciente estratégia de convencimento, antes de enviar a sua proposta ao Congresso. Numa primeira fase, o governo procurou, através de reuniões com as principais lideranças rurais do país, desfazer a "impressão negativa" ligada à questão da reforma agrária. Nesta ocasião, a versão preliminar do Estatuto foi levada para exame pelas principais entidades rurais: Confederação Rural Brasileira, Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP) e a União Nacional das Cooperativas. Depois de examinada, a proposta recebeu quarenta e quatro emendas de parte dessas entidades.

A segunda fase na estratégia governamental começou em junho, com a ampliação dos participantes no debate. Neste momento, houve a inclusão dos líderes da Câmara e do Senado, líderes dos partidos políticos, da Confederação dos Trabalhadores Rurais e secretários de agricultura dos Estados. A nível do Congresso e das lideranças partidárias, logo na primeira reunião surgiu uma clara oposição ao projeto oficial de parte da UDN. Seus principais líderes, Daniel Krieger, Bilac Pinto e Ernani Sátiro consideraram a proposta do governo ina-

ceitável. Contrastando com a posição udenista, o PSD recebeu com "bons olhos" a proposta, admitindo apoiá-la. Durante a reunião com os secretários estaduais de agricultura, realizada em Viçosa, Minas Gerais, pouca coisa foi sugerida para a melhoria do projeto do governo. O fato mais importante foi a posição contrária do senador Milton Campos, o qual assumiu uma postura anti-reformista, em contraste com a sua posição reformista moderada durante o governo Goulart.

Mesmo diante de uma importante oposição liderada pela UDN no Congresso, o governo enviou para apreciação do Legislativo uma emenda constitucional acompanhada de um projeto de reforma agrária. Este foi recebido com forte indignação por parte dos conservadores anti-reformistas, que acusavam o governo de "continuar a política de Goulart", ao mesmo tempo em que outros parlamentares protestavam contra a atitude do governo porque esta "atropelava" o projeto Aniz Badra, que estava em discussão.

Para agravar a situação, o relator da Comissão Especial incumbida de examinar a proposta do governo, Pacheco Chaves (UDN-SP), exonerou-se por discordar das medidas reformistas contidas na proposta do Executivo. O problema da renúncia de Pacheco Chaves foi contornado com a designação do senador socialista Aurélio Viana, como relator do projeto.

Na verdade, as condições de resistência do Congresso à iniciativa do Executivo eram limitadas. Em primeiro lugar, apesar da "depuração política" realizada nos primeiros meses da "revolução de 1964", com cassações, prisões, etc, os setores reformistas remanescentes, diante da perspectiva de um bloqueio da reforma agrária pelos setores udenistas, optaram por apoiar a mensagem do Executivo. Em segundo, o governo Castelo Branco operou através do Ato Institucional nº 1 uma importante mudança na relação Executivo-Legislativo. De um lado, pela atribuição (antes inexistente) do Presidente de propor emendas constitucionais, as quais exigiam, para sua aprovação, apenas maioria simples. De outro, a fixação do decurso de prazo para apreciação das emendas e projetos de autoria do Executivo. Caso tal fato não ocorresse, estas seriam automaticamente aprovadas. Em síntese, houve um reforço do poder do Executivo diante do Legislativo.

Nesse contexto de reforço do Executivo e de enfraquecimento do Legislativo, despojado de certas prerrogativas, mesmo com a resistência de setores principalmente udenistas, a proposta oficial foi aprovada no final de novembro de 1964.

### 6.3.3.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10

Castelo Branco apresentou uma emenda constitucional que, tendo como aspecto básico as mudanças nos artigos 141 §16 e 147, considerados intocáveis por amplos setores das classes dominantes, continha outros dispositivos importantes, como aquele que dava poder ao Executivo de legislar sobre o direito agrário e aquele que transferia o Imposto Territorial Rural para a alçada da União.

Nos seus três primeiros artigos, a emenda constitucional definia a competência da União de legislar sobre direito agrário e decretar impostos. O quadro 8 sintetiza abaixo essas alterações.

QUADRO 8 - Mudanças introduzidas pela EC/10 nos artigos 5, 15 e 20 da Constituição de 1946.

| EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10  | CONSTITUIÇÃO DE 1946  |
|--|---|
| <p>Art.1 - A letra a do inciso XV do art.5 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art.5 - Compete à União; ...</p> <p>XV - Legislar sobre:</p> <p>a) Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Aeronáutico, do Trabalho e Agrário.</p>                       | <p>Art.5 - Compete à União; ...</p> <p>XV - Legislar sobre:</p> <p>a) Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Aeronáutico, e do Trabalho.</p> |
| <p>Art.2 - O art.15 é acrescido do item e parágrafo:</p> <p>Art.15 - Propriedade Territorial Rural.</p> <p>§9 - O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue na forma da Lei, pela União aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação.</p> | <p>ANTES INEXISTENTE</p>  |

cont.

| EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10   | CONSTITUIÇÃO DE 1946   |
|---|--|
| <p>Art.3 - O art.29 da Constituição e o seu inciso I passam a ter a seguinte redação:</p> <p>- Além da renda que lhes é atribuída por força dos §2º, 4º, 5º e 9º do art.15, e dos impostos que no todo ou em parte, lhes foram transferidos pelo Estado pertencem aos Municípios os impostos.</p> <p>I - Sobre a propriedade territorial urbana;</p> <p>II - Imposto territorial urbano e predial;</p> <p>III - De indústrias e profissões;</p> <p>IV - Sobre diversões públicas;</p> <p>V - Sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.</p> | <p>- Além da renda que lhes é atribuída por força dos §2º, 4º, 5º e 9º do art.15, e dos impostos que, no todo ou em parte lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos.</p> <p>I - Imposto territorial rural.</p> |

Fonte: Darcy Zibetti, 1968.

Quanto ao artigo 141 §16 da Constituição, a EC/10, no seu artigo 5 §1 introduzia a possibilidade do pagamento em títulos públicos, além do pagamento em dinheiro já previsto, pela adição da seguinte expressão "com exceção prevista no §1, art.147". (conforme quadro 9).

QUADRO 9 - Modificação introduzida pela EC/10 ao artigo 141 §16 da Constituição de 1946.

| EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10  | CONSTITUIÇÃO DE 1946   |
|--|--|
| <p>§16 do Artigo 141</p> <p>É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.</p> | <p>§16 do Artigo 141</p> <p>É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com exceção prevista no §1 do art.147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito de indenização ulterior.</p> |

Fonte: Darcy Zibetti, 1968.\*

Ao artigo 147 foram acrescentados seis novos parágrafos, conforme o artigo 5 da emenda constitucional nº 10 (cf. Quadro 10). Nelas se introduziam a possibilidade de pagamento das indenizações, através de títulos da dívida pública assegurada a corre-



ção monetária plena e a sua utilização para pagamento de até 50% do imposto territorial rural e do preço de terras públicas; as desapropriações ficavam limitadas às chamadas zonas prioritárias fixadas pelo governo e incidiriam apenas sobre as propriedades cuja forma de exploração contrariasse a lei; além disso, somente os latifúndios, excetuadas as benfeitorias que seriam pagas em dinheiro, seriam indenizados com títulos da dívida pública e estipulava-se que as desapropriações seriam aprovadas por Decreto de Executivo e executadas por um órgão competente.

QUADRO 10 - Modificações introduzidas pela EC/10 no artigo 147 da Constituição de 1946.

- §1. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço das terras públicas.
- §2. A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões bem como sobre as características dos títulos, a taxa de juros, o prazo e as condições de resgate.
- §3. A desapropriação que trata o §1 é de competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.
- §4. A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão pagas em dinheiro.
- §5. Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.
- §6. Nos casos de desapropriação, na forma do §1 do presente artigo, os proprietários ficaram isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada".

A emenda constitucional nº 10, comparada com aquelas apresentadas no ano de 1963, no Congresso, apresentava algumas diferenças importantes. Enquanto a EC/1 de Bocaiúva Cunha sugeria o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública com uma correção monetária limite de 10%, a EC/10 assegurava correção monetária plena. Uma segunda diferença significativa era quanto à instituição do arrendamento compulsório, concebido como passo prévio em direção à desapropriação futura. A EC/1 contemplava nos incisos II e III a figura do arrendamento compulsório, enquanto que na EC/10 desapareceu esta modalidade de desapropriação. Em terceiro lugar, a EC/1 procurava ampliar o estatuto da desapropriação por interesse social para abranger as terras urbanas e desta maneira abrir caminho para uma reforma urbana. A EC/10, ao contrário, era mais restritiva em dois sentidos. De um lado, ela rejeitava a abrangência da EC/1, excluindo a possibilidade da desapropriação das terras públicas. De outro, especificava quais as propriedades passíveis de desapropriação. Esta só seria aplicável às áreas chamadas "prioritárias", só recaindo sobre as propriedades rurais que tivessem uma exploração que contrariasse a lei. E confinava o pagamento em títulos da dívida pública àquelas propriedades consideradas como latifúndios.

Em relação à EC/2, de Vasconcelos Torres, a EC/10 pode ser considerada como mais concreta, pois a emenda Vasconcelos Torres não avançava propostas para os pontos mais polêmicos e controvertidos (critérios e forma de pagamento incluindo a correção das desapropriações), deixando-os para regulamentação através de lei ordinária. O mesmo se aplica à EC/3, de Ferro Costa, que também evitava regulamentar na emenda constitucional os aspectos polêmicos mencionados acima. Por último, a EC/5, de Plínio de Arruda Sampaio (PDC) era a que mais se aproximava da EC/10. Encontramos uma concordância entre ambas num ponto muito polêmico: o pagamento em títulos da dívida pública só poderia recair sobre terras inproveitadas, mal aproveitadas ou exploradas em condições anti-econômicas ou anti-sociais (EC/5) e aplicável aos latifúndios (EC/10). Por outro lado, quanto aos índices de correção monetária havia divergências: a EC/5 propunha uma classificação decrescente a partir de valores das terras calculados em número de salários-mínimos, dando 100% de correção monetária a valores até 100 vezes o salário-mínimo e a

partir daí a correção iria decaindo até valores 1000 vezes o salário-mínimo, que teriam 10% da correção monetária; a EC/10 assegurava correção monetária plena para toda e qualquer propriedade desapropriada.

Além disso, a EC/5 dispunha sobre a desapropriação de terras originalmente devolutas, quando o proprietário em dois anos não satisfizesse as exigências de exploração fixadas no planejamento da Reforma Agrária; autorização sobre condições, prazos mínimos e preço máximo por região do arrendamento e parcerias rurais, bem como admitia a desapropriação e o arrendamento compulsório das terras consideradas desapropriáveis. Esses pontos foram "exorcizados" na EC/10.

Em síntese, a emenda constitucional nº 10 pode ser considerada como mais conservadora do que aquelas discutidas no segundo semestre de 1963. A natureza conservadora do reformismo da EC/10 estava dada pela aplicação parcimoniosa do estatuto da desapropriação pelo Estado, limitada aos latifúndios improdutivos localizados nas zonas de tensão. Ao restringir a aplicação do dispositivo da desapropriação, o governo Castelo Branco optava por uma reforma agrária gradual com uma redistribuição limitada da propriedade fundiária, mesmo modificando a forma de pagamento e transferindo para a alçada da União a cobrança do imposto territorial rural. Ao assegurar a correção monetária plena, a EC/10 reiterava o caráter limitado da redistribuição da propriedade prevista no Estatuto da Terra.

### 6.3.3.2. DO PROJETO IPES AO ESTATUTO DA TERRA

A proposta de reforma agrária elaborada por Castelo Branco em linhas gerais, tinha suas raízes nas Recomendações do IBAO e na proposta apresentada pelo IPES.

O trabalho elaborado pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), "Reforma Agrária: Problemas, Bases e Soluções", publicado no começo de 1964, apresentava uma visão conservadora-moderna do problema agrário. Algumas das suas principais idéias seriam aproveitadas quando da elaboração do Estatuto da Terra, por Castelo Branco. A concepção básica da proposta do IPES reconhecia a necessidade de uma reforma agrária, como forma para atuar nas zonas de maior conflito

fundiário e para remover o latifúndio agro-mercantil. Com relação à primeira questão, o documento ipesiano identificava os principais focos de tensões "nos baixos salários, nas injustas condições dos contratos de trabalho, arrendamentos e parceria e, finalmente, nas dificuldades de acesso à propriedade" (50).

Assim, os ipesianos reconheciam como verdadeiros alguns dos pontos denunciados pelas correntes nacionalistas ao longo do debate da questão agrária. A reforma agrária democrática - aquela baseada na propriedade privada - deveria criar mecanismos para coibir as injustiças econômicas e sociais. Neste sentido, o estudo do IPES sugeria, para resolver as questões salariais e aquelas envolvendo os contratos de locação, a criação de uma justiça agrária. Uma justiça agrária ágil e eficiente permitiria resolver parte das tensões sociais e econômicas existentes no campo. Por outro lado, o documento quanto às questões de caráter político, atribuía a politização do homem rural à proliferação de ideologias subversivas e defendia a organização dos homens do campo em cooperativas, sindicatos, etc. A participação efetiva e consciente do trabalhador rural seria o melhor antídoto contra as ideologias revolucionárias. Por outro lado, negava que houvesse uma solução única para os problemas agrários do país. Segundo o documento, a problemática agrária envolvia uma gama variada de problemas que iam "desde a simples preservação da propriedade familiar debilitada pelo processo inflacionário até o latifúndio improdutivo que esmaga brutalmente as possibilidades de acesso e produção dos trabalhadores agrícolas" (IPES, 1964, p.X). A diversidade agrária exigiria soluções diferenciadas. Assim, por exemplo, no Rio Grande do Sul tratar-se-ia de fortalecer a pequena propriedade; na baixada fluminense seria o caso de desapropriar e retalhar o latifúndio, combatendo o controle especulativo das terras; no Nordeste dever-se-ia reaglutinar o minifúndio. Finalmente, na maioria das regiões tratar-se-ia de implantar projetos de colonização, fixando as populações rurais à terra, melhorando as condições de vida dos rurícolas.

O IPES reconhecia a necessidade de intervenção do Estado para modificar a situação agrária do país. Advertia, porém, que esta não deveria pretender substituir a iniciativa privada, sob pena de se tornar um confisco praticado pelo Estado contra a propriedade individual. O documento do IPES distin-

guia duas alternativas quanto à natureza da reforma agrária: a totalitária e a democrática. A primeira conduziria à fazenda coletiva controlada pelo Estado e a segunda se apoiaria na propriedade familiar, assistida pelo Estado e instituições ou empresas de caráter privado. A opção do Brasil era pela reforma agrária democrática e cristã, baseada na propriedade familiar, contudo, sublinhava o documento, sem prejuízo de um apoio adequado à grande empresa agrícola, capaz de assegurar um alto nível de produtividade e condições de trabalho condizentes.

Uma das finalidades principais da reforma agrária era facilitar o acesso à terra do maior número possível de trabalhadores rurais. O objetivo da reforma seria a criação de uma classe média rural. A disseminação da pequena propriedade seria um fator primordial de democratização. Por isso, dizia, "não é pela expansão do assalariado e do arrendamento que se difunde na massa trabalhadora as aptidões necessárias a um processo contínuo, estável e democrático de desenvolvimento. É pela propriedade da terra que se formam qualidades básicas de previsão e capacidade administrativa, bem como se disseminaria uma forte motivação de melhoria educacional e de progresso cultural". (IPES, 1964, p.67). A reforma agrária buscaria disseminar a propriedade e não concentrá-la. Ela buscaria substituir o latifúndio por uma classe média rural composta de pequenos proprietários, apoiada pelo Estado através de uma efetiva política agrícola. O documento ipesiano mencionava a tendência concentracionista da estrutura agrária. Essa tendência se manifestava de duas formas: pelo crescimento das grandes propriedades e pela pulverização das pequenas e médias propriedades. Os latifúndios não estariam localizados nas zonas pouco povoadas no interior do país, mas se projetariam agressivamente nas zonas próximas aos centros urbanos. O IPES evitava uma crítica genérica ao latifúndio, advertindo para as dificuldades de distinguir entre latifúndio por extensão e por exploração. O latifúndio freqüentemente não seria uma exploração agrária, mas antes uma atividade agro-mercantil. O consórcio entre agricultura e comércio seria um fenômeno importante na estrutura agrária, responsável pelas más condições de vida dos trabalhadores rurais. O latifúndio produtivo deveria ser incentivado a transformar-se no sentido empresarial, preservando sua função social. Enquanto latifúndio improdutivo, deveria ser extinto progressiva

ou aceleradamente. A forma de extinção do latifúndio improdutivo estava ligada aos instrumentos disponíveis para esse objetivo. Basicamente nas zonas de tensão social a preferência seria para a desapropriação das grandes propriedades improdutivas, obedecendo aos dispositivos constitucionais da carta de 46. Nos demais casos, o instrumento principal seria a tributação progressiva para desestimular a posse improdutiva de terras.

Segundo o IPES, o cálculo mais adequado da tributação territorial era aquele baseado na capacidade produtiva da terra. Porém, este só poderia ser adotado após a implantação de Cadastro Territorial. Por este motivo, na primeira fase da reforma poderiam ser utilizados dois critérios: o valor declarado pelo proprietário para fins de imposto de renda ou a declaração de bens para fins de crédito. Uma vez implantado o cadastramento rural, o critério passaria a ser a capacidade produtiva da terra.

Ainda sobre o acesso à terra, o IPES fazia referência ao aproveitamento das terras devolutas, através de planos de colonização e da regulamentação dos minifúndios. Em suma, a reforma agrária, preconizada pelo IPES, defendia o combate da estrutura agro-mercantil obsoleta, através da expansão do mercado interno e do poder aquisitivo das massas rurais, pela criação da classe média rural, apoiada na propriedade familiar amparada pelo Estado.

Quanto à forma de pagamento, o documento sugeria o lançamento de títulos públicos que garantissem a seus tomadores uma remuneração plena frente ao perigo da desvalorização da moeda. O proprietário teria o seu direito de pagamento prévio e justo da sua indenização, caso optasse por receber na forma de títulos públicos.

Quanto à polêmica questão da reforma constitucional, defendida pelas correntes reformistas como pré-requisito da reforma agrária, o IPES discordava de tal formulação. Segundo o documento, adotar uma posição como esta significava proteger a realização da reforma, pois a necessidade ou não de emenda constitucional envolvia um debate aprofundado e interesses político-partidários difíceis de conciliar, num espaço de tempo compatível com a urgência do problema agrário. Além disso, muitas medidas importantes do projeto de reforma prescindiam

perfeitamente da aprovação prévia de emenda constitucional. Para os ipesianos, algumas das principais medidas apresentadas, como o Imposto Territorial Progressivo e um programa seletivo de desapropriação, não exigiam a aprovação prévia de emenda constitucional.

Do ponto de vista institucional, o IPES defendia a criação de um órgão de coordenação e planejamento geral, não como um ministério, mas sim nos moldes da SUPRA (devidamente reestruturada) com os respectivos órgãos normativos e executivos de caráter regional.

Outra preocupação do documento do IPES era em relação ao problema do financiamento da reforma agrária. Os ipesianos rejeitavam a idéia muito defendida que as desapropriações consumiriam os recursos disponíveis para a reforma agrária. Argumentavam que o aumento na arrecadação do imposto territorial e o estabelecimento de prioridades no plano de desapropriação, poderiam levar à execução de um plano de reforma agrária financiável. Neste sentido, o IPES era totalmente contrário à distribuição gratuita de terras aos trabalhadores sem-terra. A doação de terras, principalmente as devolutas foi, desde a Constituição de 46, uma sugestão amplamente aceita no campo das forças nacional-reformistas. Discordando desta proposta, o IPES apresentava dois argumentos. De um lado, sendo impossível garantir a propriedade a todos os lavradores necessitados, é indispensável o pagamento de parte daqueles que tenham o privilégio de serem escolhidos para virem a se tornar proprietários. Caso contrário, se estaria praticando um odioso privilégio: o da gratuidade, impedindo que a ampliação dos fundos financeiros pudesse beneficiar um número maior de pessoas. De outro, "a reforma agrária era também um empreendimento econômico. A terra era um capital, um patrimônio de grande valia que não podia ser distribuído indiscriminadamente, muito menos cedido gratuitamente". (IPES, 1964, p.71). Noutras palavras, o caráter capitalista, empresarial, da reforma não aconselhava a distribuição gratuita de terras. Por detrás desta argumentação havia a idéia de que os escolhidos para terem acesso à terra deveriam ser pessoas "especiais", portadores de um espírito de liderança e de uma mentalidade empresarial. Portanto, uma distribuição gratuita de terras, certamente fugiria do critério como os sublinhados acima.

Para viabilizar o financiamento da reforma agrária, propunha-se a criação do Fundo Agrário Nacional, com uma inovação importante. O Poder Executivo ficaria autorizado a contrair empréstimos ou receber doações do país ou mesmo do estrangeiro para executar a reforma.

A proposta do IPES tinha como eixo principal o combate à propriedade agro-mercantil e à criação de uma classe média rural, baseada na propriedade familiar. Os ipesianos enfatizavam na sua proposta o papel da pequena propriedade na estabilidade social da estrutura agrária. Ao mesmo tempo, o peso atribuído à empresa agrícola capitalista era bem menor do que viria a ser no Estatuto da Terra, elaborado no governo Castelo Branco. Por outro lado, o IPES descartava a necessidade de aprovação de emenda constitucional, enquanto o governo Castelo Branco lançava mão deste instrumento para iniciar a reforma agrária.

Outro dispositivo importante sugerido no projeto do IPES, ausente no Estatuto, era o que previa a criação da justiza agrária. Certamente, a criação de uma justiça agrária no contexto sócio-político vigente no campo brasileiro, era um progresso importante. A existência de uma instância jurídica específica, ágil, para regular as relações sociais no campo, era potencialmente um instrumento favorável aos trabalhadores na defesa de seus direitos contra os eventuais abusos dos proprietários.

Em linhas gerais, o projeto do IPES teve forte influência no Estatuto da Terra, ressalvadas as diferenças mencionadas acima, particularmente no que concerne à questão da propriedade familiar e da empresa agrícola capitalista. A mudança de ênfase do projeto IPES ao Estatuto da Terra sugere que ambos não podiam ser identificados totalmente. Ou seja, o fato do IPES privilegiar a questão da propriedade familiar e o Estatuto destacar a empresa agrícola capitalista aponta para concepções parcialmente distintas. A concepção elaborada pelo IPES pode ser vista como herdeira das visões modernizantes dos anos 50. Obviamente, não estamos afirmando que a visão ipesiana era uma continuação ou um simples desdobramento das posições modernizantes dos 50. Apenas pretendemos destacar que, nas suas idêias básicas, ela se aproximava da perspectiva modernizante, se distinguindo tanto do conservadorismo liberal como das correntes nacional-reformistas.



Finalizando, um exame da proposta do IPES indica que a questão da relação entre industrialização (entendida como processo de constituição das forças produtivas especificamente capitalistas) e a questão agrária não foi tratada de forma adequada. A rigor, a única referência da proposta se limitava a mencionar a necessidade de harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, particularmente o incentivo do artesanato e a formação de pequenas e médias empresas com o aproveitamento de mão-de-obra e matérias-primas. Não havia no trabalho do IPES uma abordagem das questões colocadas pelo avanço do processo de industrialização na solução da questão agrária. Por exemplo, as implicações da montagem de um setor produtor de bens de produção para a agricultura não foi objeto de reflexão.

Essas considerações não pretendem criticar os ipesianos porque não possuíam uma formulação elaborada sobre as relações entre industrialização e questão agrária, mas apenas sublinhar algumas limitações daqueles que foram responsáveis, em boa medida, pela elaboração do Estatuto da Terra. Noutras palavras, a proposta ipesiana e mesmo do Estatuto não poderiam ser interpretadas como elaborações acabadas e definitivas da problemática agrária da metade dos anos 60. O reconhecimento da fragilidade na tematização de questões centrais - como a relação industrialização e questão agrária - indica limites de percepção desses problemas e adverte para o perigo de se atribuir a essa proposta uma clarividência e um conteúdo orgânico frente à problemática da industrialização capitalista, que ela não possuía.

Do mesmo modo, o projeto do IPES não deve ser identificado com a proposta Milton Campos. As diferenças entre ambos eram explicitadas no documento do IPES. Segundo o IPES, a sua proposta se distinguiu "sob vários aspectos do chamado substitutivo Milton Campos do Senado Federal. Embora de louvável propósito, esse substitutivo apresenta uma enumeração confusa de finalidades e não cogita explicitamente de meios a atingí-los. Admite, além disso, a simples doação ou o arrendamento das terras devolutas, solução que, do ponto de vista técnico, representa verdadeira dilapidação do patrimônio territorial". (IPES, 1964, p.69).

O projeto do Estatuto da Terra foi encaminhado por Castelo Branco para a apreciação pelo Congresso, acompanhado da Emenda Constitucional nº 10, através da Mensagem 33/64 em 24 de outubro de 1964.

Castelo começava sua mensagem afirmando a prioridade dada pelo governo à questão da terra. Para tanto, o governo procuraria dar vigência ao dispositivo constitucional, para promover a justa distribuição da propriedade rural. Reiterava o compromisso do país com a Carta de Punta de Leste, ou seja, com implementação de transformações nas formas injustas de distribuição e uso da terra, visando substituir o latifúndio e minifúndio, por uma distribuição mais equitativa da terra, amparada em instrumentos creditícios, técnicos e de comercialização, capazes de assegurar a melhoria nas condições de produção e uma maior estabilidade social no campo.

A aludida prioridade dispensada ao problema agrário teria razões político-sociais. De um lado, os anseios de reforma e justiça de assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, etc, que naquele momento careciam de perspectivas. De outro, pela existência de tensões sociais nas áreas rurais, devido à falta de assistência técnica e crédito adequados e da mobilização demagógica promovida pelo governo anterior.

Para Castelo, Goulart não teria se empenhado numa real solução do problema agrário, tendo apenas acirrado as contradições e as tensões no campo. Por isso, suas tentativas de encaminhamento de soluções teriam se mostrado irrealistas e inviáveis.

Além das razões de ordem sócio política expostas, o governo reconhecia necessidades econômicas em favor de uma nova lei agrária. O aumento da demanda de alimentos face ao avanço da industrialização, o aumento da população e as altas taxas de urbanização do país apontavam para a urgência do problema agrário brasileiro. "As contradições e as desigualdades da estrutura agrária estariam sendo agravadas pelo alistamento do grosso da população rural, dos benefícios do progresso. Essa situação geral se refletiria, de um lado, nos níveis crescentes de concentração da terra, e parcelamento, de outro.

"Dados colhidos no Censo Agrícola de 1960 demonstram que menos de 1% dos estabelecimentos absorve a metade da área total; ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de quarto dessa área. Comparativamente à situação verificada pelo Censo Agrícola de 1950, a posição relativa dos estabelecimentos de menos de 100 hectares permaneceu mais ou menos a mesma, enquanto aumentou o número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias.

Essa distorção fundiária pode ainda ser avaliada pelo aumento da percentagem de área ocupada pelos estabelecimentos rurais que se enquadram nos extremos das classes de área. Dados referentes ao último período intercensitário revelam, na verdade, um inconveniente aumento da ocupação de área tanto no que tange às propriedades com área superior a 10.000 hectares como nos estabelecimentos com superfícies inferiores a 10 ha. Particularmente com relação a estes últimos, o aumento verificado - mais de 76% - identifica uma inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma reforma agrária corrigir". (Mensagem 33/64, Zibetti, 1968, p.6).

À questão da concentração da propriedade fundiária se somaria o atraso tecnológico da produção agrícola, que se refletiria na baixa produtividade e nas más condições de vida da população rural.

Por isso, a mensagem sublinhava a importância de uma Política de Desenvolvimento Rural. Esta deveria estar assentada em quatro pontos principais:

- aumento da produção para responder às necessidades colocadas pelo avanço da urbanização e industrialização;.
- diversificação da agricultura de exportação para torná-la mais competitiva;
- alargamento do mercado interno através da melhoria das condições de vida das populações rurais;

- busca de um equilíbrio entre os fluxos migratórios entre o campo e a cidade, pela ampliação da fronteira agrícola, como pela criação de empregos nas áreas urbanas.

Na sua mensagem Castelo Branco afirmava existir duas opções para solucionar o problema agrário: a opção socialista e a democrática. A alternativa socialista se caracterizava por três aspectos principais: a) a transferência imediata ou progressiva da propriedade fundiária para o Estado; b) eliminação da liberdade de iniciativa, determinando a cada trabalhador a execução de tarefas pré-determinadas pelo plano estatal global; e c) a transformação dos trabalhadores em simples usuários da terra, suprimindo o estímulo ao aumento da produtividade. Por outro lado, a alternativa democrática buscava o estímulo à propriedade privada, cuja garantia de existência permitiria um aumento de produtividade. (Mensagem 33/64, Zibetti, 1968, p.8).

Castelo Branco atribuía ao projeto do Executivo um caráter democrático porque, além de preservar a iniciativa privada, reintegrava à propriedade sua função social. Neste sentido, Castelo Branco destacava o propósito do governo de incentivar a formação de propriedades familiares tendo por base o conceito de módulo rural <sup>( 51 )</sup>. Por outro lado, a mensagem sublinhava a importância do estímulo ao surgimento da grande empresa agrícola.

"A extrema variação de situações regionais no Brasil impõe, entretanto, que não se criem restrições à manutenção e formação de grandes empresas rurais em áreas onde a pressão demográfica é moderada e onde a natureza do solo ou tipo de cultura tornam tecnicamente aconselhável a exploração em grandes unidades, desde que garantidos os princípios de justiça social e o uso adequado da terra com alto índice de produtividade". (Mensagem 33/64, Zibetti, 1968, p.8).

O Estatuto da Terra foi promulgado no dia 30 de novembro de 1964, sob o nº 4504. O projeto estava dividido basicamente em duas partes: a primeira voltada para a reforma a-

grária e a segunda para os instrumentos de política agrária.

Segundo o Estatuto, a reforma agrária significava o conjunto de medidas que visava promover uma distribuição de terra mais equitativa, pela alteração no perfil de posse e uso da terra, visando atingir a justiça social e a elevação da produtividade. Ela procuraria extinguir as formas anti-sociais e anti-econômicas como o latifúndio e o minifúndio.

O projeto apresentava no artigo 4 alguns conceitos-chave, especialmente os de propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural. A propriedade familiar se definia como aquela explorada diretamente pelo agricultor, cujo rendimento econômico permitisse o sustento e o da família, com utilização eventual de terceiros. O minifúndio seria o imóvel que na sua área o rendimento econômico tivesse possibilidades inferiores às da propriedade familiar. O Estatuto da Terra definia duas modalidades de latifúndio: por extensão e por exploração. O primeiro dizia respeito às propriedades cuja área excedesse seiscentas vezes o módulo rural ou o tamanho médio dos imóveis na sua zona de localização. O segundo correspondia àquelas com áreas inferiores que mantivessem áreas com dimensões iguais ou superiores ao módulo rural inexploradas. Finalmente, o Estatuto da Terra definia a empresa rural como o empreendimento público ou privado que explorasse racionalmente a terra, seguindo os padrões fixados pelo Poder Executivo.

O Estatuto, no seu artigo 9, especificava as terras públicas que seriam utilizadas para a realização da reforma agrária:

- as propriedades que não tenham outra destinação específica;
- as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere a sua utilização econômica compatível com a atividade principal, na forma de exploração agrícola;
- as terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

Ao mesmo tempo, o Poder Público ficava proibido

de possuir propriedades agrícolas, a não ser para usos específicos como pesquisa, experimentação, programas de colonização, assistência técnica, etc. A única exceção prevista dizia respeito às situações de caráter transitório, quando não houvesse viabilidade de transferi-las para o domínio de particulares. A discriminação das terras devolutas seria de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), também incumbido de utilizá-las em planos de colonização racionais, visando erradicar o minifúndio e o latifúndio. No caso das terras particulares, os dois artigos mais importantes eram o 14 e o 15. No primeiro, o Poder Público se comprometia em facilitar e prestigiar a criação de empresas rurais com a finalidade de desenvolvimento racional, agrícola-extrativo, pecuário ou agroindustrial, e promover a ampliação do sistema cooperativo e das empresas que democratizassem seu capital. O artigo 15 falava da prioridade de implantação da Reforma Agrária em terras particulares, nas zonas consideradas críticas ou de tensão social.

As formas de acesso à propriedade rural apresentadas, ou através de distribuição ou redistribuição, eram: desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação de bens vagos, reversão à posse ocupadas indevidamente e herança ou legado.

A desapropriação teria como objetivos: condicionar a propriedade e sua função social, promover a sua justa distribuição, incentivar a sua exploração racional; permitir a recuperação social e econômica de regiões, estimular a pesquisa e experimentação e o incremento da eletrificação rural e da industrialização.

A fixação da justa indenização na forma do artigo 147, §1 da Constituição, dizia o artigo 19, levaria em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Rural, o valor constante no cadastro acrescido das benfeitorias com correção monetária e o valor venal do mesmo.

As áreas prioritárias para serem desapropriadas eram: minifúndios, latifúndios, áreas beneficiadas por obras públicas, áreas onde houvesse uso predatório do solo, as destinadas aos empreendimentos de colonização, quando estes não tivessem êxito, as que tinham grande incidência de arrendatários, posseiros e parceiros e as inexploradas ou mal-cultivadas.

Por outro lado, salvo por necessidade ou utilidade pública, ficavam isentos de desapropriação, os imóveis que excedessem a três módulos rurais e que, mesmo não sendo classificáveis como Empresas Rurais, estivessem em condições de vir a se tornar.

As terras desapropriadas poderiam ser destinadas à formação de propriedades familiares, formação de cooperativas para a exploração de atividades extrativas, agrícolas, pecuária e agro-industrial e atividades educativas, pesquisa, assistência técnica e organização colônias-escolas.

Para a aquisição de terras vendidas pelo Poder Público, seria obedecida a seguinte ordem de preferência:

- o proprietário desapropriado, desde que a explorasse diretamente;
- os que trabalhavam no imóvel desapropriado;
- os agricultores minifundistas; e
- os tecnicamente habilitados.

Para financiar a reforma agrária, o Estatuto criou o Fundo Nacional de Reforma Agrária, constituído pelas seguintes fontes: arrecadação da contribuição de melhoria cobrada pela União; por 3% da receita tributária federal; recursos destinados à antiga SUPRA; recursos vinculados a órgãos de entidades vinculadas ao IBRA, através de convênios, doações e receita do IBRA.

Do ponto de vista inatitucional, o Estatuto criou como órgãos específicos para a execução da Reforma Agrária:

- o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)
- as Delegações Regionais
- as Comissões Agrárias

Quanto à execução e administração da Reforma Agrária, o IBRA ficaria encarregado da elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária, do qual constariam os seguintes pontos:

- a) delimitação de áreas regionais prioritárias;
- b) especificação dos órgãos regionais, zonas e locais que viessem a ser criados para executar e administrar a Reforma Agrária;

- c) determinar os objetivos que iriam condicionar a elaboração dos Planos Regionais;
- d) hierarquizar as medidas a serem programadas pelos órgãos públicos, quanto ao saneamento, à educação e à assistência técnica;
- e) fixação dos limites das dotações destinadas à execução do Plano Nacional e dos regionais.

Os planos regionais seriam elaborados pelas Delegacias Regionais, obedecendo os seguintes requisitos: delimitação da área de ação, determinação dos objetivos e localização das áreas desapropriáveis, previsão de obras de melhoria e uma estimativa das inversões necessárias e dos custos.

As Comissões Agrárias, constituídas por representantes do IBRA, trabalhadores rurais, proprietários e entidades públicas vinculadas à agricultura, encaminhariam os pedidos de aquisição e desapropriação de terras, ofereceriam sugestões à Delegacia Regional na elaboração e execução dos seus programas e acompanhariam a implantação dos mesmos.

A segunda parte do Estatuto da Terra contemplava o fomento da política de desenvolvimento rural. Os critérios básicos desta política, conforme o artigo 47, eram: a tributação progressiva da terra, colonização pública e privada, assistência técnica, cooperativismo e a regulamentação do uso e posse temporária da terra. Tal política tinha como objetivos:

- desestimular a não utilização da terra;
- racionalização da atividade agropecuária;
- buscar recursos para financiar os projetos de Reforma Agrária.

O imposto territorial, um dos principais instrumentos da política de desenvolvimento rural, obedeceria critérios de progressividade e regressividade, levando em consideração o tamanho, a localização e as condições de exploração. A aplicação deste dispositivo seria gradual. Havia ainda a possibilidade de incentivar o aumento da área cultivada, com uma isenção de 50% do imposto territorial.

O projeto previa a colonização pública e privada, definindo o seu modo de organização e as atribuições do governo e do setor privado.



Na colonização oficial, o governo recrutaria e selecionaria pessoas ou famílias nacionais ou estrangeiras, organizando-as em núcleos agrícolas ou agroindustriais. As áreas preferenciais para este assentamento seriam:

- as ociosas ou de aproveitamento inadequado;
- as próximas a grandes centros urbanos e mercados de fácil acesso, considerando os problemas de abastecimento;
- as de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação, de acordo com planos nacionais e regionais de vias de transporte;
- as de colonização, predominantemente estrangeira, visando facilitar o processo de interculturação;
- as de desbravamento ao longo dos eixos viários, para ampliar as fronteiras econômicas do país.

Caberia ao IBRA as atividades colonizadoras nas zonas prioritárias definidas pelo zoneamento. Nas outras regiões, a colonização seria coordenada pelo Ministério da Agricultura e executada pelos governos estaduais e entidades de valorização regional.

Já a colonização particular ficaria a cargo das empresas privadas (pessoas físicas e jurídicas de direito privado) que executassem programas de valorização de áreas ou de distribuição de terras.

A Política de Desenvolvimento Rural reservava um tópico para as medidas de política agrícola. Entre elas se destacavam:

- assistência técnica, financeira e creditícia, à comercialização, inseminação artificial, garantia de preços mínimos, eletrificação rural e incentivo à mecanização agrícola.

A orientação e execução da Política de Desenvolvimento Rural obedeceria a mesma divisão quanto ao zoneamento e programas de colonização. Deste modo, nas zonas prioritárias o órgão responsável seria o IBRA e nas demais regiões o Ministério da Agricultura. O Estatuto criara, para atender atividades atribuídas ao Ministério da Agricultura, o Instituto Nacional

ao Desenvolvimento Agrário (INDA), cuja finalidade era atuar nos setores de colonização para o planejamento, programação, orientação e colaboração em atividades tais como: cooperativismo, associativismo rural, colonização e recolonização, de extensão rural, implantação de eletrificação rural, aquisição de sementes, adubos e reprodutores e centralizar a movimentação de recursos financeiros destinados à aquisição e revenda de materiais agropecuários.

Quanto à locação rural, o Estatuto reproduzia a orientação amplamente aceita em inúmeros projetos desde 1948, regulamentando o arrendamento e a parceria, procurando estabelecer regras que coibissem abusos eventuais de parte dos proprietários.

A posse temporária da terra deveria ser exercida através de contrato expresso ou tácito entre as partes envolvidas. Tanto no arrendamento como na parceria, deveriam constar os limites dos preços do aluguel e suas formas de pagamento, os prazos mínimos de locação, as bases para as renovações, as formas de extinção, rescisão e indenização, ajustadas as benfeitorias realizadas.

Os preços dos arrendamentos não poderiam exceder 15% do valor cadastral do imóvel, incluindo as benfeitorias existentes. No caso da parceria, a quota-limite da participação do proprietário, considerando a natureza da atividade agropecuária e as facilidades oferecidas ao parceiro, deveria obedecer os limites fixados na lei.

O artigo 93 vedava ao proprietário exigir do parceiro ou arrendatário:

- prestação de serviço gratuito;
- exclusividade da venda da colheita;
- obrigatoriedade do beneficiamento da produção em seu estabelecimento;
- obrigatoriedade da aquisição de gêneros e utilidades em seus armazéns ou barracões;
- aceitação de pagamento em ordens, vales, borós ou outras formas regionais substitutivas da moeda.

O projeto admitia o arrendamento ou parceria de

parte do Estado, apenas em condições excepcionais: razões de segurança nacional, implantação de núcleos de colonização ou por posse pacífica e a justo título antes da vigência desta lei.

Em relação às áreas ocupadas por posseiros, o artigo 97 dizia que o IBRA as discriminaria e faria uma regularização progressiva de suas condições de uso e posse, providenciando nos casos previstos, a emissão de títulos de domínio. O trabalhador rural que estivesse ocupando por 1 ano terras devolutas, teria preferência para aquisição de um lote da dimensão do módulo da região. E todo aquele não-proprietário rural ou urbano, que ocupasse por 10 anos ininterruptos, sem oposição ou reconhecimento de domínio alheio, cultivando de maneira produtiva, adquirir-lhe-ia domínio, nas dimensões previstas para o módulo de propriedade.

Pelo artigo 105, o Poder Executivo ficava autorizado a emitir títulos de dívida agrária, com juros de 6% a 12% a.a., com cláusula de correção monetária plena, em função de índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia.

Estes títulos poderiam ser utilizados para o pagamento de até 50% do imposto territorial rural; pagamento de terras públicas; em caução, para a garantia de contratos, obras e serviços celebrados com a União; fiança, para garantia de empréstimos ou financiamentos em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedades de economia mista, entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais e em depósito para assegurar a execução em ações judiciais ou administrativas.

O Estatuto revogou a Lei Delegada nº 11, de outubro de 1962, extinguindo a SUPRA, cujos bens patrimoniais, serviços e atribuição foram incorporados ao IBRA, INDA, Ministério da Agricultura e demais ministérios.

Aprovado em 30 de novembro de 1964, apoiada pelo PTB, PSD e UDN (52), o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504) foi regulamentado pelo Decreto nº 55.891, de março de 1965.

Analisado à luz do intenso debate sobre a reforma agrária no começo dos anos sessenta, o Estatuto representava uma proposta modernizante, cujo conteúdo reformista era bastante moderado. Se para o conjunto de forças nacionalistas

e de esquerda a reforma agrária era uma etapa necessária para a libertação econômica e para a ampliação dos direitos sociais das populações rurais, especialmente pela disseminação da pequena propriedade, para os mentores do Estatuto o eixo da mudança da estrutura agrária estava na modernização das formas produtivas rurais, pelo deslocamento do velho capital mercantil, com incentivo à grande empresa rural, sendo a redistribuição de terras uma medida que deveria ficar limitada às chamadas zonas de tensão.

Após décadas de lutas, polêmicas e debates, finalmente uma lei de reforma agrária fora aprovada. Porém, tal fato ocorreu numa conjuntura caracterizada por um reforço considerável do poder intervencionista do Estado, por uma forte repressão às lideranças políticas e sindicais, vinculadas aos setores nacionalistas e pela desarticulação dos movimentos rurais, duramente atingidos pelo governo militar. As novas condições políticas surgidas com a derrota do nacional-desenvolvimentismo, a partir de abril de 1964, permitiram aos setores dominantes aprovar uma lei de reforma agrária atendendo satisfatoriamente ao grande dilema do reformismo moderado: iniciar um processo de modernização da agricultura com um mínimo de disrupção política.

Outra reflexão que consideramos necessária, é acerca do porquê da aprovação de uma lei de reforma agrária, mesmo de cunho moderado, por um governo nascido da resistência ao avanço das lutas reformistas no campo e na cidade. Ao nosso ver, o período final do "populismo", especialmente da ótica da questão agrária, carece de estudos mais detalhados. No entanto, a título de hipótese, podemos dizer que, ao contrário do que a mobilização e o debate sobre a reforma agrária no começo dos sessenta sugeria, a alternativa não era reforma versus não-reforma. Na minha opinião, a questão fundamental na conjuntura do início dos sessenta era: como alterar uma estrutura agrária atrasada, frente aos avanços da industrialização, de modo a melhorar a performance econômica e "enfrentar" os graves problemas sociais?

Certamente a noção corrente de industrialização presente nas formulações do IPES e do governo Castelo, identificava-a com um processo de crescimento industrial. Mesmo da

perspectiva desses setores, a transformação da estrutura agrária, com o aprofundamento da presença capitalista, colocava-se como uma medida necessária.

Neste sentido, a mudança na estrutura agrária poderia ser vista como um imperativo da industrialização, entendida no sentido da constituição das forças produtivas, especificamente capitalistas.

Por isso, o governo militar, assumindo a ótica do crescimento industrial, procurou equacionar o problema agrário da perspectiva das forças políticas e sociais vitoriosas em 31 de março.

Assim, o consenso existente na sociedade brasileira, na primeira metade dos anos sessenta, acerca da necessidade de uma transformação da estrutura agrária, não pode ser interpretado como simples tática diversionista. Ele refletia uma necessidade sentida tanto por quem via na reforma agrária uma forma de potencializar as forças produtivas no campo e de ampliar a cidadania, incorporando as marginalizadas populações rurais, como por aqueles que privilegiavam a modernização agrícola e reconheciam no velho capital agro-mercantil, um obstáculo ao enquadramento do setor agrícola à nova etapa de desenvolvimento do capitalismo industrial no país. Em síntese, o que estava em jogo era quem faria, como, para que, para quem e com quem, a reforma agrária.

O Estatuto da Terra continha duas vertentes bem nítidas. Uma estava orientada para a realização da reforma agrária, através da ampliação do número de proprietários. O Estatuto da Terra acenava com o combate ao latifúndio improdutivo nas principais zonas de tensão social. A outra vertente da lei agrária do governo Castelo Branco, apontava para a elaboração de uma política agrícola para o desenvolvimento da empresa agrícola capitalista. Durante vinte e um anos prevaleceu, na implementação do Estatuto da Terra, a vertente do desenvolvimento rural, comandado pela empresa agrícola capitalista, para a qual foi montada e implementada toda a política agrícola. Uma das principais conseqüências deste privilégio concedido à empresa capitalista foi a "subversão" de parte do espírito do Estatuto da Terra (53), de tal maneira que a idéia de combate ao latifúndio e o condicionamento da propriedade fundiária

à sua função social foram praticamente esquecidos em todo o período.

Apesar da legislação agrária conferir instrumentos amplos para a União e os Estados promoverem mudanças na estrutura agrária, o privilégio concedido ao aspecto empresarial da política de desenvolvimento agrário, fez com que instrumentos como arrecadação e alienação de terras públicas, desapropriação por interesse social, utilização do Imposto Territorial Rural e projetos de colonização pública não fossem utilizados com a finalidade para a qual foram criados: introduzir mudanças na estrutura agrária.

A política agrícola adotada foi de apoio aos grandes empreendimentos rurais, direta ou indiretamente embutidos numa política de valorização dos patrimônios territoriais. Os incentivos a esta política de valorização foram: apoio à colonização privada; incentivos fiscais a projetos agropecuários nas áreas da SUDAM e SUDENE; concentração especial dos investimentos e das aplicações setoriais em reflorestamento, pesca e infra-estrutura geral e específica para os grandes projetos agropecuários.

Assim, a política fundiária patrocinou uma valorização da propriedade da terra. Neste movimento de penetração do capital urbano no mercado de terras, este se convertia num ramo especial de mercado financeiro. A terra, como ativo financeiro, passava a ser medida como reserva de valor na carteira dos ativos das empresas e como forma de acesso a linhas de crédito subsidiado. O preço da terra passava a espelhar a expectativa de valorização financeira do volume de capital-dinheiro imobilizado na compra das terras. A terra passava a ser confrontada com outras formas de ativos financeiros que rendiam taxas de juros alternativas. As principais conseqüências desta valorização patrimonial foram: a elevação do preço da terra e o controle de vastas áreas ociosas por parte do grande capital, cujas expectativas e possibilidades de ganhos independiam da utilização produtiva das terras e estava atrelada ao movimento geral do mercado financeiro. ( 54 ).

Por detrás da aplicação do Estatuto privilegiando o "empreendimento capitalista", encontramos um estilo de desenvolvimento da agricultura, forjado a partir de 1965. Este

estilo de desenvolvimento, denominado por Guilherme Delgado de "modernização conservadora", se distinguiria daquela vigente nos anos cinquenta pelos seguintes aspectos: pelo crescimento muito rápido e diversificado das demandas do setor urbano e do comércio exterior; transformação da base técnica pela criação do complexo agroindustrial, através do qual a agricultura estabelecesse nexos de relações interindustriais com a indústria produtora de bens de capital e insumos básicos e a indústria processadora de produtos agrícolas e animais <sup>(55)</sup>, e a constituição de um sistema nacional de crédito, o qual foi o principal articulador dos interesses rurais e urbanos em torno do projeto de desenvolvimento de cunho conservador.

Segundo salientam vários autores <sup>(56)</sup>, coube ao Estado um papel fundamental na montagem e viabilização da política de desenvolvimento capitalista da agricultura, a partir da metade dos anos sessenta. De um lado, pela montagem do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que constituiu-se em condição necessária da modernização, através da concessão de créditos para custeio e investimentos a juros subsidiados. O papel fundamental atribuído ao crédito rural está ligado ao fato de que teria permitido: a) a derrubada do velho esquema de subordinação no processo de comercialização dos produtos agrícolas ao capital comercial-usurário, que era dominante no período anterior; b) a criação de um mercado sólido e crescente para o setor industrial que produzisse insumos e bens de capital para a agricultura <sup>(57)</sup>. De outro lado, encontramos uma importante presença do Estado na esfera produtiva nas áreas de fertilizantes e defensivos agrícolas por intermédio da PETROBRÁS e da Companhia Vale do Rio Doce e na geração e difusão do progresso técnico, através da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural), para o complexo agroindustrial.

A profunda inserção do Estado no projeto de modernização, o coloca no centro do pacto político e social, construído desde meados dos sessenta. Basicamente, dada a "onipotência" da ação estatal responsável pela regulação das condições da acumulação de capitais na agricultura mediante instrumentos financeiros (crédito, incentivos fiscais, etc), ele cumpre o papel de fiador do bloco de forças que sustenta a modernização conservadora. Como diz Delgado, "o Complexo Agro-Indus

trial articula novos interesses sociais comprometidos com o processo de modernização. Conforma-se um novo bloco de interesses rurais em que sobressaem a participação do grande capital industrial do Estado e dos grandes e médios proprietários. A soldagem desse pacto modernizador é feita pela política econômica, com primazia dos aparatos financeiros do Estado. Sobressai, ainda, uma política tecnológica específica, que preside a articulação do D<sub>1</sub> da agricultura e uma política fundiária que, em termos gerais, valoriza a propriedade territorial". (Guilherme Delgado, 1984, p.39).

Tomando a política fundiária praticada a partir de 1965, encontraremos a face conservadora do estilo de desenvolvimento agrícola do pós-60. O princípio da intocabilidade da chamada empresa rural, implicou no esquecimento, quase total, da reforma agrária. Praticamente até 1980, o governo deu pouca atenção à questão do acesso à terra para pequenos agricultores. Na década de oitenta, a atuação concreta do Estado se orientou para os projetos públicos de colonização e para "os assentamentos rápidos" (que consistem em titulação legalizada). Os projetos públicos de colonização se restringiram às situações de agudo conflito social e ao reassentamento de pequenos proprietários desapropriados nas margens dos grandes projetos hidroelétricos. Os assentamentos rápidos envolveram uma intervenção do Estado para legitimar uma posse de fato, sendo que não houve assistência oficial à organização social e produtiva dos mesmos. A Tabela 1 apresenta dados fornecidos pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) quanto aos resultados obtidos pela política de colonização. Nele fica evidente a "pequena dimensão social da colonização oficial", na qual 28,2% corresponde a simples reconhecimento de posse da terra (assentamentos rápidos). Ademais, quando comparado com o número de estabelecimentos potencialmente candidatos à reforma agrária - cerca de 5,16 milhões segundo o Censo Agropecuário de 1980 - reafirma-se a modestíssima atuação do Estado na implementação da parte relativa à reforma agrária contida no Estatuto da Terra.



TABELA 1 - Assentamentos realizados em projetos de colonização pública ou particular até setembro de 1983.

| FORMA DE ASSENTAMENTO   | Nº de Colonos Assentados |              | ÁREA TOTAL<br>Dez.1983<br>Mil ha |
|---|--------------------------|--------------|----------------------------------|
|   | até dez.1978             | até set.1983 |                                  |
| 1. Colonização pública<br>(INCRA)                             | 35.913                   | 77.515       | 12.213,4                         |
| 2. Projetos emancipados<br>pelo INCRA                         | 4.491                    | 7.273        | 493,0                            |
| 3. Convênios do INCRA com<br>outras entidades (pú-<br>blicas) | -                        | 4.828        | -                                |
| 4. Assentamentos rápidos<br>(INCRA)                           | -                        | 35.264       | 3.201,2                          |
| SUB-TOTAL -<br>COLONIZAÇÃO OFICIAL                            | 40.404                   | 124.880      | 15.907,6                         |
| 5. Colonização particular                                     | 11.471                   | 31.798       | 4.079,6                          |
| TOTAL -<br>COL.OFICIAL E PARTICULAR                           | 51.875                   | 156.678      | 19.987,3                         |

Fonte: Guilherme Delgado, 1983.

Outra indicação indiscutível do tipo de política fundiária implementada desde 1965, é a forte reconcentração da propriedade fundiária verificada nestas últimas duas décadas. Graziano da Silva e Rodolfo Hoffman <sup>(58)</sup> mostram, analisando os levantamentos cadastrais do INCRA, que entre 1962 e 1978 houve uma redução das pequenas propriedades (menos de 10 ha) e a rápida multiplicação das propriedades muito grandes (acima de 100.000 ha). Segundo os autores, "tal expansão das grandes propriedades, concomitantemente à redução das pequenas, tinha que se traduzir num agravamento do grau de concentração da propriedade da terra no Brasil". (Graziano e Hoffman, 1980, p. 167).

Este processo de reconcentração da propriedade territorial trouxe um agravamento das questões sociais e políticas no campo. De um lado, houve a multiplicação dos conflitos de terras, principalmente nas zonas de fronteira. De outro,

um crescimento dos fluxos migratórios do campo para as cidades, com o aumento do número de bóias-frias e desempregados. Segundo Graziano e Hoffman, o resultado deste processo foi a reconcentração de renda e concentração de poder e direitos nas mãos de uma minoria de proprietários de terras.

A situação apresenta-se particularmente crítica, nas zonas de fronteira (Amazônia, Centro-Oeste, etc), onde a generalização da apropriação especulativa da terra impede o acesso à terra dos pequenos produtores expulsos e imigrantes das regiões capitalistas maduras e das regiões mais tradicionais (nordeste), revelando a face perversa do estilo de desenvolvimento agrícola recente. De um lado, a posse especulativa, paratária, de terra e, de outro, a marginalização e a total exclusão de uma grande parcela de pequenos produtores e imigrantes da possibilidade de acesso à terra.

O balanço do desenvolvimento da agricultura entre 1960-1980 revela que, ao lado da intensa modernização das atividades agrícolas, já suficientemente analisada por vários autores <sup>(59)</sup>, há um lado conservador e perverso que reproduz a exclusão e a desigualdade social, econômica e política. Um ponto fundamental para a compreensão do duplo caráter do avanço do capital no campo, enfatizado por estudos recentes <sup>(60)</sup> é o caráter desigual da transformação das forças produtivas na agricultura. Longe de impor uma lógica homogeneizadora, o capitalismo penetra na agricultura reproduzindo o moderno e o atrasado, o empresarial e o especulativo, ou seja, a modernização não se generalizou.

A heterogeneidade que caracteriza a modernização conservadora se exprime numa intensa diferenciação e exclusão de grupos sociais e regiões econômicas, na concentração do projeto modernizante na região centro-sul, na concentração da produção em menos de 20% dos estabelecimentos e na coexistência de formas tecnológicas modernas com formas tradicionais e rudimentares.

Na raiz deste desenvolvimento desigual, está a base política que sustenta o projeto agrário do pós-60. O pacto político vigente na agricultura expressa uma aliança entre os setores modernos ("capitalistas") e os segmentos tradicionais (grandes proprietários rurais e capital comercial usurário) ci

mentados pela política fiscal e financeira do Estado, na qual a reprodução do capital nas zonas atrasadas - excluídas do centro modernizador - se realiza sem implicar no aprofundamento das relações interindustriais do Complexo Agro-Industrial. Nestas regiões ainda é pelo monopólio da terra que se dá a reprodução do capital.

Nas palavras de Delgado: "Ao lado dos processos modernizantes, patrocinados pelo Estado para a chamada agricultura capitalista, há também uma organização de interesses oligárquicos rurais, não necessariamente modernizantes, mas que dão uma base política de sustentação ao projeto de modernização conservadora. Assim o entendemos, por exemplo, a generosa assistência fiscal e financeira à grande propriedade e ao capital comercial, principalmente nas regiões nordeste e na fronteira agrícola, ainda que tal apoio financeiro não esteja necessariamente articulado à mudança na base técnica de produção rural. Nesses casos, grandemente associados à distribuição do crédito de comercialização rural no Nordeste e aos projetos agro-pecuários na Amazônia e Centro-Oeste, a articulação financeira com a indústria a montante e a jusante é muito fraca ou inexistente". (Guilherme Delgado, 1980, p.57).

As mudanças econômicas, políticas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas, de um lado, agravaram alguns problemas básicos como a questão do acesso à terra; de outro, alteraram profundamente alguns dos conteúdos da questão agrária. O avanço do capitalismo no campo repõe questões básicas não resolvidas ligadas ao acesso à propriedade, cumprimento da legislação social, ao problema da marginalização social das populações rurais, as quais assumem características novas frente às transformações das últimas décadas. Por outro lado, novas questões emergem como a do capital financeiro na agricultura, como consequência do estilo de desenvolvimento agrícola de pós-60.

Nos anos 60, a ênfase do discurso reformista estava no incentivo ao desenvolvimento do capitalismo no campo, mediante a desapropriação das terras improdutivas e mal-exploradas, no bojo de um projeto político que ambicionava romper a aliança entre o latifúndio e o grande capital, construindo uma sociedade capitalista mais democrática, incorporando as po

pulações rurais. Nos anos 80, a questão agrária deve partir do avanço e da consolidação do capitalismo no campo, no qual se desenvolveu um mercado nacional de terras e a propriedade fundiária se converteu num ativo financeiro. Hoje, o grande capital em geral (agrário, industrial, comercial, bancário, etc), produz empresarialmente no Centro-Sul e controla especulativamente terras nas zonas de fronteira no Maranhão, Mato Grosso, Bahia, etc. Ou seja, atualmente é o grande capital que retém vastas extensões legais de terras ociosas, na forma de títulos patrimoniais, impedindo através da especulação no mercado de terras o acesso à terra para parcela significativa de pequenos proprietários. Por isso, a questão da reestruturação agrária se coloca em novos termos. Como diz Sérgio Silva, "o fundamental mudou: o principal atingido não será mais o velho latifúndio pré-capitalista. Com o desenvolvimento capitalista das últimas décadas, em particular com o desenvolvimento capitalista no campo e com o desenvolvimento do mercado de terras em escala nacional, a alteração da estrutura fundiária no seu conjunto mexe agora diretamente com o capital". ( 61 ).

A questão agrária hoje aponta para a necessidade de contenção da especulação financeira e de desvalorização do patrimônio do capital financeiro. O combate à especulação no mercado de terras exige uma redefinição da política governamental, que sancionou um modelo de desenvolvimento capitalista no campo, no qual se estimula a manutenção de latifúndios nas zonas de fronteira, com grande participação do capital urbano (bancos, empresas, imobiliárias, holdings, sociedades anônimas comerciais e industriais, etc). Por outro lado, a desvalorização das terras mantidas como ativos financeiros, passa por um programa de desapropriações, basicamente, nas zonas de fronteira e nas zonas antigas não ocupadas por atividades agropecuárias.

A reorganização da política do Estado, no sentido de combater a parcela parasitária do grande capital instalada na agricultura, depende da possibilidade de articulação de um pacto político alternativo, do qual façam parte os setores de pequenos proprietários (posseiros, parceiros, arrendatários, etc), não integrados aos sistemas agroindustriais, que vivem à margem do atual sistema, condenados à miséria e ao abandono absoluto.

Para finalizar, a longa e movimentada trajetória da questão agrária que tratamos ao longo dos seis capítulos desta dissertação, mostrou um aspecto fundamental: a profunda transformação vivida pela agricultura neste período. Certamente, muitas vezes num ritmo lento, porém, indiscutivelmente, o capital realizou a transformação da agricultura à sua imagem e semelhança. Nesta trajetória houve uma sistemática reiteração de certas questões, propostas e visões. Não obstante, acreditamos que tenha ficado claro que o conteúdo das questões e as soluções para o problema agrário mudam, acompanhando a transformação capitalista da agricultura.

#### 6.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este último capítulo foi dedicado à discussão da questão agrária no começo dos anos sessenta, retomando a reflexão mais geral que orientou este trabalho: pensar as alternativas para a questão agrária, a partir da recuperação histórica dos principais projetos elaborados pelo Executivo e pelos partidos políticos.

Como procuramos mostrar, a partir do governo Juscelino Kubitschek, as condições econômicas, sociais e políticas se alteraram profundamente. De um lado, o avanço da industrialização capitalista e a emergência de um setor industrial voltado para a produção de insumos e bens de capital para a agricultura, colocavam, no horizonte, o surgimento de novos interesses industriais interessados na transformação da estrutura agrária, ao mesmo tempo em que as próprias relações entre indústria e agricultura começavam a sofrer transformações profundas impulsionadas, também, pela indústria de processamento de produtos agrícolas. Do ponto de vista político, a ascensão dos conflitos rurais, cuja expressão política foram as ligas camponesas e os sindicatos rurais e a radicalização das forças nacionalistas em defesa das reformas de base, imprimiram à discussão da questão agrária um caráter fortemente politizado.

O agravamento da questão fundiária, traduzida nos constantes conflitos entre proprietários rurais e locatários e trabalhadores rurais, aliado às crises de abastecimento, colocaram a reforma agrária como uma das prioridades da plataforma política dos setores "progressistas" no começo dos anos 60.

Na primeira parte, apresentamos algumas das principais teses sobre o problema agrário dentro do pensamento reformista. Procuramos evitar uma interpretação que se limitasse a descrever a posição de cada autor e que se restringisse a enumerar os pontos de convergência entre os autores. Partimos justamente da hipótese de que as diferentes concepções sobre a questão agrária, colocadas a nível teórico, apontavam para distintas alternativas potenciais de encaminhamento da questão agrária, assim como diferentes blocos políticos de sustentação. Assim, nossa atenção esteve voltada para a reconstrução dessas posições, tomando três temas básicos: a relação mais geral industrialização/reforma agrária; a natureza da reforma agrária e suas principais medidas e a base social e política correspondente a ela. Como resultado da análise, encontramos, mesmo em posições que convergiam no diagnóstico quanto à necessidade de incentivar o avanço do capitalismo no campo e a ampliação do mercado interno, através da incorporação da população rural, profundas divergências acerca de pontos centrais da reforma agrária.

Em torno da questão do latifúndio, encontramos, de um lado, posições que privilegiavam o seu combate como pedra de toque da questão agrária, e de outro, posições que, mesmo reconhecendo o latifúndio como algo problemático, entendiam que a reforma agrária não passava pela sua liquidação.

A nível das alianças políticas a diversidade é ainda maior. Enquanto os setores nacionalistas e os comunistas defendiam uma aliança ampla contra o latifúndio e o imperialismo, autores como Rangel defendiam a aliança de todos os setores nacionais contra o imperialismo e Caio Prado e as Ligas defendiam uma aliança dos trabalhadores urbanos e rurais e demais forças de esquerda.

Assim, a divisão das correntes nacionalistas e de esquerda com relação à questão agrária, não se limitava às divergências políticas conjunturais; ela exprime visões distintas sobre a natureza da reforma agrária e sobre o bloco político de sustentação de cada proposta.

Na segunda parte, examinamos os principais projetos de reforma agrária discutidos no Congresso entre 1961 e 1964. Este período pode ser dividido, tomando-se em conta as

propostas de reforma agrária em três momentos: o primeiro se estende do governo Quadros até o fim do 1º gabinete parlamentarista presidido por Tancredo Neves; o segundo, vai do 2º gabinete parlamentarista presidido por Brochado da Rocha até o decreto da SUPRA em março de 1964; finalmente, o terceiro momento corresponde ao período entre a deposição de Goulart e a aprovação do Estatuto da Terra em novembro de 64.

O primeiro, que cobre o governo Jânio Quadros até o fim do primeiro gabinete parlamentarista, se caracterizou pelo predomínio de soluções moderadas, consubstanciadas no substitutivo José Joffily e no projeto Milton Campos. Estas propostas apresentavam soluções que prescindiam de reforma constitucional, enfatizando o combate do latifúndio improdutivo por intermédio dos princípios constitucionais da carta de 46. Todavia, como sublinhamos, havia entre os projetos diferenças importantes. Deste modo, o reformismo moderado de Joffily era mais avançado do que o de Milton Campos. O substitutivo contemplava a desapropriação temporária e o cálculo das indenizações através da declaração utilizada para pagamento do imposto territorial rural, enquanto a proposta Milton Campos seguia à risca as disposições dos artigos 141 §16 e 147.

Do ponto de vista político-partidário, ambas as propostas receberam vetos de parte dos principais partidos, PTB, UDN e PSD. O substitutivo foi hostilizado, principalmente por setores do próprio PSD e da UDN, ao passo que o projeto Milton Campos foi torpedeado pelo PTB e a cúpula do PSD. Esses vetos mútuos aos projetos já apontavam para o quadro de radicalização e polarização político-ideológica que marcará o período 63-64.

A segunda fase, que começou com o gabinete "à esquerda" de Brochado da Rocha e foi até o decreto da SUPRA em 13 de março de 1964, se caracterizou pelo recrudescimento da mobilização nacionalista pelas reformas de base e a explicitação do projeto "janguista" para a questão agrária. A orientação de Jango visava adequar o direito de propriedade à sua função social e a fornecer assistência técnica e creditícia aos produtores. A pretensão do governo era realizar gradualmente a transformação das terras inexploradas ou mal-exploradas em terras produtivas. Neste sentido, a intervenção estatal, coibindo a retenção anti-social da propriedade, estaria dirigida inicial-

mente para as áreas de maior conflito e tensão social. Conforme comenta um assessor próximo a Jango, a expectativa oficial era de que os proprietários tornassem suas propriedades produtivas. Caso os proprietários absenteístas assim não procedessem, o governo interviria aplicando o estatuto da desapropriação por interesse social. Ao mesmo tempo, o Estado buscava reaglutinar os minifúndios e realizaria loteamento das terras públicas próximas aos centros de abastecimento. Um ponto básico dentro do projeto janguista era a preservação das propriedades capitalistas produtivas.

O começo da tentativa de implementação da estratégia governamental para a realização da reforma agrária foi justamente o gabinete Brochado da Rocha. Nele houve a solicitação de delegação de poderes para efetuar as reformas de base. Brochado da Rocha solicitou delegação para aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, regulamentação do dispositivo da desapropriação por interesse social, para disciplinar os arrendamentos e criação de um órgão específico para formular e executar o plano de reforma agrária. Na mesma ocasião, o primeiro ministro não deixava de afirmar a necessidade de emenda constitucional para alterar os artigos 141 §16 e 147.

Com a queda do gabinete Brochado da Rocha pela recusa do Congresso de conceder-lhe os amplos poderes que solicitara, a investida janguista hibernou até o plebiscito que devolveu ao presidente seus plenos poderes. Assim, a partir do Plano Trienal, mais especificamente depois de março de 1963, o governo retomou a ofensiva pelas reformas de base, especialmente a reforma agrária. Depois de apresentar o esboço de um anteprojeto, Jango e o PTB concentravam suas atenções na aprovação de uma emenda constitucional. Entre abril e outubro, o foco das atenções esteve dirigido para o debate sobre a emenda constitucional. Foi neste debate que se desenvolveram os principais esforços de negociação para encontrar uma proposta viável no Congresso. Apesar dos esforços do PSD, do PDC e de Jango, o clima de polarização estreita as margens de negociação e o resultado final foi o rompimento entre o PTB e o PSD.

Mesmo assim, entre 1961 e 1963, houve uma ampla margem de negociação envolvendo os principais partidos, no qual se avançou pontos polêmicos como o pagamento das desapro-



priações através de títulos da dívida pública, desde que protegidos com correção monetária plena. Obviamente, este espaço de negociação foi se estreitando na medida em que crescia a radicalização da questão, sob o influxo da mobilização das ligas camponesas nas zonas rurais e das forças nacionalistas nas cidades. Certamente, a reforma agrária não deixou de ser aprovada por ausência de propostas ou por falta de negociação entre os partidos políticos.

O exame do conteúdo da EC/1, apresentada pelo PTB e apoiada por Jango, mostra o grau de radicalização da luta política. Durante todo o período, os setores nacionalistas defendiam a mudança dos dispositivos constitucionais, com a introdução de uma forma de pagamento em títulos públicos e na fixação de um critério de cálculo das indenizações baseado no valor fiscal lançado para pagamento do imposto territorial rural. Todavia, a EC/1 ia além, ao propor a inclusão das terras urbanas como passíveis de desapropriação por interesse social, incluindo a possibilidade do arrendamento compulsório e fixando a correção monetária no limite máximo de 10%. Diante de uma proposta que, explicitamente, apontava para a reforma agrária urbana, concentrando um poder de intervenção forte no Executivo, a reação foi de cautela por parte de setores do PSD e de ataque frontal de parte da UDN.

Diante da impossibilidade de acordo, o governo via sua proposta derrotada no Congresso e a aliança PTB-PSD foi desfeita. A partir daí, a atitude de Jango e das forças nacionalistas foi de mobilização e de confronto com o Congresso. Assim, a SUPRA elaborou um projeto de desapropriação das terras localizadas nas margens das rodovias, estradas de ferro e das beneficiadas com obras públicas. A proposta ignorava as questões polêmicas da discussão dos anos 60 - a forma de pagamento e a forma de cálculo das indenizações.

Apesar de reconhecer o tom "mais radicalizado" da EC/1, acreditamos que a conjuntura do início dos anos 60 foi marcada mais pela radicalização política e menos pela apresentação de propostas mais avançadas. Analisados do ponto de vista do seu conteúdo, os projetos de reforma agrária, em boa medida, retomam, atualizando, medidas discutidas durante o II governo Vargas. As sugestões de emenda constitucional, arrendamento compulsório, pagamento das indenizações em títulos de dí

vida pública, entre outras, estavam presentes nos debates dos anos 50. Em parte, a radicalização das posições se deu no plano do discurso, e não tanto no plano das propostas concretas.

Gostaríamos de destacar um aspecto que tem recebido pouca atenção nas análises sobre a reforma agrária neste período. A posição dita conservadora não se limitava a denunciar o caráter subversivo da posição reformista. Examinando as ponderações dos parlamentares da UDN, por ocasião da discussão da EC/1, encontramos nitidamente esboçada uma alternativa concreta às propostas reformistas. Este caminho alternativo prescindia de uma redistribuição de terras, portanto de uma emenda constitucional, sugerindo a ocupação das zonas de fronteira pelo assentamento das populações à terra. Por outro lado, colocava como carro-chefe da transformação da agricultura a empresa rural, a qual deveria ser apoiada pela política agrícola efetiva. Quanto à questão social, além da ocupação da fronteira, via na aplicação do Estatuto do Trabalhador, aprovado em março de 1963, o instrumento principal para a realização da justiça social.

A alternativa esboçada pelos udenistas se distinguia da proposta elaborada posteriormente por Castelo Branco. Havia pelo menos três diferenças importantes entre ambas. Em primeiro lugar, a UDN se opunha a qualquer emenda constitucional que viesse alterar os dispositivos constitucionais relativos ao direito de propriedade e ao instituto da desapropriação, ao passo que Castelo Branco apresentava uma emenda constitucional como ponto de partida da sua reforma agrária. Em segundo lugar, os udenistas descartavam totalmente a aplicação do instituto da desapropriação por interesse social para aumentar a produtividade agrícola e ampliar as oportunidades de acesso à terra. Em terceiro lugar, a UDN era francamente contrária ao pagamento, mesmo parcialmente, das indenizações em títulos da dívida pública, enquanto o Estatuto da Terra permitia o pagamento das indenizações dos latifúndios, excetuando-se as benfeitorias, em títulos públicos.

A terceira fase corresponde ao período aberto com a deposição de João Goulart, em 31 de março de 1964. O governo recém-instalado, presidido pelo Marechal Castelo Branco, apesar do estigma negativo da reforma agrária, retomou os es-

forças para a aprovação de uma lei agrária. Depois de enfrentar resistências de parte de seus aliados, conseguiu aprovar, em novembro de 1964, o Estatuto da Terra. Acompanhando o projeto de reforma agrária, foi enviada a emenda constitucional nº 10. A EC/10, comparada com aquelas discutidas em 1963, pode ser considerada como a mais tímida, pois limitava a aplicação da desapropriação por interesse social aos latifúndios improdutivos nas zonas de tensão social. Ao restringir a área de aplicação da desapropriação, a EC/10 revelava a opção de Castelo Branco por redistribuição gradual e limitada da propriedade fundiária. Outra mudança introduzida foi quanto à forma de pagamento das indenizações, as quais passaram a ser feitas através de títulos da dívida pública com cláusula de plena correção monetária. Ao mesmo tempo, o governo passava a legislar sobre o imposto territorial rural e direito agrário.

A EC/10, confrontada com as posições recalcitrantes de amplos setores ruralistas, estava longe de ser conservadora. Ao contemplar a aplicação da desapropriação por interesse social nas zonas rurais de maior conflito fundiário e o pagamento de parte das indenizações com títulos da dívida pública, ia muito além do que os expressivos setores ruralistas admitiam.

Quanto ao Estatuto da Terra, visto numa ótica comparativa com as propostas dos anos 60, foi sem dúvida uma proposta modernizante moderada. Nele, havia claramente duas vertentes: uma voltada para a realização da reforma agrária e a outra dirigida para o desenvolvimento agrícola. O elemento central da mudança da estrutura agrária era a empresa agrícola capitalista, a partir da qual se buscava modificar o padrão tecnológico das atividades agrícolas, elevando a produtividade, atendendo a demanda interna crescente de alimentos e ao objetivo de diversificação da pauta de exportações.

Um rápido balanço da política agrária entre 1965 e o começo dos anos oitenta, mostra que a orientação imprimida privilegiou a vertente do desenvolvimento agrícola, com total prioridade aos empreendimentos capitalistas.

Como contrapartida, a parte referente à reforma agrária praticamente não foi aplicada, tendo como consequência mais séria um processo intenso de concentração da proprie-

dade fundiária e de exclusão social de vastos contingentes de pequenos proprietários.

Coube ao Estado um papel central no estilo de desenvolvimento agrícola executado neste período. De um lado, pelo privilégio na utilização dos instrumentos de política agrária aos grandes projetos agropecuários, patrocinando a valorização das terras convertidas em ativos financeiros. De outro, pela sua presença na esfera produtiva na área de fertilizantes e defensivos agrícolas e na montagem de um sistema de pesquisa tecnológica voltada para a difusão do progresso técnico no Complexo Agro-Industrial. Dado o grau elevado de regulação da política agrária pelo Estado, este se converteu no fiador do pacto agrário vigente, articulando o capital urbano, principalmente, o industrial e os médios e grandes proprietários, através das políticas macroeconômicas monetária e fiscal.

O processo de modernização ocorrido entre 1960 e 1980 esteve longe de homogeneizar as estruturas agrárias. O avanço do capitalismo na agricultura se deu de forma desigual, reproduzindo articuladamente o novo e o velho, no mesmo movimento de transformação das estruturas rurais. Ao lado da modernização da região Centro-Sul, encontramos a permanência nas zonas atrasadas do grande proprietário rural e do velho capital mercantil usurário. Assim, se revela a dupla face do estilo de desenvolvimento moderno e conservador, no qual há uma aliança entre o grande capital (setores modernos) e os velhos latifúndios (os setores tradicionais) e capital comercial. Neste processo, é preciso enfatizar as mudanças estruturais ocorridas. Hoje, quem controla vastas áreas de terras improdutivamente à espera de valorização é o grande capital monopolista em geral. Assim, o obstáculo principal ao acesso à terra e a melhoria das condições de vida de parcela significativa da população rural, é o grande capital monopolista transformado, nas zonas de fronteira, no latifúndio "moderno". Essa retenção especulativa das terras nessas zonas pelo grande capital, está ligada à conversão das mesmas em títulos financeiros, cuja valorização independe de aplicações produtivas e está atrelada ao sistema financeiro geral.

Uma conclusão inevitável é que a questão agrária, no período entre 1960-1980, sofreu uma redefinição. Fruto

do estilo de desenvolvimento agrário das últimas décadas, a questão agrária passou a exigir a contenção da especulação financeira e a desvalorização do patrimônio, do grande capital monopolista.

Para tanto seria recomendável uma política de desapropriação de terras nas zonas de fronteira onde haja o controle especulativo das terras. Ao mesmo tempo, qualquer reversão do atual estilo de desenvolvimento agrário depende de uma modificação da política do Estado para a agricultura, que desestimule a posse especulativa da terra. Esta mudança de rumo da política governamental passa por um pacto político, que incorpore os setores hoje marginalizados e penalizados pelo modelo agrícola.

NOTAS DO CAPÍTULO 6

- (1) - Sobre o Plano de Metas consultar Celso Lafer, The Planning process and political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan (1956-1961), tese de doutoramento, Cornell University, 1970, mimeo, e Carlos Lessa, Quinze Anos de Política Econômica, São Paulo, Brasiliense, 1982, João Manuel Cardoso de Mello, O Capitalismo Tardio, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- (2) - A base técnica na agricultura teria conhecido três momentos: a primeira, do pós-guerra até o final dos cinquenta, na qual houve aumento no uso de tratores, implementos e insumos básicos supridos através de importações; a segunda fase corresponde à instalação dos segmentos industriais voltados para o suprimento dos bens de produção e insumos para a agricultura e a terceira etapa é o processo de fusão ou integração intersetorial de capitais. Nas palavras de Guilherme Delgado, "essa integração se distingue da integração técnica agricultura-indústria, embora se realize com o suporte dela. Mas a integração de capitais tem um raio de abrangência mais amplo, compreendendo não apenas o aprofundamento das relações interindustriais, mas outras formas de integração e conglomeração, sob o comando do grande capital". Guilherme Delgado, Capital Financeiro e Agricultura no Desenvolvimento Recente da Economia Brasileira, Campinas, Tese de Doutorado, IFCH/DEPE, 1983 p. 31-32.
- (3) - A esse respeito diz Graziano de Silva "(...) o sentido último do desenvolvimento do capitalismo no campo é a própria industrialização da agricultura. Em outras palavras, o significado do desenvolvimento das forças produtivas no campo não é outro senão o de transformar a terra, de uma dádiva da natureza, num elemento do próprio capital, produto das relações sociais de produção. A subordinação da terra representa, pois, a sua reprodução pelo capital, dado por suposto que o capital cria a forma de propriedade adequada a si mesmo. (...) Em poucas pala

vas, no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro do pós-guerra, a agricultura se converte gradativamente num setor subordinado à indústria e por ela transformada". (Estrutura Fundiária e Relações de Produção in A Modernização Dolorosa, Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p.45-48. Para o aprofundamento desta questão consultar José Grazi-ano da Silva, Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura, São Paulo, Hucitec, 1981.

- (4) - Para uma análise da dinâmica intersetorial da agricultura no período recente consultar Guilherme Delgado, op.cit.
- (5) - Como veremos a seguir esta questão crucial para o próprio entendimento das novas relações entre agricultura e indústria está ausente no debate da questão agrária da década de sessenta, predominando, naquele momento, a tese da agricultura como um setor atrasado que punha em xeque a própria continuidade do processo de industrialização.
- (6) - Ver a respeito, Geraldo Muller, O Complexo Agroindustrial, São Paulo, FGV, 1981; Guilherme Delgado, Capital Financeiro e Agricultura no Desenvolvimento Recente da Economia Brasileira, Campinas, UNICAMP, 1984 e Bernardo Sorj et alii, Camponeses e Agroindústria, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- (7) - A literatura sobre a questão do nacionalismo é extensa. Ver para o período pós-55 os seguintes autores: Francisco Weffort, O Populismo na Política Brasileira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978; Octávio Ianni et alii, Política e Revolução Social no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; Caio Navarro de Toledo Iseb, Fábrica de Ideologias, São Paulo, Ática, 1977; Renato Raul Boschi, Elites Industriais e Democracia, Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- (8) - Sobre a gênese e a história das ligas camponesas consultar: Fernando Antonio Azevedo, As Ligas Camponesas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- (9) - Aspásia Camargo de Alcântara, Autoritarismo e Populismo: Bipolaridade no Sistema Político Brasileiro in Dados, nº

2, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1976; A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964), in Boris Fausto (org.) História Geral da Civilização Brasileira, DIFEL, 1979; Leonilde Sêrvolo Medeiros, A Questão Agrária no Brasil, IFCH/USP, Tese de Mestrado, mimeo.

- (10) - Wanderley Guilherme dos Santos, The Calculus of Conflict: impasse in Brazilian politics and crisis of 1964, Stanford University, Tese de Doutorado, mimeo, 1979.
- (11) - Lucia Hippolito, PSD: De Raposas a Reformistas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- (12) - Wanderley Guilherme dos Santos defende a tese de que a crise de 1964 corresponde a um modelo de paralisia das decisões. Entre o final do governo Juscelino e o de João Goulart teria ocorrido uma crescente polarização e fragmentação no sistema parlamentar. O sistema político, apesar de tendência ao realinhamento, caminhou para a desagregação sob o impacto da fragmentação do poder associado e uma radicalização das condições políticas. Wanderley G. dos Santos sustenta que o ponto nevrálgico da crise no sistema político era o relativo às reformas constitucionais. Nas condições de fragmentação e polarização do sistema político, a indefinição e as disputas em torno das questões que envolviam mudanças na Constituição conduziam formação de coalizões de veto. Uma das principais conseqüências desta situação é a crescente instabilidade do parlamento, a qual conspirava contra as pretensões reformistas do governo e seus aliados, na medida em que impedia a formação de uma coalizão estável de respaldo ao programa de reformas. Deste modo, as possibilidades de aprovação do programa de reformas estavam ligadas às condições de operação do sistema político-partidário. Portanto, o destino do programa de mudanças, especialmente da reforma agrária, passava pela manutenção do sistema partidário.
- (13) - Esta posição tinha como principais representantes um grupo de economistas da Universidade de São Paulo, onde se destacava a figura do prof. Antônio Delfim Neto. Estes e-



conomistas rejeitavam a tese da existência de problemas estruturais na agricultura, sustentando que esta tinha respondido, ao longo do processo de industrialização, de modo satisfatório aos incentivos do mercado. Quanto ao desempenho insatisfatório de certos produtos, o grupo da USP atribuía este fenômeno a sinalizações do sistema de preços. Uma tese básica deste grupo era a de que a agricultura era um setor capaz de responder positivamente às demandas colocadas através do sistema de preços. Portanto, estes economistas negavam a existência de barreiras estruturais ao desenvolvimento agrícola. Para maiores esclarecimentos, consultar Fernando José Cardim de Carvalho, Agricultura e Questão Agrária no Pensamento Econômico Brasileiro (1950-1970), Tese de Mestrado, Campinas, DEPE, UNICAMP, 1978, cap.5.

- (14) - Sobre a dinâmica da industrialização via substituição de importações, consultar o trabalho clássico de Maria da Conceição Tavares, Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil in Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- (15) - Celso Furtado, A Pré-Revolução Brasileira, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, p.44.
- (16) - O latifúndio se caracterizava por manter faixas de terras não utilizadas, pela prática da agricultura e pecuária extensivas, com pouca utilização de mão-de-obra e algum grau de mecanização. O latifúndio seria ineficiente pela má utilização dos fatores de produção, porque subutilizava terra e capital.
- (17) - Raul Prebisch, Hacia Una Dinamica del Desarrollo Latinoamericano, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1967, p.52.
- (18) - A esse respeito consultar Celso Furtado, Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico do Brasil in Revista da Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965.

- (19) - Alberto Passos Guimarães, Quatro Séculos de Latifúndio, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, p.208.
- (20) - Para Alberto Passos Guimarães, os latifúndios são "as unidades agropecuárias por demais extensas para serem exploradas exclusivamente ou predominantemente pelo trabalho do núcleo familiar, como a propriedade camponesa, ou exclusiva ou predominantemente pelo trabalho assalariado, como a propriedade do tipo capitalista. A propriedade latifundiária é, portanto, sob o nosso conceito, aquelas cujas dimensões excederam a capacidade média dos recursos de capital, nas condições brasileiras, de que dispõem os empresários, os quais, em vista disso, mantêm inexploradas ou incultas grandes parcelas do estabelecimento e, na melhor hipótese, arrendam, mediante pagamento em dinheiro ou em produtos essas parcelas que eles, como donos da terra, não têm possibilidades financeiras de explorar por sua própria conta". (Quatro Séculos de Latifúndio, op. cit., p.223-224).
- (21) - Segundo Passos Guimarães, "o latifundiário convertido em usineiro ou em maquinista passa a comprar de outros cultivadores quantidades cada vez maiores da produção em estado para industrializá-la e comercializá-la. Depois, incorpora às suas, mais e mais áreas, contínuas ou não-contínuas. Criam-se, assim, grandes consórcios, alguns deles organizados em base capitalista sob a forma de sociedades anônimas, com ramificações no comércio de exportação ou na rede bancária". (Quatro Séculos ..., op. cit., p.183).
- (22) - A este respeito diz Passos Guimarães, "entendemos por formas semi-capitalistas de renda, aquelas em que o cultivador goza de mais liberdade do que nas pré-capitalistas, pois é livre de pagar o aluguel da terra, como o foreiro, rendeiro ou arrendatário, com certa quantidade em dinheiro (renda-dinheiro ou renda-monetária), mas não está livre de outras imposições do dono da terra acerca do plantio, da venda, da colheita, etc". Quatro Séculos..., op.cit., p.194.

(23) - A reforma agrária proposta pelos comunistas fazia parte da plataforma de frente única para levar adiante a Revolução Democrático-Burguesa. Na avaliação do PC as tarefas colocadas pelo desenvolvimento independente e progressista não podiam ser resolvidas por nenhuma força social isoladamente. O movimento nacionalista, a forma mais avançada da frente única, tendia a unificar um conjunto amplo e heterogêneo, composto pela classe operária, os camponeses, a pequena burguesia urbana, a burguesia e os setores latifundiários que possuíam contradições com o imperialismo norte-americano. Quanto à questão da reforma agrária, os comunistas afirmavam a necessidade da liquidação do latifúndio (monopólio da terra) e o fortalecimento da economia camponesa nas formas individuais ou associadas. Na etapa atual da revolução brasileira, a luta dos comunistas deveria concentrar-se nas medidas parciais, as quais preparavam a reforma agrária radical. Entre as medidas imediatas de luta agrária se destacavam "a desapropriação de grandes propriedades incultas ou pouco cultivadas com base no preço de terra registrado para fins fiscais e loteamento da terra entre pequenos agricultores sem-terra ou com pouca terra, mediante pagamentos módicos e a longo prazo; por um forte aumento da carga tributária sobre as grandes propriedades e isenções fiscais para as pequenas propriedades; pela utilização das terras do Estado para formar núcleos de economia camponesa; pela entrega dos títulos de propriedade aos atuais posseiros e a defesa rigorosa dos direitos dos camponeses contra a grilagem. Simultaneamente, cumpre organizar as massas de arrendatários e parceiros na luta pela regulamentação legal dos contratos, visando a baixa das taxas de arrendamento e parceria, com o estabelecimento de limites máximos; prolongamento dos prazos contratuais; garantia de indenização por benfeitorias; defesa dos arrendatários e parceiros contra despejos". Resolução Política do V Congresso do PCB (1960), in PCB: Vinte Anos de Política, 1950-1970, São Paulo.

(24) - Inácio Rangel, A Questão Agrária Brasileira, Recife, Condepe, 1962, p.33.

(25) - Segundo Paulo Davidoff, para Rangel, o objetivo final do investimento era produção de bens e serviços para o consumo. Como a participação dos salários cai, eles são o fundo social de consumo, cai a propensão a consumir, ou seja, cai o consumo. Portanto, o mercado interno fica restrito e tal fato tem um efeito negativo sobre a taxa de inversões da economia. Para maiores detalhes consultar Paulo Roberto Davidoff, Inácio Rangel, Um Pioneiro: O Debate Econômico do Início dos Anos Sessenta, Campinas, UNICAMP/DEPE, mimeo, Tese de Mestrado, 1980, p.115-118.

- (26) - Entre as obras de Caio Prado destacamos: Formação do Brasil Contemporâneo, São Paulo, Brasiliense, 1942, Evolução Política do Brasil e Outros Estudos, São Paulo, Brasiliense, 1935 e Questão Agrária, São Paulo, Brasiliense, 1979, que é uma compilação dos artigos publicados pelo autor na Revista Brasiliense, entre 1960 e 1964. Um aspecto que merece ser sublinhado diz respeito à ausência de um tratamento das relações entre agricultura e indústria por parte de Caio Prado. As referências ao problema industrial tratam tão somente da questão da penetração do capital estrangeiro e das repercussões sobre o balanço de pagamento. Como observa Cardim, Caio Prado esboça algumas idéias sobre as repercussões negativas dos baixos níveis de vida no campo sobre os salários urbanos, mas não chega a desenvolvê-las nos seus trabalhos sobre a questão agrária.
- (27) - Fernando Antonio Azevedo, As Ligas Camponesas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, p.89.
- (28) - Francisco Julião, numa polêmica com Paulo Cavalcanti em 1962, defendia a possibilidade de uma revolução socialista, baseada no campesinato e lançando mão da luta armada, seguindo os exemplos da China e de Cuba. O PCB, através de Fragmon Borges, ataca as posições defendidas por Julião. As críticas dos comunistas estão sintetizadas nos seguintes pontos: a) subestimação pela organização e pelo caráter legal do movimento; b) subestimação das lutas pelas pequenas reivindicações, abandonando a tática de combinação de luta pelas conquistas parciais com a luta mais geral pela reforma agrária; c) superestimação do papel dos camponeses na revolução brasileira e a incompreensão do seu caráter nacional-democrático, o que conduzia as ligas a verem no campesinato a força hegemônica da revolução e a redução da frente única apenas aos grupos de esquerda (consultar Fernando Antonio Azevedo, op. cit., p.91).
- (29) - Francisco Julião, Conselho Nacional das Ligas Camponesas do Brasil, Teses para o Debate, in Fernando Antonio Azevedo, op. cit., pp.135-136.

- (30) - "Os aliados das forças revolucionárias eram os pequenos produtores, os pequenos comerciantes, os camponeses médios, os estudantes e intelectuais pobres, os padres e pastores realmente cristãos, os comerciários, os pequenos funcionários públicos, os soldados, marinheiros, cabos e oficiais...". (Conselho Nacional das Ligas Camponesas do Brasil - Teses para Debates, Francisco Julião, in Fernando Antonio Azevedo, op.cit., p.133).
- (31) - Instituto Brasileiro de Ação Democrática, Recomendações sobre a Reforma Agrária, RJ, p.91.
- (32) - Sobre esses projetos, consultar Senado Federal, Reforma Agrária, Brasília, 1963, v.1, p. 127-134 e 219-222.
- (33) - Geralmente o governo Quadros é interpretado a partir do conflito entre uma política interna de corte conservador e uma política externa independente. Aspácia defende uma interpretação alternativa, segundo a qual "... uma revisão histórica dos curtos sete meses do governo Quadros indica a profundidade de algumas modificações que pretendia introduzir no plano social e que conduzem, seja por inconformismo, seja por pressão, ao impasse de sua renúncia". (A Questão Agrária e a Crise do Poder ... op.cit. p.169). Para a autora teria existido um projeto reformista janista onde a questão agrária e outras reformas estariam "organicamente ligadas à projeção internacional brasileira e à questão de sua soberania, reforçando a concepção e que seria indispensável um sólido respaldo interno para que o país definisse as bases de sua vocação hegemônica" (op.cit., p.170). Foge aos nossos propósitos discutir a questão posta por Aspácia, no entanto acreditamos que considerando a escassez de estudos sobre o governo Jânio Quadros, a hipótese sugerida deveria merecer um exame mais cuidadoso para que possamos avaliar melhor a sua consistência.
- (34) - "Ala Moça" é o nome com que eram chamados os parlamentares progressistas do PSD. Entre os seus mais ilus-

- tres integrantes estavam Ulisses Guimarães, Renato Archer, Oliveira Britto, Cid Carvalho, José Joffily, Vieira de Melo e Nestor Jost.
- (35) - A Frente Parlamentar Nacionalista foi um dos principais agrupamentos supra-partidários, composto por parlamentares nacionalistas defensores das reformas de base. Entre seus representantes mais ilustres encontramos Leonel Brizola, Neiva Moreira, Sérgio Magalhães, Bento Gonçalves, Fernando Ferrari, Eusébio Rocha e Temperani Pereira.
- (36) - O artigo 7 qualificava o que se entendia a boa utilização social, através do atendimento a três condições:
- a) a propriedade esteja sendo aproveitada através de exploração direta ou arrendamento, em área correspondente a 1/3 do imóvel, excluídas do cálculo as áreas de matas;
  - b) propriedades aproveitadas para pecuária numa relação de 1 animal para 10 ha, excluídas do cálculo as áreas de mata, em zonas com precipitação pluviométrica acima de 1000 milímetros;
  - c) idem ao ponto b, numa relação 1 animal para 20 ha, excluídas as áreas de matas, nas zonas de precipitação pluviométrica abaixo de 1000 milímetros.
- (37) - Paulo Schilling, O Que é Reforma Agrária, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963, p.127-128.
- (38) - Desenvolvimento e Conjuntura, Fevereiro de 1962, São Paulo, p.129.
- (39) - Entre setembro de 1961 e janeiro de 1963 houve três gabinetes parlamentaristas: O primeiro, presidido por Tancredo Neves (set.61-junho 62); o segundo, presidido por Francisco Brochado da Rocha (julho 62-set.62) e o terceiro, presidido por Hermes Lima (set.62-jan.63).
- (40) - Cibillis da Rocha Viana, Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento - De Getúlio a Jango, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, p.139.

- (41) - Nas palavras de Brochado da Rocha, "O Estatuto do Trabalhador Rural responde a verdadeiro clamor de ordem social, com o objetivo de estender a legislação trabalhista ao homem que labuta no campo. Consubstanciado no Projeto nº 1837, de 1960, de autoria do nobre Deputado Fernando Ferrari, esse conjunto de medidas legislativas já se acha aprovado por esta egrêgia Câmara e aguarda, atualmente, a ação revisora do Senado Federal". (Francisco Brochado da Rocha, Falando ao Brasil, Porto Alegre, Livraria do Globo, 1964, p.49). A lei delegada solicitada para aprovar o Estatuto do Trabalhador Rural continha quinze itens. Os itens do Estatuto do Trabalhador Rural eram: I - relações de trabalho no campo; II - contrato individual de trabalho; III - carteira profissional; IV - duração de jornada de trabalho; V - remuneração e salário mínimo; VI - repouso semanal remunerado; VII - férias; VIII - higiene e segurança no trabalho; IX - estabilidade, rescisão do contrato de trabalho e aviso prévio; X - trabalho do menor no meio rural; XI - trabalho da mulher no meio rural; XII - fundo de assistência e previdência do trabalhador rural; XIII - instituto de previdência e assistência social.
- (42) - Francisco Brochado da Rocha, Falando ao Brasil, Porto Alegre, Livraria do Globo, 1964, p.49.
- (43) - Sobre o Plano Trienal, consultar José Carlos Rocha Miranda, O Plano Trienal - O Canto do Cisne do Nacional-Desenvolvimentismo, Tese de Mestrado, IFCH/DEPE, Campinas, mimeo, 1979.
- (44) - A Bossa Nova foi o nome dado ao grupo de parlamentares udenistas que apoiavam os projetos reformistas - lei anti-truste e de remessa de lucros, a defesa das riquezas nacionais, a reforma da lei do imposto de renda, entre outras. Os principais inspiradores da Bossa Nova foram José Aparecido de Oliveira, José Sarney, Clóvis Ferro Costa e João Seixas Dória. (Maria Victória Benevides, A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965), Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 115).

- (45) - Estiveram presentes na primeira reunião os deputados Gustavo Capanema (PSD-MG), Ulisses Guimarães (PSD-SP), Martins Rodrigues (PSD-CE), Leonel Brizola (PTB-GB), Doutel de Andrade (PTB-SC), Bocaiúva Cunha (PTB-RJ), Aliomar Baleeiro (UDN-GB), Ernani Sátiro (UDN-PB), Pedro Aleixo (UDN-MG), Arnaldo Cerqueira (PSP-SP) e Plínio de Arruda Sampaio (PDC-SP).
- (46) - Sobre o decreto da SUPRA, consultar Cibilis da Rocha Viana, op. cit., pp.182-185.
- (47) - A esse respeito consultar Thomas Skidmore, Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 344-355, Edgar Carone, A República Liberal II - Evolução Política (1945-1964), São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1985, p.206-216.
- (48) - Óltimo de Carvalho (PSD-MG), citado in Lucia Hippólito, op. cit.
- (49) - Sobre a reação contrária ao projeto de reforma agrária de Castelo Branco consultar Marta Cehelsky, op. cit., pp.105-112.
- (50) - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, "Reforma Agrária: Problemas, Bases e Soluções", RJ, 1964, p.39.
- (51) - O Estatuto da Terra conceitua módulo rural como "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros". (Mensagem 33/64 in Darcy Walmor Zibetti, Legislação Agrária Brasileira, Porto Alegre, Sulina, 1968, p.14).
- (52) - Cehelsky apresenta um quadro comparativo sobre o comportamento dos partidos na votação das emendas EC/1 (João Goulart) e EC/10 (Castelo Branco). Nele constatamos que



o PTB teve um comportamento estável, mantendo-se numa posição pró-reformista, enquanto a UDN e o PSD passaram de uma posição majoritariamente contrária à tese da emenda constitucional para uma aceitação expressiva da mesma, em votação da EC/10 apresentada por Castelo Branco. Para a autora, a adesão de mais de 100 parlamentares da UDN e do PSD à proposta de Castelo Branco foi fundamental para a sua aprovação. Porque, acrescenta Cehelsky, mesmo com a mudança no quórum dirigido para a aprovação de emendas à constituição, de 2/3 para maioria simples, sem o apoio do PSD e da UDN a emenda governamental não seria aprovada.

VOTO NA EMENDA CONSTITUCIONAL

| PARTIDO<br>POLÍTICO       | 1963 (GOULART) |     |       | 1964 (CASTELO) |     |       |
|---------------------------|----------------|-----|-------|----------------|-----|-------|
|                           | sim            | não | TOTAL | sim            | não | TOTAL |
| PRP                       | 0              | 5   | 5     | 0              | 2   | 2     |
| PR                        | 0              | 3   | 3     | 1              | 2   | 3     |
| PSP                       | 5              | 5   | 10    | 14             | 1   | 15    |
| PL                        | 0              | 3   | 3     | 1              | 0   | 1     |
| UDN                       | 1              | 72  | 73    | 51             | 11  | 62    |
| PSD                       | 5              | 69  | 74    | 63             | 12  | 75    |
| PDC                       | 6              | 10  | 16    | 12             | 2   | 14    |
| PTB                       | 87             | 0   | 87    | 79             | 1   | 80    |
| PTN                       | 6              | 3   | 9     | 2              | 1   | 3     |
| PST                       | 7              | 0   | 7     | 3              | 2   | 5     |
| PSB                       | 4              | 0   | 4     | 2              | 0   | 2     |
| MTR                       | 1              | 2   | 3     | 2              | 0   | 2     |
| SUBTOTAL                  | 121            | 172 | 293   | 220            | 34  | 254   |
| ABSTENÇÕES<br>REGISTRADAS |                |     | 3     |                |     | 1     |
| TOTAL                     |                |     | 296   |                |     | 255   |
| TOTAL OFICIAL             | 121            | 176 | 297   | 232            | 33  | 265   |

Fonte: Marta Cehelsky, 1979.

(53) - A esse respeito ver: José Gomes da Silva, Avaliação de XV anos de Vigência do Estatuto da Terra: Aspectos Polí-

tico-Institucionais, in Boletim da ABRA, nov/dez, 1979, Campinas, pg. 35-48.

- (54) - Sobre a questão da relação capital financeiro e política fundiária, ver Guilherme Delgado, especialmente os capítulos 3, 4 e 5.
- (55) - A esse respeito, consultar Guilherme Delgado, op.cit., cap.1.
- (56) - Entre os autores podemos destacar Angela Kageyama, Modernização, Produtividade e Emprego. Uma Análise Regional, Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, 1985, Guilherme Delgado, op.cit.
- (57) - Graziano da Silva, José et alii. Tecnologia e Campesinato: O Caso Brasileiro. Revista de Economia Política 12, v.3, nº 4, out/dez, citado in Ângela Kageyama, Modernização... op. cit., p.29 e 30.
- (58) - José Graziano da Silva e Rodolfo Hoffman, A Reconcentração Fundiária in A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p.167.
- (59) - Entre vários trabalhos destacamos: Geraldo Muller, O Complexo Agroindustrial, São Paulo, FGV, 1981; José Graziano da Silva e Angela Kageyama, Os Resultados da Modernização Agrícola dos Anos 70 in Estudos Econômicos (13)3 set./dez., 1983, p. 537-559, Angela Kageyama, Modernização... op.cit., Guilherme Delgado, op.cit.
- (60) - Principalmente, o trabalho de Angela Kageyama, que faz uma análise regional da modernização agrícola entre 60-80, discutindo produção, emprego e renda em cada uma delas.
- (61) - Sérgio Silva, Estudos sobre a Estrutura de Produção e a Questão Agrária, Cadernos IFCH/UNICAMP, nº11, 1983, p.42.

## CONCLUSÕES FINAIS

A natureza histórica deste trabalho permitiu, ao longo dos sete capítulos que compõem esta dissertação, que discutíssemos várias questões específicas vinculadas à questão agrária nas diversas conjunturas examinadas entre 1946 e 1964. Do mesmo modo, no percurso da análise procuramos destacar algumas conclusões parciais decorrentes das questões e temas tratados nos vários capítulos. Por este motivo nesta parte final vamos procurar retomar algumas questões gerais que estavam na origem das nossas preocupações quando iniciamos o estudo e outras que surgiram como resultado do próprio trabalho.

Do ponto de vista teórico, a idéia básica da qual partimos na elaboração desse trabalho, é a de que a análise da questão agrária deve tomar como ponto de partida as especificidades do processo de industrialização e da revolução burguesa no Brasil. Contudo, ao contrário de boa parte da literatura sobre o tema, evitamos discutir a natureza da revolução burguesa, privilegiando a questão agrária. Na perspectiva teórica adotada neste trabalho, a natureza burguesa e a direção do processo de industrialização só podem ser corretamente apreendidas pelo exame do conjunto de questões que envolvem ambos processos, a saber: a agrária, a nacional, a social, etc. Neste sentido, esta dissertação discute apenas uma das questões que compõem a agenda da constituição do capitalismo no país.

Nossa preocupação se orientou no sentido de reconstruir as lutas políticas concretas sobre a questão da terra num momento crucial do avanço da industrialização capitalista, entre 1946 e 1964. O resgate histórico da questão agrária foi organizado através da noção de vias de desenvolvimento capitalista, que se constitui num importante recurso heurístico para o entendimento das lutas políticas e sociais envolvendo a problemática agrária. Assim, procuramos ordenar o conjunto de projetos e propostas para a questão agrária, analisados ao longo do trabalho, demarcando, em grandes linhas, a sua natureza e o

seu vínculo às diferentes vias de desenvolvimento capitalista. Ao mesmo tempo, tivemos o cuidado de não confundir as várias propostas concretas com a noção teórica de vias de desenvolvimento. Na verdade, estas não se expressam em estado puro, na medida em que resultam do enfrentamento das forças políticas pela conquista do Estado, concretizadas a partir de projetos que buscam permanentemente articular interesses e forjar alianças para alcançar seus objetivos estratégicos.

Assim, consideramos que certas formulações gerais, amplamente utilizadas pelos estudiosos da questão agrária, como a de "via prussiana" ou "modernização conservadora" mostram-se insuficientes para reter a historicidade da luta pela reforma agrária no Brasil, mesmo que possam estar corretas no nível geral em que operam. Ou seja, mesmo que a caracterização feita pelos autores que pensam a problemática pela ótica da via prussiana esteja correta, tal fato não suprime a necessidade de se apreender a natureza dos conflitos que se desenvolvem durante o movimento da industrialização capitalista, nem tampouco as novas questões que este movimento suscita. Ademais, essas interpretações admitem um certo automatismo econômico e político apontando para um caminho único de avanço do capitalismo.

Nosso esforço, ao contrário, foi no sentido de pensar a questão agrária a partir do movimento da industrialização entendida como um campo de luta no qual se enfrentam permanentemente as alternativas histórico-concretas, que se articulavam de uma forma ou de outra com as alternativas globais de desenvolvimento capitalista do país. Buscamos qualificar essas "alternativas", tomando como ângulo privilegiado as propostas concretas apresentadas pelo Estado, partidos políticos e classes sociais para o encaminhamento da problemática agrária. Acreditamos que uma das conclusões deste trabalho é indicar que a trajetória da questão agrária não esteve cingida ao dilema "via americana" versus "via prussiana". O quadro se revelou mais complexo. Em linhas gerais, podemos identificar três grandes linhas as quais se filiavam os vários projetos e propostas. Em primeiro lugar, temos uma alternativa conservadora que projetava uma transformação capitalista lenta, na qual as mudanças da estrutura agrária obedeceriam um movimento lento controlado pela grande propriedade territorial dirigida pela agro-exportador-

ra. Do ponto de vista social e político, essas propostas mostravam-se excludentes com relação às populações rurais.

A via conservadora da questão agrária, na sua visão e elenco de propostas, privilegiava a questão agrícola, subordinando a esta a melhoria das condições de vida das populações rurais. Na perspectiva dos projetos conservadores não haveria necessidade de uma reforma agrária. Desta maneira, negavam e se opunham à divisão da grande propriedade fundiária.

No campo conservador, a questão da propriedade fundiária foi proposta através de duas formas: apropriação das terras devolutas da União, Estados e Municípios e de planos de colonização, preferencialmente a cargo de empresas privadas. Desse modo, nesta perspectiva não haveria nenhuma alteração significativa na estrutura fundiária vigente. As medidas preconizadas poderiam, inclusive, acentuar as tendências concentracionistas da propriedade fundiária. Ao mesmo tempo, defendiam a regulamentação e a manutenção do estatuto da desapropriação por interesse social nos moldes da carta de 46. Por isso, se opunham a qualquer iniciativa que visasse a alteração constitucional.

A ênfase da posição conservadora recaiu sobre a necessidade de uma política agrícola - preços mínimos, armazéns, assistência técnica, científica - e de um arcabouço institucional de parte do Estado, para permitir à agricultura atingir seus objetivos. Estes seriam: aumento da produtividade agrícola, modernização agrícola, correção dos desequilíbrios entre indústria e agricultura e a formação de uma classe média rural ("soerguimento dos lavradores abandonados" pelo assentamento de populações rurais através de programas de colonização).

Em segundo lugar, encontramos uma alternativa moderada que enfatizava a necessidade de modernização da estrutura agrária com a transformação da base técnica da agricultura. O papel dirigente desta transformação caberia à empresa capitalista, não excluindo a importância da criação de uma classe média rural. A perspectiva moderada aceitava uma divisão limitada da grande propriedade improdutiva - entendida como aquelas que eram mal exploradas ou inexploradas - basicamente as terras localizadas nas proximidades dos centros urbanos, e nas zonas de fortes conflitos fundiários. Por outro lado, havia o reconhecimento da necessidade da reforma agrária, porém, de modo limi-

tado, para não desorganizar a produção agrícola.

Quanto ao modo de realização desta redistribuição de terras, na vertente moderada, encontramos uma distinção entre os que aceitavam a utilização do dispositivo sobre desapropriação por interesse social e aqueles que se opunham defendendo a via tributária através da taxaçoão progressiva do imposto territorial rural. Além disso, havia entre os que defendiam a via da desapropriação uma divisão entre, de um lado, as correntes que insistiam na necessidade de emenda constitucional, de outro, as que a consideravam desnecessária.

No caso das desapropriações, algumas propostas que aceitavam a possibilidade de emenda constitucional admitiam que o pagamento fosse feito parcialmente em títulos públicos resguardados da desvalorização causada pela inflação pela garantia da correção monetária plena.

Finalmente, encontramos a via nacional-reformista que privilegiava a transformação da estrutura agrária, através da realização de uma reforma agrária, a qual implicaria numa ampla redistribuição das terras pertencentes ao latifúndio. Ao mesmo tempo, tratar-se-ia de ampliar os direitos sociais e políticos das populações rurais, incentivar a organização política dos mesmos (p.ex. sindicatos) e amparar o produtor médio e pequeno com assistência técnica, social e financeira.

A vertente nacional-reformista via a reforma agrária como solução para a crise agrária e crise agrícola, ou seja, para alterar a estrutura de posse e uso da terra e assegurar uma produção agrícola adequada às necessidades de industrialização. Nesta perspectiva, houve ênfase num desenvolvimento mais rápido das forças produtivas.

Nesta vertente, havia a prioridade para a divisão da grande propriedade em geral (latifúndio), não importando como vinha sendo explorada. Quanto ao modo de realização, defendia a aplicação do estatuto da desapropriação por interesse social, modificado por emenda constitucional, para alterar o cálculo e a forma da desapropriação. Quanto à forma de pagamento das indenizações, estes setores defendiam que o mesmo fosse feito através de títulos da dívida pública, assegurada uma correção monetária que variava de 10% à 100% conforme a proposta.

A noção corrente de bloco agrário-industrial para designar a aliança de classes que teria presidido a transformação capitalista a partir de 1930 até o começo dos sessenta - quando teria sido abalada pela aproximação do Estado e do movimento camponês - mostra-se insuficiente para dar conta do processo histórico de luta pela reforma agrária. A idéia que o processo de desenvolvimento do capitalismo foi conduzido por uma coalizão conservadora, que manteve sob a chancela do Estado as mesmas características entre 1930 e 1960, desconsidera alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, em boa medida, o pressuposto desta posição é que o atraso e a lentidão do desenvolvimento das relações sociais capitalistas no campo são funcionais ao capitalismo brasileiro. Desta ótica, teria havido uma acomodação de interesses, beneficiando a burguesia industrial, na medida em que o desenvolvimento industrial avançou a despeito da lentidão da penetração capitalista no campo. A esse respeito, nosso trabalho permite que façamos duas considerações. De um lado, não é verdade que a burguesia industrial estivesse de acordo com a lentidão do avanço do capitalismo no campo. Como discutimos, particularmente no capítulo 5, a perspectiva da indústria diferia daquela adotada por amplos setores agrários. Não nos parece evidenciado que ambas comungassem da idéia que a "transformação molecular" da estrutura agrária fosse o melhor caminho. É preciso recordar que havia, sobretudo, nos anos 40 e 50, um acirramento do conflito entre as classes dominantes quanto à alternativa de desenvolvimento a ser seguida. Neste sentido, o período Dutra e do IIº Vargas se constituíram em momentos exemplares para a compreensão deste conflito. De outro lado, o fato do desenvolvimento capitalista ter "prescindido" de transformações democráticas e não ter vivido nenhuma situação de estagnação, não deve conduzir a uma interpretação do processo histórico que reduz este movimento à realização de necessidades abstratas.

Este trabalho procurou mostrar que a história da luta pela transformação da estrutura agrária foi um rico processo de conflitos e embates sociais e políticos, nos quais estiveram em jogo alternativas progressistas democráticas ao lado de outras mais conservadoras e autoritárias. Assim, não basta argumentar que a não transformação democrática da agricultura expressava a direção de uma coalizão agrário-industrial, ao longo do processo de desenvolvimento capitalista, reduzindo todo

este movimento à reiteração dos interesses econômicos e políticos desta coalização. Contrariamente, acreditamos que o fato do desenvolvimento capitalista brasileiro não ter conhecido mudanças radicais ou democráticas no campo, expressa o resultado do conflito entre as diferentes alternativas de desenvolvimento que enfrentaram ao longo da fase final de constituição do capitalismo no país. Em suma, a "modernização-conservadora" que presidiu o desenvolvimento agrícola, expressa a derrota das forças sociais e políticas progressistas que defendiam uma democratização da terra e a vitória das posições conservadoras-modernas.

Outro aspecto importante da análise foi mostrar a interdependência entre o movimento de avanço da industrialização capitalista e a dinâmica da questão agrária. Ou seja, o próprio processo de constituição das bases capitalistas se exprime na transformação da problemática agrária, de tal modo que a natureza da questão agrária se atualiza nas diversas conjunturas, repondo problemas básicos cujo conteúdo vai sofrendo transformação, acompanhando as mudanças trazidas pelo avanço capitalista.

As condições de "operação" da questão agrária sofrem uma dupla determinação. De um lado, do processo de constituição das forças produtivas capitalistas, que vai alterando as características da própria estrutura agrária. De outro, pela dinâmica da luta política pela industrialização, que se expressa nas diversas conjunturas. Os vários momentos examinados no trabalho, mostraram o peso das transformações econômicas e dos fatores políticos no movimento real da luta pela reforma agrária, assim como em relação aos projetos de reforma apresentados. Assim, as iniciativas empreendidas frente à questão agrária nos governos Dutra, Vargas, João Goulart e Castelo Branco refletem claramente o estágio do desenvolvimento capitalista e a correlação de forças em cada um dos períodos. Neste sentido, estes momentos são "singulares" e não podem ser reduzidos a uma noção geral do tipo transformação conservadora da agricultura. Procuramos, na medida do possível, indicar elementos que contribuíram para a não realização da reforma agrária. Novamente aqui, os fatores políticos e sociais foram mais complexos do que a simples existência de um bloco agrário-industrial, contrário a tal medida.

Este trabalho identificou dois momentos básicos na luta pela questão agrária entre 1946 e 1964. O primeiro a-



brange o período entre o final da década de quarenta e metade dos anos cinquenta, onde o eixo maior da discussão agrária esteve organizado ao redor da luta entre as correntes industrialistas e as antiindustrialistas. Todavia, há grandes diferenças entre os planos de desenvolvimento e as propostas para a questão agrária entre o governo Dutra e o do segundo Vargas. O primeiro adotou uma orientação econômica que, se não significou uma reversão liberal, neutralizou os ímpetus industrializantes, ao mesmo tempo que procurou estabelecer uma política agrária dirigida para a superação dos problemas imediatos da agricultura de alimentos. O segundo, elaborou um plano de desenvolvimento de industrialização, buscando explicitamente a aceleração da constituição das forças produtivas capitalistas. Quanto à questão agrária, Vargas, através da Comissão Nacional de Política Agrária, procurou elaborar um amplo programa de mudança na agricultura, onde podemos destacar a modernização das técnicas de produção, a aplicação do estatuto de desapropriação por interesse social para desapropriar as terras improdutivas, a extensão da legislação social aos trabalhadores rurais, etc.

Não obstante estas diferenças entre as orientações dos governos Dutra e Vargas, de resto, analisadas exaustivamente nos capítulos 2 e 3 desta dissertação, a luta pela reforma agrária esteve marcada, neste período, em função da cruzada pela consolidação da industrialização no Brasil.

O segundo momento corresponde ao começo dos anos sessenta. Em relação a este período, gostaríamos de fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar, o eixo da discussão da questão agrária se desloca do binômio industrialismo/agrarismo predominante nos 50, em direção à busca de alternativas de desenvolvimento capitalista mais democráticas e socialmente mais justas. A industrialização avançara; o escopo da problemática agrária passava pela superação dos obstáculos ao desenvolvimento do capitalismo, mas incorporava a questão social e a questão democrática. Para as correntes reformistas o incentivo do desenvolvimento capitalista no campo era pensado como capaz de integrar as populações rurais à sociedade em construção. A reforma agrária equivalia à ampliação e à criação de novos direitos políticos e à melhoria das suas condições de vida. Ademais, a questão

agrária se insere num movimento mais amplo de reformas de estrutura e de ampliação de participação (voto ao analfabeto e aos soldados e sargentos).

Esquemeticamente, as alternativas colocadas apontavam para um leque de possibilidades que ia de soluções reformistas que buscavam ampliar o acesso à terra, através de um programa ambicioso de desapropriação, passando por propostas mais moderadas de redistribuição de terra, até soluções que privilegiavam a questão de capitalização da agricultura e, no limite, negavam a necessidade de qualquer política de desapropriação de terra para permitir o acesso à propriedade.

Em segundo lugar, houve, neste momento, uma polarização política e ideológica catalizada pela problemática agrária, cuja consequência foi o obscurecimento da existência de várias alternativas viáveis para encaminhar a reforma agrária. O dilema reforma/não reforma reflete as condições políticas conjunturais, e não o elenco de alternativas postas naquele momento. A nossa hipótese é que a década de sessenta apresenta um elenco mais diversificado de alternativas para a reforma agrária do que aquela que havia durante a década de 50. Portanto, a questão-chave nos 60 era como alterar uma estrutura agrária atrasada frente a um processo de industrialização que alcançara formas mais complexas de organização, numa conjuntura de forte mobilização das forças urbanas e rurais no sentido da realização de reformas de estrutura, particularmente a reforma agrária. Tal desafio contemplava vários caminhos; o formato da reforma agrária dependia da resposta às seguintes indagações: o que mudar, com quem, como e para quem.

O Estatuto da Terra, aprovado pelo presidente Castelo Branco, representou a vitória de uma perspectiva capitalista moderna com um limitado conteúdo reformista. A reforma agrária elaborada pelo governo militar, procurou responder a dois desafios principais. De um lado, a necessidade de "equacionar" as fortes tensões resultantes do ascenso da luta social no campo envolvendo proprietários, trabalhadores, arrendatários, parceiros e meeiros. A esse respeito, o Estatuto era explícito ao afirmar que a desapropriação de terras ocorreria preferencialmente nas zonas de conflito fundiário aberto. De outro, o Estatuto procurava incentivar a transformação capitalista do cam-

po - em curso ao longo das décadas anteriores - removendo o velho capital agro-mercantil visto como um obstáculo ao avanço das formas empresariais no campo. Neste sentido, o Estatuto privilegiava a empresa agrícola como o agente por excelência das transformações da estrutura agrária.

Um aspecto importante é observar que as possibilidades de aplicação da parte "reformista" do Estatuto eram escassas, na medida em que a conjuntura, aberta com o movimento de 31 de março, assinala a derrota e a repressão aos movimentos sociais e urbanos defensores da reforma agrária.

Finalmente, o Estatuto expressava uma alternativa conservadora-moderna, que não pode ser identificada com as posições conservadoras de corte agrário, como aquela defendida pela UDN, quando da discussão da emenda constitucional Bo-cayuva Cunha. Por outro lado, como frisamos, ele tampouco pode ser visto como um projeto de uma elite política e econômica. Noutras palavras, se é verdade que podemos encontrar as raízes das principais medidas contidas no Estatuto nas sugestões da Comissão Milton Campos, nas Recomendações da IBAD e no IPES - como insistimos - o Estatuto não é uma repetição destas propostas. Todas essas propostas pertencem a uma perspectiva modernizante, com um certo conteúdo reformista. No entanto, apresentavam diferenças entre si que indicavam que não poderiam ser vistas como representando uma única proposta que se desdobrava no tempo.

Novamente, neste final dos 80, indagações anteriormente mencionadas voltaram a ser colocadas em discussão pela sociedade brasileira, quando se questiona o modelo agrícola vigente e o governo da Nova República fala em aplicar a parte esquecida do Estatuto da Terra. As forças políticas e sociais, interessadas na mudança da estrutura agrária em bases mais justas, devem ter em conta as transformações ocorridas na estrutura agrária nas últimas décadas, as quais redefiniram o conteúdo da reforma agrária e a sua forma de encaminhamento. Caso continuemos a pensá-la nos moldes do passado, corremos um sério risco de viver o drama histórico mencionado por Marx, no prefácio do Dezoito Brumário: a história se repete duas vezes: a primeira como tragédia e a segunda como farsa.

## BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Plínio, (1949) - "Sugestões para uma reforma agrária", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, janeiro.
- ALBUQUERQUE, Rui Henrique Pereira Leite, (1982) - Capital Comercial, Indústria Têxtil e Produção Agrícola, São Paulo, HUCITEC-CNPq.
- ALMEIDA, Romulo, (1950) - "A Experiência Brasileira em Planejamento, Orientação e Controle da Economia", in Estudos Econômicos da Confederação Nacional da Indústria, v. 2.
- ALMIND, João, (1980) - Os Democratas Autoritários (Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946), São Paulo, Brasiliense.
- AMARAL, José Bonifácio de Souza, (1952) - "Protecionismo industrial e depauperamento de populações agrárias", in A Política Nacional de Reforma Agrária, Sociedade Rural Brasileira, São Paulo.
- \_\_\_\_\_, (1952) "Não está na distribuição da propriedade rural o problema da produção agrícola brasileira", in A Política Nacional de Reforma Agrária, São Paulo.
- \_\_\_\_\_, (1953) - "O Brasil ainda é essencialmente agrícola", A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, São Paulo.
- AMARAL, Luiz, (1947) - "Aspecto econômico do projeto de reforma agrária", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, São paulo, outubro.
- ARAUJO, José Braz, (1977) - "Caio Prado Junior e a questão agrária no Brasil", in Temas de Ciências Sociais nº 1, São Paulo, Grijalbo.
- AZEVEDO, Fernando Antônio, (1982) - As Ligas Camponesas, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BAER, Werner, (1975) - A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- BASTOS, ÉLIDE Rugai, (1980) - As Ligas Camponesas, Petrópolis, Vozes.
- BENEVIDES, Maria Victória, (1981) - O Governo Jânio Quadros, São

Paulo, Brasiliense.

- \_\_\_\_\_, (1981) - A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965), Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BORGES, Thomás Pompeu Accioly, (1955) - Migrações internas no Brasil, Rio de Janeiro, Comissão Nacional de Política Agrária.
- BOSCHI, Renato Raul, (1979) - Elites Industriais e Democracia, Rio de Janeiro, Graal.
- BULHÕES, Otávio Gouveia, (1950) - A Margem de um Relatório - Comentários à Missão Abbink, Rio de Janeiro, Financeiras.
- CALDEIRA, Clóvis, (1955) - Arrendamento e Parceria no Brasil, Rio de Janeiro, Comissão Nacional de Política Agrária.
- CALLADO, Antônio, (1953) - "1250 km de seca", in Observador Econômico-Financeiro, maio.
- CAMARGO, Aspácia de Alcântara, (1976) - Autoritarismo e Populismo: Bipolaridade no Sistema Político Brasileiro, in Revista Dados, nº 2, Rio de Janeiro. IUPERJ.
- \_\_\_\_\_, (1979) - "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base - 1930-1964", in Boris Fausto(org.), História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano (1930-1964), nº 10, São Paulo, Difel.
- CAND, Wilson, (1985) - Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, UNICAMP-Global.
- CARDOSO, Fernando Henrique, (1969) - "Tensões sociais no campo e a reforma agrária no Brasil", Mudanças sociais na América Latina, São Paulo, Difel.
- CARDOSO, Malta, (1949) - Democracia ou Servidão Rural, São Paulo, Saraiva.
- CARONE, Edgar, (1973) - A Segunda República, São Paulo, Difel.
- \_\_\_\_\_, (1980) - A Quarta República (1945-1964), São Paulo, Difel.
- \_\_\_\_\_, (1981) - Movimento Operário no Brasil (1945-1964), São Paulo, Difel.
- \_\_\_\_\_, (1985) - A República Liberal, Instituições e Classes Sociais, v.1, São Paulo, Difel.

- \_\_\_\_\_, (1985) - A República Liberal. Evolução Política, v.2, São Paulo, Difel.
- CARVALHO, Abdias Vilar e INCAO, Maria Conceição, (1982) - Reforma Agrária; Significado e Viabilidade, Petrópolis, Vozes.
- CARVALHO, Afrânio, (1962) - Reforma Agrária, Rio de Janeiro, Ed. Cruzeiro.
- CARVALHO, Daniel, (1948) - "Reforma Agrária", in Digesto Econômico, junho.
- CARVALHO, Fernando José Cardim, (1978) - "Agricultura e Questão Agrária no Pensamento Econômico Brasileiro (1950-1970)", Campinas, Tese de Mestrado, mimeo.
- CASTRO, Antônio de Barros, (1972) - Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira, Rio de Janeiro, Forense, v. 1 e 2.
- CAVALCANTI, Coutinho, (1961) - Reforma Agrária no Brasil, São Paulo, Ed. Autores Reunidos Ltda.
- CAVALCANTI, Temistocles, (1954) - "Intervenção do Estado no domínio econômica", in Digesto Econômico. março.
- CEHELSKY, Marta, (1979) - Land Reform in Brazil: the Management of Social Change, Colorado, Westiew Press, Boulder.
- Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola - EIAP-FGV - Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura Brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Binagri.
- CHACON, Vamireh, (1981) - História dos Partidos, Brasília, Ed. Universidade de Brasília.
- CLEOFAS, João, (1952) - "Conferência sobre a agricultura brasileira", in A Rural. Revista da Sociedade Rural Brasileira, janeiro-fevereiro.
- \_\_\_\_\_, (1960) - Reforma Agrária no Brasil, Recife, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas.
- COHN, Amélia, (1981) - Previdência Social e Processo Político no Brasil, São Paulo, Ed. Moderna.
- Comissão Nacional de Política Agrária, (1952) - Reforma Agrária no Mundo e no Brasil, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola.
- \_\_\_\_\_, (1953) - Reforma Agrária no Brasil: Primeiros Estudos

- e Projetos, Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola.
- DALAND, Robert, (1969) - Estratégias e Estilos do Planejamento Brasileiro, Rio de Janeiro; Lidador
- D'ARAUJO, Maria Celina, (1982) - O Segundo Governo Vargas (1951-1954), Rio de Janeiro, Zahar.
- DAVIDOFF, paulo, (1980) - "Ignácio Rangel, um Pioneiro: O Debate Econômico do Início dos Anos Sessenta", Campinas, Tese de Mestrado, DEPE-UNICAMP.
- DELGADO, Guilherme, (1983) - "Capital Financeiro e Agricultura no Desenvolvimento Recente da Economia Brasileira", Campinas, Tese de Doutorado, DEPE-UNICAMP, mimeo.
- DINIZ, Eli, (1978) - Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DORIA, Sampaio, (1960) - Comentários a Constituição de 1946, v. 4, São Paulo, Max Limonad.
- DRAIBE, Sônia Miriam, (1985) - Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil (1930-1960), Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DUARTE, José, (1947) - A Constituição Brasileira, v.3, Distrito Federal, Departamento de Imprensa nacional.
- DUARTE, Nestor, (1953) - Reforma Agrária, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do MES.
- ERICKSON, Kenneth Paul, (1979) - Sindicalismo no Processo Político no Brasil, São Paulo, Brasiliense.
- FAGUNDES, Seabra, (1954) - "Aspectos jurídicos da intervenção do Estado no domínio econômico", in Digesto Econômico, março.
- FERRARI, Fernando, (1960) - Escravos da Terra, Porto Alegre, Ed. Globo.
- FERNANDES, Florestan, (1976) - A Revolução Burguesa no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar.
- FONSECA, Vinicius, (1953) - "Donos da terra, donos da água", in Observador Econômico Financeiro, maio.
- FUCHTNER, Hans, (1980) - Os Sindicatos Brasileiros: Organização e Função Política, Rio de Janeiro, Graal.

FURTADO, Celso, (1962) - A Pré-Revolução Brasileira, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

\_\_\_\_\_, (1964) - Dialética do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

\_\_\_\_\_, (1965) - "Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil", in Revista de Civilização Brasileira, nº 1, Rio de Janeiro, pgs. 129-145.

\_\_\_\_\_, (1975) - Formação Econômica do Brasil, São Paulo, Ed. Nacional.

\_\_\_\_\_, (1985) - A Fantasia Organizada, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

GNACCARINI, José Cesar, (1980) - Latifúndio e Proletariado, São Paulo, Polis.

GRAZIANO DA SILVA, José e WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel (1980)- (org.), A Questão Agrária: Textos dos Anos Sessenta, São paulo, Brasil-Debates.

\_\_\_\_\_, (1981) - Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura, São paulo, HUCITEC.

\_\_\_\_\_, (1982) - A Questão Agrária no Brasil, in A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar.

GRAZIANO DA SILVA, José e HOFFMANN, Rodolfo, (1982) - A Reconstrução Fundiária, in A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar.

\_\_\_\_\_, (1982) - Estrutura Fundiária e Relações de Produção, in A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar.

GRAZIANO DA SILVA, José, (1983) - O que é Questão Agrária, São Paulo, Brasiliense.

GRAZIANO DA SILVA, José e KAGEYAMA, Angela, (1983) - Os Resultados da Modernização Agrícola dos Anos 70, in Estudos Econômicos, (13), 3, setembro-outubro.

GUARINIERE, Laura, (1979) - "Alguns aspectos sócio-econômicos do planejamento na cafeicultura", Campinas, Tese de Mestrado, IFCH/UNICAMP.



- GUIMARÃES, Alberto Passos, (1980) - Quatro Séculos de Latifúndio, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HIPPOLITO, Lucia, (1985) - PSD: De Raposas e Reformistas, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- IANNI, Octávio et al alii, (1965) - Política e Revolução Social no Brasil, Rio de Janeiro, civilização Brasileira.
- IANNI, Octávio, (1971) - Estado e Planejamento Econômico no Brasil Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA, (1961) - Recomendações Sobre a Reforma Agrária, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS, (1964) - Reforma Agrária: Problemas, Bases e Soluções, Rio de Janeiro.
- JULIÃO, Francisco, (1962) - O que são Ligas Camponesas, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Cadernos do Polo, nº 1.
- JUNIOR, Antônio Mendes de Almeida (1979) - "Do Declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas", in Boris Fausto (org.), O Brasil Republicano (1930-1964), História Geral da Civilização Brasileira, v. 3, nº 10, São Paulo, Difel.
- JUNIOR, Armando Boito, (1982) - O Golpe de 1954: A Burguesia contra o Populismo, São Paulo, Brasiliense.
- JUNIOR, Caio Prado, (1933) - Evolução Política do Brasil e Outros Estados, São Paulo, Brasiliense.
- \_\_\_\_\_, (1942) - Formação do Brasil Contemporâneo, São Paulo, Brasiliense.
- \_\_\_\_\_, (1972) - A Revolução Brasileira, São Paulo, Brasiliense.
- \_\_\_\_\_, (1979) - A Questão Agrária Brasileira, São Paulo, Brasiliense.
- JUREMA, Abelardo, (1979) - Juscelino & Jango: PSD & PTB, Rio de Janeiro, Artenova.
- KAGEYAMA, Angela, (1985) - "Modernização, Produtividade e Emprego: uma Análise Regional", Campinas, Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, mimeo.
- LARANJEIRA, Raimundo, (1983) - Colonização e Reforma Agrária no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

- LEOPOLDI, Maria Antonieta, (1984) - "Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil", Londres, Tese de Doutorado, mimeo.
- LESSA, Carlos Francisco, (1982) - Quinze Anos de Política Econômica, São Paulo, Brasiliense.
- LESSA, Carlos Francisco e Fiori, (1983) - Relendo a Política Econômica: As Falácias do nacionalismo Popular do Segundo Vargas, Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial.
- LIMA, Hermes et alii, (1954) - Estudos sobre a Constituição Brasileira, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- LOPES, Juarez Brandão, (1977) - "Empresas e Pequenos Produtores no Desenvolvimento do Capitalismo Agrário em São Paulo (1940-1970)", in Estudos do CEBRAP, nº 22, outubro-dezembro.
- LUZ, Nícia Vilela, (1961) - A Luta pela Industrialização do Brasil, São Paulo, Difel.
- MACHADO, Alvaro de Oliveira, (1948) - "A Política agrária (subdivisão de terras e colonização)", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, março.
- MACHADO, Alvaro de Oliveira, (1953) - "Reforma agrária", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, julho.
- MAGALHÃES, Dario de Almeida, (1954) - "A desapropriação da reforma agrária", in Digesto Econômico, março.
- \_\_\_\_\_, (1954) - "Limites da intervenção do Estado na economia privada", in Digesto Econômico; março.
- MALAN, Pedro et alii, (1977) - Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52), Rio de Janeiro, IPEA-INPES.
- MANGANO, Virgílio dos Santos, (1953) - "Reforma agrária", in A Rural, Revista da Sociedade rural Brasileira, junho.
- MARTINS, Luciano, (1962) - Temas de Hoje, Rio de Janeiro, Universitária UNE.
- \_\_\_\_\_, (1973) - "Pouvoir Politique et Développement économique, structures de Pouvoir et système de Decisions au Brésil", Paris, Tese de doutorado de Estado.
- MARTINS, José de Sousa, (1983) - Os Camponeses e a Política no Brasil, Petrópolis, Vozes.

MEDEIROS, Carlos, (1954) - A Desapropriação por Interesse Social, in Estudos sobre a constituição Brasileira, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

\_\_\_\_\_, (1954) - "Desapropriação por interesse social", in Digesto Econômico, junho.

\_\_\_\_\_, (1954) - "A Intervenção do Estado no domínio econômico", in Digesto Econômico, outubro.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo, (1982) - "A Questão da Reforma Agrária no Brasil (1955-1964)", São Paulo, Tese de Mestrado, FFLCH-USP, mimeo.

MELLO, João Manuel Cardoso, (1982) - O Capitalismo Tardio, São Paulo, Brasiliense.

MELLO, Luiz Vicente Figueira, (1947) - "A Reforma agrária/aspecto político do projeto Nestor Duarte", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, novembro-dezembro.

MELLO, Raul Cardoso, (1952) - "Diretrizes para uma reforma agrária no Brasil", in Brasil-Rural, Revista da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo, setembro.

\_\_\_\_\_, (1953) - "Desapropriação de terras: inconstitucional e indenização pelo custo histórico", in Boletim Informativo da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo, agosto.

\_\_\_\_\_, (1956) - "Reforma agrária no Brasil: considerações preliminares", in A Gleba, Revista da Confederação Rural Brasileira, janeiro.

MENDES, Candido, (1975) - O Legislativo e a Tecnoocracia, Rio de Janeiro, Imago Editora Ltda.

MIRANDA, José Carlos Rocha, (1939) - "O Plano Trienal - o canto do cisne do Nacional Desenvolvimentista", Campinas, Tese de Mestrado, IFCH-DEPE, mimeo.

MIRANDA, Pontes, (1947) - Comentários à Constituição de 1946, Rio de Janeiro, Ed. Henrique Cahen, 4 volumes.

MULLER, Geraldo, (1981) - O Complexo Agroindustrial, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

PAIVA, Ruy Miller et alii, (1976) - O Setor Agrícola do Brasil. Comportamento Econômico: Problemas e Possibilidades, Rio de Janeiro, Forense.

- PARANHOS, Galeno, (1961) - Reforma Agrária e Planejamento, Rio de Janeiro, Ed. Alba.
- PASQUALINI, Alberto, (1958) - Bases e Sugestões para uma Política Social, Rio de Janeiro, São José.
- PCB, (1980) - Vinte Anos de Política (1958-1979), São Paulo, Ciências Humanas.
- PICALUGA, Isabel Fontenelle, (1980) - Partidos Políticos e Classes sociais: a UDN na Guanabara, Rio de Janeiro, Vozes.
- PREBISCH, Raul, (1963) - Hacia una Dinamica del Desarrollo Latino-Americano, Montevideo, Banda Oriental.
- RANGEL, Ignácio, (1962) - A Questão Agrária Brasileira, Recife, CODEPE.
- \_\_\_\_\_, (1978) - A Inflação Brasileira, São Paulo, Brasiliense.
- RAPOSO, Ben-Hur, (1965) - Reforma Agrária Para o Brasil, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- REZENDE, José Benevides, (1947) - "A apreciação sob o ponto de vista social do projeto Nestor Duarte", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, outubro.
- RIDS, José Arthur, (1952), - "Rumos da reforma agrária", Separata dos Arquivos de Direito Social, v. 1, nº 1, São Paulo.
- ROCHA, Francisco Brochado, (1964) - Falando ao Brasil, Porto Alegre, Globo.
- SAMPAIO, Aluísio, (1962) - O que é Reforma Agrária, São Paulo, Fulgor.
- \_\_\_\_\_, (1963) - Reforma contra a Reforma, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos, (1979) - "The Calculus of Conflict: Impasse in Brazilian Politics and Crisis", Stanford, University, PHD, mimeo.
- SCHILLING, Paulo, (1963) - O que é Reforma Agrária, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_, (1979) - Como se Coloca a Direita no Poder, Os Protagonistas, v. 1, São Paulo, Global.
- \_\_\_\_\_, (1981) - Como se Coloca a Direita no Poder, Os Aconte-

cimentos, v. 2, São Paulo, Global.

SCHWARTZMAN, Simon, (1971) - "Veinte años de democracia representativa en Brasil, 1945-1964", in Revista Latino-Americana de Ciência Política.

SCHWAB, Edward, (1976) - O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil, Rio de Janeiro, APEC.

SILVA, José Gomes da, (1971) - A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?, Rio de Janeiro, Zahar.

\_\_\_\_\_, (1979) - "Avaliação de XV Anos de Vigência do Estatuto da Terra: aspectos político-institucionais", in Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Campinas.

SILVA, Luiz Osiris, (1963) - O que são Reformas de Base, São Paulo, Fulgor.

SILVA, Sérgio Salomé, (1976) - Agricultura e Capitalismo no Brasil, in Contexto, nº 1, novembro.

\_\_\_\_\_, (1984) - Estudos sobre a Estrutura de Produção e a Questão Agrária, Campinas, Cadernos do IFCH-UNICAMP, nº 11.

SKIDMORE, Thomas, (1976) - Brasil: De Getúlio a Castelo, São Paulo, Paz e Terra.

SOARES, Gláucio Ary Wilson, (1973) - Sociedade e Política no Brasil, São Paulo, Difel.

SORJ, Bernardo et alii, (1982) - Camponeses e Agroindústria, Rio de Janeiro, Zahar.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de, (1976) - Estado e Partidos no Brasil (1930-1964), São Paulo, Alfa Omega.

SOUZA, Paulo Cuba, (1950), - "Premissas para uma reorganização agrária", in A Rural, Revista da Sociedade Rural Brasileira, São Paulo.

SZMRECSANYI, Tamás, (1983) - Análises de Economia Agrícola e da Questão Fundiária, Campinas, Cadernos do IFCH/UNICAMP, nº 7.

\_\_\_\_\_, (1983) - Política Agrária e Relações de Trabalho na Produção Agropecuária do Brasil Contemporâneo, Campinas, Cadernos IFCH-UNICAMP, nº 2.

\_\_\_\_\_, (1984) - "O Desenvolvimento da Produção Agro-

pecuária, 1930-1970", in Boris Fausto (org.), História Geral da Civilização Brasileira, o Brasil Republicano (1930-1964), nº 11, São Paulo, Difel.

TAVARES, Maria da Conceição, (1973) - "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", in Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar.

TOLEDO, Caio Havarvo, (1977) - ISEB: a fábrica de ideologias, São Paulo, Átila.

\_\_\_\_\_, (1982) - O Governo Goulart, e o Golpe de 1964, São Paulo, Brasiliense.

VARGAS, Getúlio, (1952) - O Governo Trabalhista no Brasil, Rio de Janeiro, José Olímpio, v. 1.

\_\_\_\_\_, (1954) - O Governo Trabalhista no Brasil, Rio de Janeiro, José Olímpio, v. 2.

\_\_\_\_\_, (1969) - O Governo Trabalhista no Brasil, Rio de Janeiro, José Olímpio, v. 3 e 4.

VIANA, Cibília da Rocha, (1980) - Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento - De Getúlio a Jango, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck, (1976) - Liberalismo e Sindicato no Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

VINHAS, Moisés, (1982) - O Partidão: A Luta por um Partido de Massas 1922-1974, São Paulo, Hucitec.

WEFFORT, Francisco, (1972) - "Sindicatos e Política no Brasil", São Paulo, Tese de Livre-Docência, FFLCH-USP, mimeo.

\_\_\_\_\_, (1973) - "Origens do Sindicalismo Populista no Brasil", in Estudos CEBRAP, nº 4, maio-junho.

\_\_\_\_\_, (1978) - O Populismo na Política Brasileira, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ZIBETTI, Darcy Walmor, (1968) - Legislação Agrária Brasileira, Porto Alegre, Sulina.

## ANAIS

### Anais da Assembléia Nacional Constituinte (Anais da Constituinte)

Volumes: III, p. 18

VI, p. 22, 23, 25, 29, 165, 208 e 297.

X, p. 246, 261, 262, 264, 265, 306.

XI, p. 17.

XII, p. 315, 435, 440.

XIII, p. 124, 211, 283, 376, 446.

XVI, p. 77, 78, 80, p. 94, 95, 137, 308.

XVIII, p. 215.

XIX, p. 214, 218.

XXIII, p. 54, 55, 56, 212.

XXIV, p. 448.

XXV, p. 448.

XXVI, p. 20, 21, 449.

### Anais da Câmara dos Deputados

1951, v. 3, p. 5, 7, 434, 449.

v. 8, p. 395.

1952, v. 3, p. 141.

v.14, p. 428, 429.

v.23, p. 295, 296, 297, 299.

v.24, p. 300.

v.32, p. 100.

v.33, p. 436, 437.

v.39, p. 59, 60.

v.46, p. 206, 207.

v.49, p. 53.

1953, v. 3, p. 323, 325.

1954, v. 9, p. 346, 348.

v. 2, p. 696, 697

### Anais da Comissão de Constituição

(Anais da C.C.)

Volumes: III, p. 116, 117, 118, 119, 121, 122, 126, 128.

IV, p. 273, 278, 279, 285.

Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria, 1948.

Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria, 1951.

Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria, Estudo da Reforma Agrária, 1952.

Anais do Seminário, Revisão Crítica da Produção Sociológica voltada para a Agricultura, SP, ASESP-CEBRAP, 1983.



## DECRETOS E LEIS

Artigos das Constituições dos Estados Unidos do Brasil de:

1891: nº 72, parágrafo 17º

1946: nº 5, parágrafo 15

nº 29,

nº 141, parágrafo 16

nº 145

nº 147

nº 148

nº 156

nº 157

Artigos do Código Civil

nº 589, parágrafo 1

nº 724

nº 1061

Decretos de:

1941: nº 3365, artigo 72

1969: nº 55891

Decretos-leis

1941: nº 3365, artigo 32

1944: nº 7038

1946: nº 8127

## BOLETINS

Boletim Brasil Rural, da Federação das Associações Rurais do Estado de São paulo (FARESP), São Paulo, anos 52, 53 e 1954.

Boletim Informativo da Federação das Indústrias e do Centro das Industrias do Estado de São Paulo, São Paulo, anos 1951, 1952, 1953, 1954.

## JORNAIS E PERIÓDICOS

Correio da Manhã, 1948: 26.05  
27.05  
1951: 10.10  
1955: 06.05  
07.05

Folha da Manhã, 1952: 04.04

Correio Paulistano, 1953: 04.06.  
13.06

Desenvolvimento e Conjuntura, fevereiro, 1962.

Diário do Congresso Nacional (DCN)

1947: 11.12 (p. 8708, 8709)

20.12 (p. 9060, 9061, 9062)

31.12 (9417, 9418)

1948: 06.05 (p. 3010, 3014)

19.05 (suplemento - 20 pgs.)

14.09 (p. 8815, 8816)

1950: 07.06 (p. 4305)

10.06 (p. 4425)

1952: 30.04 (p. 3300)

1953: 29.07 (p. 7122, 7123)

1964: 21.11 (p. 4881, 4891)

24.11 (p. 4906, 4907)

Digesto Econômico, anos 1947 a 1954.

Estudos Cebrap, edições Cebrap, número 4.

- Revista da Confederação Rural Brasileira (CRB)  
agosto de 1955 a março de 1956

Revista do Conselho Nacional de Economia (CNE)  
anos 1951 a 1954

Revista da Sociedade Nacional da Agricultura, A Lavoura  
anos 1951, 1952, 1953 e 1954

Revista da Sociedade Rural Brasileira, A Rural  
anos 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953 e 1954.

O Observador Econômico e Financeiro  
anos 1947 a 1954

## MENSAGENS

Mensagem ao Congresso Nacional, propondo o Projeto de Lei Agrária.  
12.01.1948.

Mensagem ao Congresso nacional propondo o Projeto do Serviço Social Rural, 19.06.1951.

Mensagem ao Congresso Nacional propondo a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização e da Carteira de Colonização do Banco do Brasil, 28.05.1952.

Mensagem ao Congresso Nacional propondo a criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola, 17.07.1952.

Mensagem ao Congresso Nacional propondo o Projeto de Desapropriação por Interesse Social, 24.07.1953.

Mensagem ao Congresso Nacional propondo as Leis Delegadas, 12.07.1962.

Mensagem ao Congresso Nacional, propondo o Anteprojeto de Lei de Reforma Agrária, 22.03.1963.

Mensagem ao Congresso Nacional propondo o Projeto do Estatuto da Terra, 28.10.1964.

Mensagem Presidencial ao Congresso na abertura da Sessão Legislativa - 1947-1948 (Presidente Eurico Gaspar Dutra) .

Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa - 1951, 1952, 1953, 1954 (Presidente Getúlio Vargas).

Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional na abertura da sessão Legislativa - 1961 (Presidente Jânio Quadros).

Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional na abertura da sessão Legislativa - 1962 e 1963 (João Goulart).

## RELATÓRIOS

Relatório da II Conferência das Classes Produtoras, Recomendações, Araxá, 1949.

Relatório do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria para a II Conferência Nacional das Classes Produtoras, Rio de Janeiro, 1949.

**OUTROS**

O Plano Salte, DASP, Presidência da República, RJ, Departamento de Imprensa Nacional, 1953.

Senado Federal, Reforma Agrária, Brasília, 1964, v.1 e 2.

Sociedade nacional da Agricultura, Reforma Agrária, Rio de Janeiro, 1947.

Sociedade Rural Brasileira, A Política Nacional de Reforma Agrária, SP, 1952.

## SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| ABCAR    | Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural           |
| CREAI    | Carteira de Crédito Agrícola e Industrial                      |
| CEXIM    | Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil         |
| CIESP    | Centro das Indústrias do Estado de São Paulo                   |
| CEPAL    | Comissão Econômica para a América Latina                       |
| COFRA    | Comissão Federal da Reforma Agrária                            |
| CNPA     | Comissão Nacional de Política Nacional                         |
| CONCLAP  | Confederação das Classes Produtoras                            |
| CNBB     | Confederação Nacional dos Bispos do Brasil                     |
| CNI      | Confederação Nacional da Indústria                             |
| CRB      | Confederação Rural Brasileira                                  |
| CDI      | Conselho de Desenvolvimento Industrial                         |
| CNE      | Conselho Nacional de Economia                                  |
| EMBRATER | Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural     |
| EMBRAPA  | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                    |
| ED       | Esquerda Democrática   |
| FAO      | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação |
| FNM      | Fábrica Nacional de Motores                                    |
| FARESP   | Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo        |
| FIESP    | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo                |
| IBAD     | Instituto Brasileiro de Ação Democrática                       |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                |
| IDRA     | Instituto Brasileiro de Reforma Agrária                        |
| IPES     | Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais                       |
| INCRA    | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária            |
| INIC     | Instituto Nacional de Imigração e Colonização                  |
| INDA     | Instituto Nacional da Reforma Agrária                          |
| MTR      | Movimento Trabalhista Renovador                                |



|        |  |
|--------|--|
| ONU    | Organização das Nações Unidas                            |
| PC     | Partido Comunista  |
| PDC    | Partido Democrata-Cristão                                |
| PR     | Partido Republicano                                      |
| PL     | Partido Liberal  |
| PSB    | Partido Socialista Brasileiro                            |
| PSD    | Partido Social Democrático                               |
| PSP    | Partido Social Progressista                              |
| PTB    | Partido Trabalhista Brasileiro                           |
| SESC   | Serviço Social do Comércio                               |
| SESI   | Serviço Social da Indústria                              |
| SSR    | Serviço Social Rural                                     |
| SNCR   | Sistema Nacional de Crédito Rural                        |
| SNA    | Sociedade Nacional da Agricultura                        |
| SRB    | Sociedade Rural Brasileira                               |
| SUDECO | Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste      |
| SUDENE | Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste          |
| SUMOC  | Superintendência da Moeda e do Crédito                   |
| SUPRA  | Superintendência da Reforma Agrária                      |
| UDN    | União Democrática Nacional                               |
| ULTAB  | União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil |

|         |          |
|---------|----------|
| Unidade | BE       |
| Proc.   |          |
| Assin.  |          |
| Preso   |          |
| Data    | 16/09/86 |

## ERRATA

| <u>Página</u> | <u>onde se lê</u>                       | <u>leia-se</u>   |
|---------------|---|--|
| 3             | torna mais                              | torna-se mais  |
| 7             | 1985, p.                                | 1985, p.17   |
| 11            | precisamos mostrar                      | procuramos mostrar   |
| 16            | uma explicação                          | uma ampliação  |
| 18            | firam consideradas                      | foram consideradas   |
| 24            | dificuldades da produção                | dificuldades de escoamento                                 |
| 61            | adoção no princípio                     | adoção do princípio  |
| 71            | que iam da                              | que ia da  |
| 74            | defender a manutenção                   | defender a manutenção                                      |
| 77            | Sampaio Vidal e o PC                    | Sampaio Vidal e do PC                                      |
| 87            | como óbices à                           | como óbice à   |
| 89            | que procuravam                          | que procurava  |
| 90            | não se limitou                          | não se limitaram   |
| 94            | era lega                                | era legal  |
| 99            | objetivo de análise                     | objeto de análise  |
| 107           | o governo Dutra se limitou              | o governo Dutra não se limitou                             |
| 121           | relações entre proprietários            | relação entre proprietários e lo-<br>catários              |
| 126           | às reformas anti-econômicas             | às formas anti-econômicas                                  |
| 152           | tornando necessário                     | tornando desnecessário                                     |
| 162           | estavam na preocupação                  | estava na preocupação                                      |
| 173           | não havendo Estado                      | não havendo no Estado                                      |
| 174           | (18) (1837-1897)                        | (1837-1897) economista                                     |
| 175           | foram rejeitados                        | foram reiterados   |
| 185           | agricultores de classe média            | agricultores médios  |
| 192           | da CNPA serão importantes               | da CNPA será importante                                    |
| 193           | que identificaram a                     | que identificavam a  |
| 198           | propriedária agrária                    | propriedade agrária  |
| 202           | denunciavam a angustiosa                | denunciava a angustiosa                                    |
| 211           | Caldeira indica que                     | Caldeira indicam que                                       |
| 213           | estipulados cláusulas                   | estipuladas cláusulas                                      |
| 214           | revelam seu caráter                     | revela o seu caráter                                       |
| 226           | desapareceram no substitutivo           | desapareceu no substitutivo                                |
| 259           | De um lado, estimulado                  | De um lado, estimulando                                    |
| 262           | ineficácia a burocracia                 | ineficácia da burocracia                                   |
| 267           | julho de 1963                           | julho de 1953  |
| 269           | estendendo aos trabalhadores<br>urbanos | estendendo os direitos sociais aos<br>trabalhadores rurais |
| 273           | Os peritos                              | Os perigos   |

|     |                                |  |
|-----|--------------------------------|--|
| 480 | pelo INOA                      | pelo INDA                                    |
| 489 | apreciação sua                 | sua apreciação                               |
| 506 | prevalecendo. portanto         | prevalecendo, contudo                        |
| 511 | (ver quadro)                   | (ver quadro 7)                               |
| 513 | Vejamos que na                 | Também na declaração                         |
| 515 | a solução era                  | a solução não era                            |
| 517 | que tratavam                   | que tratam                                   |
| 517 | davam pouca                    | dão pouca                                    |
| 520 | o cadente tema                 | o cadente tema                               |
| 521 | De modo que casos              | De modo de que nos casos                     |
| 523 | Vasconcelos Torres(ver quadro) | Vasconcelos Torres (PSD-RJ), ver<br>quadro 7 |
| 524 | Ferro Costa(UDN)(ver quadro)   | Ferro Costa(UDN).ver quadro 7.               |
| 527 | dessas forças do poder         | dessas forças da cena política               |
| 528 | oportunidade veremos           | oportunidade de ver                          |
| 530 | artigos 5, 15 e 20             | artigos 5, 15 e 29                           |
| 541 | pelo alistamento               | pelo alijamento                              |
| 566 | a mais tímida                  | mais tímida                                  |
|     | em votação                     | na votação                                   |
| 598 | MIRANDA (1939)                 | MIRANDA (1979)                               |
| 591 | Dezoito Brumário Brumatio      | Dezoito Brumário                             |

|    |   |  |
|----|---|--|
| 79 | teria um direito  | feria um direito   |
| 82 | em algu culturas  | em algumas culturas  |
| 90 | correntes reformistas mo-<br>dernas                           | correntes conservadoras-modernas                               |
| 92 | correntes conservadoras,<br>reformistas moderado e<br>moderna | correntes conservadoras, liberais<br>e modernas, e reformistas |
| 96 | salários menor  | salário menor  |
| 97 | se mantinham  | se mantinha  |
| 98 | fosse equiparado  | fosse equipado   |
| 11 | reformismo moderado   | conservadorismo-moderno  |
| 12 | seriam de   | seria de   |
| 11 | quando fornecessem  | quando fornecesse  |
| 15 | grande concorrência   | grande concordância  |
| 19 | sua extensão  | sua extinção   |
| 12 | tinha procurado   | tenha procurado  |
| 15 | estruturas agrárias   | estrutura agrária  |
| 17 | como enfatizava   | como enfatiza  |
| 19 | pedira a  | pediram a  |
| 10 | a UDN revelaram   | a UDN revela   |
| 18 | novos pedessistas   | novos pessedistas  |
| 18 | não pedessista  | não pessedista   |
| 10 | estivessem a CNPA   | estivesse a CNPA   |
| 13 | Os quais sustentavam  | os quais sustentam   |
| 12 | alternativas que iam  | alternativas que ia  |
| 17 | Forças Armadas  | Forças Armadas   |
| 17 | elas nacionalizadas   | ala nacionalista   |
| 17 | suas afinidades   | suas atividades  |
| 11 | se traduziam  | se traduzia  |
| 17 | pouco estável   | pouco viável   |
| 3  | ( )   | (40)   |
| 4  | ( )   | (42)   |
| 4  | ( )   | (43)   |
| 5  | SRB, CRS  | SRB, CRB   |
| 6  | encontro de são se  | encontro de São Paulo se                                       |
| 3  | agrarista de corte se davam                                   | agrarista se davam   |
| 6  | (16) Nícia Luz  | Nícia Vilela Luz   |
| 6  | (47) continuou por todo                                       | continuaram por todo   |
| 5  | Como sublinhava   | Como sublinha  |
| 6  | um configuração   | um estrangulamento   |
| 7  | do solo   | do voto  |
| 6  | imóveis mais pertencentes e que<br>convênios revertam         | imóveis pertencentes e de convênios<br>revertidas              |