

Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964

Ana Maria dos Santos *

“Ai de vós os que ajuntais casa a casa, e ides acrescentando campo a campo até chegar ao fim de todo o terreno; acaso habitais vós só no meio da terra?” (Isaías, V-8). Com a citação bíblica o deputado Carlos de Britto Velho apresentava, em 1961, suas “Bases e diretrizes para a reforma agrária no Brasil” como emenda a um projeto que fora apresentado sete anos antes. E acrescentava que a reforma era irreprimível, por bem ou por mal:

Ou a realizam com violência , com sangue, com opressão ou contra a liberdade; ou a fazem os verdadeiros democratas em moldes que beneficiem com justiça a todos e se resguardem as liberdades. Noutras palavras – ou a reforma agrária com supressão da propriedade e da liberdade, ou a reforma agrária com garantias para a propriedade e para a liberdade.¹

O sentimento de urgência expressado pelo deputado não era de todo descabido: a questão agrária conquistava o debate político ao mesmo tempo que as pressões do campo aumentavam e tomavam outra dimensão, mais assustadora. Em 1963, o deputado Peixoto da Silveira, do PSD de Goiás, chegou a propor um plebiscito sobre reforma agrária, justificando-o com as graves ameaças que pesavam sobre a nação, com a agitação dentro e fora do Congresso causada pela discussão da reforma agrária.² Os movimentos rurais se disseminavam, a mobilização dos trabalhadores rurais aumentava, deixando de ter caráter local, com formas mais articuladas e abrangentes de organização, lutando pelos direitos trabalhistas do homem do campo, pela previdência social e pela reforma agrária.³ Qual seria o lugar dos trabalhadores rurais nos projetos de desenvolvimento e a sua participação na democracia? Qual o papel da

* Professora aposentada do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense, na área de História da América Contemporânea e História Agrária.

1. Câmara dos Deputados (Brasil), Emendas ao Projeto Nº 4389-A / 1954 encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e à Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

2. Idem, Projeto Nº 353 de 1963.

3. Para uma periodização e uma visão geral dos movimentos sociais no campo ver Leonilde Sérvolo de Medeiros, *História dos movimentos sociais no campo*, Rio de Janeiro, FASE, 1989.

agricultura no desenvolvimento? E, sobretudo, qual o papel da reforma agrária: por que, para que e para quem fazê-la?

Este trabalho é parte de um estudo maior sobre as propostas de reforma agrária que freqüentaram a discussão política no Brasil a partir da década de 1950 e até o momento em que o golpe militar interrompeu o processo democrático e impôs um modelo de política agrária, em 1964. O objetivo mais amplo desse projeto é a identificação do que foi concebido, no espaço do poder Legislativo, como uma questão agrária no período, e a análise dos papéis atribuídos à agricultura, às relações socioeconômicas rurais e à mudança estrutural no campo. Trataremos então de localizar os princípios de formulação de uma política agrária em uma época de aprofundamento do desenvolvimento industrial, de associação mais intensa com o capital internacional para financiamento da nova fase da industrialização e de nova orientação na atuação do Estado, que ainda se beneficiava dos efeitos de um pacto populista e procurava estendê-lo ao campo, no final do período democrático.

Embora o debate sobre reforma agrária tenha conquistado diversos segmentos da sociedade brasileira, privilegiamos o Congresso, posto que nele se manifestavam mais claramente os conflitos entre os diferentes grupos. Através do estudo dos projetos apresentados ao debate parlamentar e relativos à agricultura ou à solução dos problemas rurais, procuraremos identificar as posições e os princípios correntes que condicionaram um modelo de reforma agrária.

A década de 1950 assistiu ao reconhecimento de que havia uma questão agrária para o capitalismo que se pretendia desenvolver no Brasil.⁴ Não que fosse um debate novo. Já no século XIX, na crise da escravidão e seguindo-se a abolição da escravatura, havia a preocupação com o atraso representado pela agricultura brasileira. Na República Velha (1889-1930) foram freqüentes as críticas ao latifúndio e às estruturas agrárias arcaicas dominantes no campo, com algumas propostas de reforma e modernização. A política de industrialização, após a década de 1930, não modificou as bases das relações sociais e de propriedade no campo, visto que o pacto populista que a viabilizava excluía as populações rurais, como penhor do apoio dos grandes proprietários.⁵

Mas nas décadas de 1950 e 1960, com algumas diferenças em relação às tradicionais propostas de modernização e diversificação da agricultura, os projetos apresentados no âmbito do poder Legislativo enfatizavam a reforma agrária como mecanismo de superação dos obstáculos ao desenvolvimento e dos desequilíbrios resultantes do modelo econômico privilegiado no período. A industrialização brasileira esgotava a sua primeira etapa e o pacto populista dava sinais de crise, necessitando ambos de ações mais avançadas para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista e

4. Sobre a questão agrária em geral e no Brasil em particular, ver Samir Amin e Kostas Vergopoulos, *A questão agrária e o capitalismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; Alain de Janvry, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1981; Caio Prado Júnior, *A questão agrária no Brasil*, 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1979.

5. Para uma visão do período em questão ver, entre outros: Thomas Skidmore, *Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976; Caio Navarro de Toledo, *O governo Goulart e o golpe de 64*, São Paulo, Brasiliense, 1982; Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, São Paulo, Alfa-Omega, 1983; Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980; Aspásia Alcântara Camargo, "A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)", in Boris Fausto (org.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*, São Paulo, Difel, 1981. v. III, t.3.

integrar setores sociais até então deixados de fora. Isto poderia significar o rompimento, pelo menos em parte, com interesses dominantes no campo.

Os elementos para uma política agrária decorriam de uma nova visão da agricultura como coadjuvante do projeto de desenvolvimento nacional, ainda na década de 1950.⁶ Uma reforma agrária, sem a qual nenhuma política agrícola seria possível, deveria capacitar a agricultura para atender às novas necessidades de acumulação: mercado para os produtos industriais; fornecimento de insumos e alimentos baratos para a indústria e trabalhadores; financiamento da produção industrial; modernização da produção. Além disso, deveria a agricultura ajudar a prevenir a instabilidade no meio rural e a integrar politicamente o homem do campo, como foi claramente proposto em 1954 pelo deputado Coutinho Cavalcanti.⁷

Entretanto, para o deputado, os fins básicos da reforma agrária não eram filantrópicos e sim econômicos: amparar o trabalhador e assistir o agricultor estava no interesse da produção e do bem-estar social, dentro dos princípios da justiça social e de um plano econômico orgânico e sem acarretar prejuízos ao erário público. A emenda de Britto Velho procurava colocar seu projeto em outra perspectiva: o de evitar a proletarianização das massas rurais via acesso à propriedade da terra (ver nota 1). Mas os fins desenvolvimentistas dos projetos de reforma agrária sempre estiveram à frente dos interesses do trabalho e do trabalhador.

Nessas duas décadas, até 1964, sob o rótulo de reforma agrária, registraram-se várias proposições com objetivos diversos, alguns já conhecidos: obtenção de créditos, subsídios e isenções tarifárias e fiscais; política de estímulo à produção, à pequena lavoura, à modernização, à recuperação da agricultura em regiões específicas do país; fundação de núcleos coloniais e ocupação das terras devolutas e das fronteiras do país; estabelecimento de prêmios e assistência ao agricultor. No entanto, foi nessa época que se enfatizou a idéia de intervenção no direito e nas relações de propriedade para aumentar o número de proprietários, alterar e modernizar a estrutura fundiária do país.

Os problemas no campo foram conquistando a atenção do Executivo e do Congresso, com pronunciamentos, pareceres, projetos de lei. Em 1951 foi constituída a Comissão Nacional de Política Agrária (extinta em 1962) que propôs o Conselho Nacional de Reforma Agrária; em 1954 criou-se o Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Ainda em 1953 foi proposta a lei de desapropriação por interesse social, que não teve continuidade, para renascer como uma das reformas de base quase dez anos depois.⁸

Os projetos também tomaram outro formato. Seus autores deixaram de se preocupar com a solução de problemas individualizados na agricultura para apresentar planos mais completos de reforma agrária, que incluíam esclarecedoras justificativas e o estabelecimento de formas e mecanismos de executá-la. Embora houvesse um certo

6. Ver também Leonilde Sérvolo de Medeiros, *A questão da reforma agrária no Brasil, 1945-1964*, dissertação de Mestrado, São Paulo, USP, 1983; José Gomes da Silva, *A reforma agrária no Brasil (frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?)*, Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

7. Câmara dos Deputados (Brasil), Projeto nº 4.389, de 12 de maio de 1954, apresentado pelo deputado Coutinho Cavalcanti. Ele antecipa essas idéias quanto aos papéis da reforma agrária. Tais projetos foram conseguidos em folhetos (separatas) produzidos pela Câmara dos Deputados. Daqui em diante colocaremos entre parênteses o número e o ano de apresentação dos demais projetos.

8. Ben-Hur Raposo, *Reforma agrária para o Brasil*, Fundo de Cultura, [s.d.], pp. 46-62; Aspásia Camargo. "A questão agrária ...", op. cit., pp. 189-90.

consenso quanto à necessidade de modificação do sistema de uso e posse da terra, as definições do que seria essa reforma agrária eram as mais díspares, influenciadas pelos interesses políticos e econômicos em jogo e, até mesmo, pelos inimigos da reforma. Mas definia-se claramente que o campo da discussão da reforma agrária era o Congresso, onde se poderiam articular, de maneira vista como democrática, os interesses dos diversos setores da economia e da sociedade brasileira, para encontrar um projeto que satisfizesse a todo o país, dentro dos preceitos constitucionais de 1946 sobre a propriedade privada. É conveniente lembrar que as mudanças políticas levavam alguns grupos no poder a se aproximarem dos trabalhadores rurais para compor ou recompor as suas bases partidárias.

A insatisfação dos trabalhadores rurais também crescia junto com a sua organização: as Ligas Camponesas surgiram em 1955 e o sistema sindical no campo já se estruturava, para se completar na década de 1960. No princípio aceitava-se o projeto conservador de 1954, do deputado Coutinho Cavalcanti: somente se reivindicava o aumento da participação dos representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – a serem criados – nas comissões municipais para levantamento das terras passíveis de desapropriação.⁹ Logo esses trabalhadores se inclinariam para projetos mais radicais, à medida que seu nível de mobilização aumentava.¹⁰ No Congresso, especialmente quando se entrava na década de 1960, disseminou-se a idéia de que alguma reforma agrária era necessária, em face das pressões mais radicais, porém contida dentro dos princípios liberais e democráticos.

Aqui analisaremos algumas das iniciativas parlamentares, na Câmara dos Deputados, no ano de 1963, ainda no governo de João Goulart. Os poderes tinham sido devolvidos ao presidente através de plebiscito. A crise da aliança populista se precipitava. Nesse momento pressionava-se de forma mais aguda pela solução da questão agrária dentro do contexto da discussão das reformas de base e das modificações na Constituição através de emendas. A questão ia além dos projetos de lei, caminhando na direção das reformas constitucionais que viabilizassem a reforma agrária.

Intensificou-se então a apresentação de projetos relativos aos problemas agrários na Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo que eram estimuladas as emendas constitucionais com vistas tanto à reforma quanto à definição do direito de propriedade privada da terra. Boa parte desses projetos, se não propunha uma reforma agrária, apresentava mecanismos que pudessem viabilizá-la. Outros apontavam formas de atender às demandas do campo e do desenvolvimento, evitando a solução mais radical da reforma agrária. O presidente da República e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) avançavam propostas para resolver os problemas do campo como resposta ao estrangulamento interno e ao crescimento das tensões que eles mesmos ajudavam a precipitar. O Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN) eram menos radicais.¹¹ De qualquer maneira, colocava-se a questão

9. Id., *ibid.*, pp. 51-53.

10. Para uma síntese da evolução das lutas camponesas no Brasil ver José de Souza Martins, "Los campesinos y la política en el Brasil", in Pablo González Casanova (coordenador), *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, México, Siglo Veintiuno, 1985, v.4, pp. 9-83; Fernando Antonio Azevedo, *As ligas camponesas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

11. Afrânio de Carvalho, *Reforma agrária*, Rio de Janeiro, Edições Cruzeiro, 1963, pp. 247-269.

de definir uma reforma agrária, seus objetivos, onde e como aplicá-la, os instrumentos para conseguir terras e distribuí-las, os recursos para financiá-la e as instituições para conduzi-la.

Os projetos e emendas apresentados permitem-nos ver as idéias recorrentes sobre a necessidade de uma reforma agrária ou sobre que problemas se queria resolver com ela e qual deveria ser o seu alcance. Devemos lembrar que essas razões também justificavam propostas que não vinham com o rótulo de reforma agrária, mas que pretendiam alcançar alguns dos seus objetivos. Este seria o caso da proposta de taxaço progressiva sobre terras improdutivas (emenda 4/63) ou de reformulaço agrária (233/63).

De maneira geral, e coerente com seus objetivos desenvolvimentistas, a reforma agrária seria necessária para eliminar as dificuldades e os impedimentos ao aumento da produço e ao abastecimento dos mercados de alimentos ou de matérias-primas – importantes para o desenvolvimento econômico do país –, impostos pela extensão territorial, pelo mau aproveitamento ou improdutividade e pela localização de algumas terras (emenda 4225/62). A comissão que avaliou a emenda constitucional nº 1/63 sublinhava a necessidade de: superar a incapacidade demonstrada pela agricultura de acompanhar o processo de crescimento do país, o que se traduzia em empecilho ao progresso da economia; remover as causas que impediam a melhoria das condições de exploração da terra e determinavam os baixos níveis de produtividade e de renda da agricultura brasileira; incorporar áreas ao desenvolvimento nacional.

A ampliação do mercado interno, a satisfação das demandas da industrialização e do abastecimento eram uma motivaço importante. O projeto apresentado por Leonel Brizola enfatizava a reforma agrária como meio de aumentar e diversificar a oferta de produtos agrícolas em função do crescimento dos mercados interno e externo e das solicitaço dos centros de consumo (120/63). A isto se acrescentava a necessidade de promover a cobertura da frente interna da produço, isto é, a industrialização, através da produço de matérias-primas e da incorporação à economia nacional de áreas inexploradas ou mal cultivadas (233 e 234/63).

O aumento da produtividade e a ampliação do mercado interno viriam também através de uma reforma agrária que possibilitasse a melhoria das condições de vida do trabalhador rural e eliminasse os extremos da estratificação social no campo. Havia que recuperar urgentemente o subnutrido homem do campo: erguer o nível de vida das populaço rurais, melhorar sua produtividade e aumentar o volume da produço agrícola. Era necessário desenvolver e difundir a propriedade privada rural e facilitar os meios para a sua aquisição, esperando-se, como conseqüência, a criação de uma classe média rural, próspera de pequenos e médios proprietários tornados consumidores de maior poder aquisitivo (4.225/62, 390/63, 809/63). O acesso à terra própria, associado ao estímulo às formas associativas, seria a condição para alcançar tal fim.

Se em alguns projetos transparecia a crença quase ingênua em um efeito automático do cultivo de terra própria sobre a melhoria da produtividade e do consumo, em outros percebia-se que a reforma não devia se esgotar na superação e divisão do latifúndio. Este devia ser eliminado enquanto antieconômico e anti-social, dando lugar a um maior número de propriedades familiares, estimulando-se também o desenvolvimento de empresas agropecuárias (120/63). Daí que a reforma agrária não

seria apenas a correção da estrutura agrária (emenda 1/63), mas a colonização, o impulso à produção, a assistência técnica e o financiamento ao aquinhado com a terra própria, fatores capazes de melhorar a produção agropecuária (234/63). O incentivo a planos de industrialização rural também conquistava espaço nas propostas (809/63). A reforma agrária precisava estar associada a uma política agrícola para que seus efeitos fossem sentidos no desenvolvimento do país.

A busca da estabilidade, do bem-estar e da justiça social e a garantia das instituições democráticas também eram motivos fortemente alegados para defender uma reforma agrária que corrigisse os desníveis de renda no campo, superasse as relações de trabalho e de propriedade tradicionais e melhorasse o nível de vida das populações rurais, evitando as fontes de inquietações sociais e as ameaças ao pleno funcionamento da democracia (4225/62, 234/63, emenda 1/63). Havia que valorizar economicamente o homem rural, melhorar seus índices de saúde e de instrução, assegurar-lhe os direitos de trabalhador (277/63) e propiciar-lhe as condições adequadas de habitação, de saúde e de alimentação, além da assistência ao produtor e do estímulo à pequena indústria e ao artesanato rurais (809/63).

Se havia um consenso quanto à necessidade de reforma agrária, variava o entendimento do que ela deveria constituir. Uma visão comum às várias propostas era de que realizar a reforma agrária seria possibilitar o acesso à terra ou à exploração agrícola por vários meios e não apenas pela redistribuição da propriedade já existente, embora no geral se aceitasse alguma correção da estrutura fundiária, a regulamentação das relações de propriedade e de trabalho, a disciplina na posse e no uso da terra. Tal reforma seria parte de uma política de justiça social e de redistribuição de renda (emenda 1/63) e incluiria a subdivisão da grande propriedade – só admitida por alguns através de um imposto de renda progressivo que estimulasse os proprietários a promovê-la (234/63) –, com a conseqüente facilitação do acesso à terra por um maior número de trabalhadores (emenda 4/63).

Na proposta de Leonel Brizola a reforma viria para disciplinar o uso da propriedade rural em função do bem-estar social e para assegurar o acesso à terra para fins econômicos (120/63). Na de Plínio Salgado, reforma agrária era a revisão das relações jurídicas, econômicas e sociais relativas à propriedade agropecuária e ao trabalho rural, para uma distribuição mais justa e aproveitamento melhor da terra e da renda, visando um desenvolvimento harmônico, porém através da compra e venda e de projetos de colonização, especialmente privada (277/63). Outros se afastavam da idéia de redistribuição para propor, como reforma agrária, a colonização em terras de domínio público e o arrendamento (234/63).

Uma das preocupações era por quais instrumentos se faria a reforma agrária. Duas vias se apresentavam no período que selecionamos, ambas descartando a participação direta e substancial das organizações camponesas e do movimento dos trabalhadores rurais. Uma procurava o apoio das massas rurais para o projeto político da época de João Goulart, enquanto a outra, embora evitando se colocar frontalmente contra as reivindicações do campo, tratava de descartar projetos mais radicais.¹²

Uma das vias seriam as leis apresentadas no Congresso por deputados, senadores ou bancadas que representassem a sociedade, discutidas no âmbito do poder

12. Aspásia Camargo, "A questão agrária ...", op. cit., pp. 128-129 e passim.

Legislativo, visando-se alcançar um consenso entre o que os vários grupos pensavam constituir a questão agrária no Brasil, quais as alternativas para a sua solução, qual o espaço da reforma agrária nessa solução e, uma vez aceita, que tipo de reforma agrária seria adequada ao país. Sublinhava-se a necessidade de que fossem leis livremente votadas pelos representantes do povo de acordo com as aspirações desse mesmo povo (1657/64). Enfatizava-se a condução da reforma de maneira ordeira e dentro da lei e dos padrões democráticos. A reforma viria, assim, como um grande acordo entre as elites ou nunca viria, como de fato hoje podemos observar, mas essa foi a via considerada como democrática, embora excluindo a maioria da população rural. Desse modo, houve uma profusão de leis nesse sentido, com propostas que repetiam, incorporavam ou descartavam proposições de outros projetos apresentados no ano de 1963.

A outra via era a intervenção mais concreta do Executivo, através de projetos, comissões, decretos, regulamentos e interpretações dos dispositivos constitucionais. O recurso mais radical eram as emendas constitucionais que consagrassem a reforma agrária na lei maior, ou mais especificamente, um tipo de reforma agrária que se relacionasse estreitamente com mudanças nas garantias do direito de propriedade. No caso em questão, essa via era tida como não democrática, posto que se associava com as reformas de base necessárias para continuidade de um projeto político do governo de João Goulart. Por outro lado, havia a consciência de que sem as modificações constitucionais, as leis de reforma agrária não seriam eficazes.

De maneira geral, a participação dos trabalhadores rurais, através de suas organizações autônomas, e as reivindicações camponesas se perderam e se diluíram nesse emaranhado de discussões. A reforma deveria vir de cima. Isto se tornava também visível quando se tratava da criação dos órgãos gestores da reforma agrária. O projeto 4.225/62 criava uma Comissão Federal de Reforma Agrária (COFRA), subordinada ao Conselho de Ministros, com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o país. Deveria executar a lei e elaborar o planejamento geral da reforma agrária, sendo composta de cinco membros de reconhecida competência e reputação ilibada, nomeados pelo presidente após aprovação pelo Senado, com mandato de cinco anos renovado anualmente pelo quinto. Em cada estado e território haveria uma subcomissão também nomeada pelo presidente.

Quando se previa a participação das organizações camponesas, especialmente através dos sindicatos de trabalhadores rurais, esta era sufocada pelos membros nomeados pelos governos federal e estaduais, por aqueles indicados pelos proprietários rurais, por diversas associações de caráter técnico e profissional e pelos organismos governamentais relacionados com problemas da agricultura e afins.¹³ Assim, nos organismos voltados para regulamentar, planejar e executar a reforma agrária e, mais especificamente, para a distribuição de terras, providenciava-se a participação tanto dos ministérios (da Agricultura e outros), quanto de instituições (SUDENE, Banco do Brasil e Conselho Nacional de Economia) e de entidades diversas (Confederação Rural

13. Com alguma variações, este era o caso dos organismos criados pela emenda 5/63 e pelos projetos 93-B/63 (Estatuto da Terra); 120/63 (Leonel Brizola); 233/63 (de reformulação agrária); 234/63 (de Herbert Levy); 277/63 (de Plínio Salgado); 390/63 (criando o Fundo Agrário Nacional); 702/63 (instituinto o Plano Agrário Nacional).

Brasileira, Sociedade Brasileira de Agronomia, Sociedade Brasileira de Veterinária, Confederação Nacional das Indústrias, Ordem dos Economistas do Brasil, entre outras).

Os órgãos incumbidos da execução da reforma agrária eram frequentemente planejados como autarquias dotadas de personalidade jurídica ligada ao ministério da Agricultura (93-B/63 e 809/63). Igualmente se procurava colocar o órgão gestor da reforma agrária sob o controle direto do Executivo, de acordo com o espírito das outras reformas de base, dando ao seu responsável o *status* de ministro. Era o caso da Superintendência da Política Agrária (SUPRA), criada em 1962 para gerir a política agrária nacional, incluída no projeto do Estatuto da Terra de 1963 e extinta em 1964: no projeto 120/63 propunha-se a sua subordinação diretamente à presidência.¹⁴

Apesar dos diferentes graus de conservadorismo, poucas proposições negavam que havia necessidade de se promover o acesso à propriedade da terra como base para dar continuidade ao desenvolvimento econômico e promover a estabilidade social, embora algumas evitassem o próprio termo reforma agrária e preferissem outros, com implicações menos redistributivistas e mais relacionados com uma política agrícola. A questão, portanto, era definir como se obteria as terras para a reforma, garantindo e, ao mesmo tempo, estendendo o direito de propriedade, mas dentro de limites seguros.

Para solucionar essa questão o alvo das emendas eram os artigos 141 (especialmente o parágrafo 16) e 147 da Constituição Federal, que tratavam das desapropriações por interesse social e por utilidade pública. No ano anterior, tinham sido apresentados projetos regulamentando esses artigos e fixando os casos em que seriam aplicados, com a finalidade explícita de uma reforma agrária (3.848 e 4225/62). Restaurado o presidencialismo, o governo e os trabalhistas voltaram à carga. A emenda constitucional nº 1/63 alterava a forma de indenização nos casos de desapropriação por interesse social; entre os proponentes estavam Bocayuva Cunha, Leonel Brizola e Franco Montoro. Da mesma maneira, a emenda nº 5/63 visava os artigos citados, garantindo a indenização em dinheiro no caso de desapropriação por utilidade pública e em títulos para as terras inaproveitadas, e promovendo uma reforma agrária. Era assinada também por alguns trabalhistas, entre os quais o próprio Bocayuva Cunha.

A proposta de emenda constitucional nº 1/63 também estabelecia o arrendamento compulsório de propriedades rurais como passo inicial para a desapropriação definitiva, a fim de que cada família pudesse ter uma propriedade que satisfizesse o mínimo vital que a lei viesse fixar. A indenização seria através de títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas à correção monetária. O parecer do relator, Plínio Sampaio, do Partido Democrata Cristão (PDC), procurava garantir que a lei promovesse a reforma agrária e que a indenização por títulos somente atingisse as terras voltadas para reforma, inaproveitadas ou exploradas em condições econômicas ou anti-sociais. Quanto ao arrendamento e parcerias rurais, o relator notava que eram práticas comuns no Brasil (em São Paulo, 34,5% dos agricultores exploravam a terra dessa maneira) e que deviam ser regulamentados por lei ordinária.

Outras emendas à Constituição Federal visavam permitir uma redistribuição de terra por formas menos radicais, pelo lado da taxação. A emenda nº 4/63 modificava

14. Este projeto foi apresentado por Leonel Brizola e também criava, para participar do processo e onde fosse possível, comissões agrárias regionais compostas por trabalhadores rurais, proprietários de terras e membros da comunidade.

os artigos 15 e 29 sobre imposto territorial. Em seu parecer sobre a emenda nº 1, Plínio Sampaio lembrara que o ministro da Agricultura, por sua vez, havia encaminhado ao Conselho de Ministros uma emenda transferindo para a União a competência para decretar a criação de impostos sobre a propriedade territorial rural, com o objetivo de imposição fiscal à terra improdutiva ou mal aproveitada, a fim de estimular a produtividade e penalizar, pela taxaçoão progressiva, os latifundiários e especuladores. A justificativa ministerial era de que, sem essa medida, não restaria senão emendar o parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição.

Em anexo, sugeria o relator emendar a proposta do ministro da Agricultura: o imposto cobrado pela União deveria ser repassado para os estados. A política fiscal seria excelente instrumento para a execução do plano governamental de colocar terras à disposição da reforma agrária ou de colocar o proprietário perante a alternativa de torná-las produtivas ou de reduzi-las, para evitar o prejuízo. Incluiu também, entre as terras desapropriáveis, as consideradas importantes para solucionar o problema do baixo nível da população rural, onde existissem salários ínfimos ou regimes de trabalho que violassem as normas da justiça social. Mais tarde apresentou a emenda nº 5/63 nesse sentido, consagrando na Constituição a necessidade de uma lei de reforma agrária mediante um Plano Nacional.

Os projetos na Câmara dos Deputados seguiam orientações semelhantes. Algumas proposições ou críticas a propostas apresentadas descartavam logo a idéia de redistribuir terras a partir de propriedade já existente ou de afetar de alguma maneira o direito à propriedade privada. Outras faziam uma escala que atingia primeiro terras ainda não apropriadas até chegar àquelas em propriedade privada. Outras, mais radicais, visavam começar exatamente por essas últimas, quando improdutivas, a partir de uma definição conservadora de latifúndio. Nenhuma partia da subdivisão e redistribuição da grande propriedade, produtiva ou não. Daí a importância das leis que regulamentavam a questão da desapropriação e indenização, mesmo quando não se referiam explicitamente à reforma agrária.

O projeto nº 4.225/62 de Oswaldo Lima Filho colocava entre os meios de facilitação do acesso à exploração agrícola a desapropriação por interesse social, compra e venda, doação, arrecadação dos bens de que tratava o § 2 do artigo 589 do Código Civil, reversão ao domínio público de terras devolutas indebitamente apropriadas e o arrendamento de terras públicas. No caso, as terras desapropriáveis seguiriam a orientação constitucional com variável nível de aprofundamento: as improdutivas; as exploradas de maneira inadequada com prejuízo do abastecimento alimentar ou da produção de matérias-primas indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país; as necessárias para núcleos de colonização e povoamento, para formação de zonas agrícolas e pastoris voltadas para o abastecimento das cidades ou regiões populosas, para proteção do solo e dos mananciais. Nesse caso, a justa indenização seria com base no último lançamento do imposto territorial, levando em consideração as benfeitorias realizadas, excluindo-se a valorização decorrente de obras públicas.

Leonel Brizola propunha que as terras para reforma deveriam vir, primeiro, da desapropriação por interesse social, da doação e reversão à posse do governo de terras públicas ocupadas e exploradas indevidamente. A indenização seria baseada na declaração do imposto de renda e do imposto territorial e na avaliação judicial

(120/63). Já Herbert Levy dava preferência primeiro às terras devolutas da União, dos estados e dos municípios, seguindo-se, nessa ordem, as propriedades públicas utilizadas inadequadamente, as terras arrendadas por período superior a cinco anos, as doadas e, em último lugar, as desapropriadas por interesse social (234/63). O projeto de Plínio Salgado seguia a mesma linha (277/63), enquanto que o de Maciel Terra se limitava a propor uma reformulação agrária em terras pertencentes à União, inclusive as disponíveis no Instituto Nacional de Imigração e Colonização (233/63).

Embora defendesse a desapropriação na forma da Constituição, o deputado João Menezes priorizava como via de acesso à terra a desapropriação das terras inexploradas ou aproveitadas de forma antieconômica (as que não permitiam ao proprietário pagar salário mínimo aos seus empregados). Seguiu-se a compra e venda, a ocupação (reconhecimento da posse), o arrendamento, a locação por interesse social e a arrecadação de bens vagos (702/63). O projeto de Orlando Bertoli se preocupava em excluir da distribuição de terras os que as ocupassem de forma violenta (773/63) e o de Aniz Badra incluía na sua proposta de reforma o minifúndio antieconômico (809/63).

O projeto de Amaral Netto (422/63) se baseava também na criação de um imposto sobre terras não aproveitadas com uma tabela progressiva que se aliaria a um estatuto da terra. Reagia contra a reforma agrária por emenda constitucional, classificando de farsa a idéia de que sem emenda não haveria reforma. Resumia assim, nas suas justificativas, a posição dos partidos: PTB (desapropriação com títulos resgatáveis em vinte anos a juros de 6% e correção máxima de 10%); PDC (desapropriação com pagamento em títulos, juros de 6% e correção de 10 a 100%, dependendo da terra); vanguarda udenista, PL e PSD (desapropriação com pagamento em títulos, resgatáveis em vinte anos, juros de 6% e correção monetária total). Acusava tais propostas de pretenderem transformar a reforma em negociata de terras.

A distribuição das terras obtidas para reforma agrária obedecia às idéias de formar uma determinada classe no campo, evitando a proletarização do homem rural, e de aumentar o número de proprietários e o acesso à propriedade. Mas a insistência em que as terras fossem vendidas e a um preço que permitisse financiar a reforma agrária, especialmente no campo das indenizações, demonstrava a preocupação em contemplar os que pudessem desde já dar viabilidade econômica a seus lotes.

Basicamente seguia-se o estabelecido por Oswaldo Lima Filho em 1962 (4.225/62): as terras seriam divididas em lotes agrícolas e vendidas a agricultores não proprietários pelo preço da desapropriação acrescido das despesas e de juros de 6% ao ano, quando em prestações. As de domínio público seriam vendidas pelo preço da terra para colonização. A doação era prevista para o caso do posseiro em terras de domínio público, com morada ali e exercício direto da atividade agrícola: seria inalienável, impenhorável e indivisível. As terras públicas poderiam ser arrendadas a agricultores não proprietários.

No projeto 93-B/63, sobre o Estatuto da Terra, já com emendas, as terras públicas e as que fossem adquiridas para fins de reforma agrária seriam subdivididas em lotes e vendidas nas zonas de exploração pioneira preferencialmente a posseiros, com pagamento em quinze anos. Quanto às terras desapropriadas, a venda seria a prazo, pelo preço da desapropriação mais juros de 6%. Os beneficiados deveriam ser não proprietários ou donos de terras insuficientes para sua manutenção e a de sua

família. O projeto de Leonel Brizola previa a distribuição de terras por compra e venda, nas mesmas condições do anterior, vedando-se a doação. O prazo não deveria exceder o do pagamento da desapropriação (120/63).

No projeto 234/63, apresentado por Herbert Levy, mantinham-se as mesmas condições dos anteriores, mas introduzindo programas e projetos de colonização, com preferência para os que arrendavam terras com mais assiduidade, para os que tinham propriedade no polígono das secas, para filhos casados e com prole numerosa e para os sitiantes, os empregados e os trabalhadores rurais que demonstrassem capacidade de administrar propriedade sua.

Pelo projeto 809/63 as terras seriam distribuídas por venda nas zonas pioneiras, de preferência a posseiros, para pagamento em quinze anos; nas demais áreas seriam vendidas e arrendadas. A União poderia ceder para uso gratuito e temporário as terras públicas do seu patrimônio ou arrendá-las (10% do valor, por três anos renováveis), também dando preferência aos posseiros.

A distribuição das terras através da venda associava-se à questão das fontes de financiamento da reforma agrária. Os recursos para o resgate de títulos emitidos para pagamento das indenizações e outras finalidades viriam das alienação das terras expropriadas (3.842/62); do imposto de renda pago pelos que se dedicavam às atividades agropecuárias; de dotações orçamentárias (120/63); dos impostos na fonte sobre aluguéis, aforamentos, arrendamentos e venda de imóveis rurais (233/63); do apurado na venda das terras que constituíam patrimônio da União e de parte dos recursos do imposto de renda (390/63); de empréstimo compulsório subscrito obrigatoriamente pelos contribuintes do imposto de renda (486/63); do produto da venda de Bônus Rurais com garantia de depreciação da moeda (702/63). Chegou-se a propor especificamente a criação de um Fundo Agrário Nacional, para incrementar a produção, difundir a propriedade privada da terra e assistir aos lavradores, e de um Fundo Nacional para a Reforma Agrária com vistas a financiar desapropriações, com fontes análogas de recursos.¹⁵

Dentro desses projetos de distribuição de terras estava explícito o tipo de exploração agrícola que se queria privilegiar: a pequena e a média propriedade familiar, capazes de sustentar uma família e produzir um excedente para o mercado. Como complemento, procurava-se reunir essas unidades em projetos mais amplos de colonização e cooperativas, para assistência técnica e para promover atividades agropecuárias em áreas pioneiras. Em geral, dirigiam-se para aqueles que já tivessem experiência de agricultura familiar, como posseiros ou arrendatários de terras alheias, colocando por último o trabalhador rural.

Seguindo os objetivos desenvolvimentistas maiores, a capacidade de produção para o mercado era o elemento comum em todas as propostas de criar uma classe média rural. Daí que se previa também a ação do governo ou dos órgãos executores para que a distribuição de terras alcançasse os objetivos da reforma agrária. Algumas dessas medidas de política agrícola foram apresentadas como precedendo a distribuição de terras para preparar e qualificar a população do campo. Outras faziam parte do próprio processo de reforma: a terra seria a pré-condição para os

15. Projetos 390/63, apresentado pelo deputado Cunha Bueno, e 486/63, encabeçado por Plínio Salgado.

trabalhadores melhorarem as suas condições de vida e se qualificarem como produtores adequados.

No seu artigo 2º, o projeto 120/63 apresentava como principal objetivo da reforma o aumento do número de propriedades agrícolas do tipo familiar, entendendo-se como tal as exploradas pelos agricultores e suas famílias, admitindo-se a participação não preponderante do trabalho assalariado e tendo a capacidade de serem exploradas em bases econômicas. Os agricultores deveriam preferentemente se organizar de forma associativa. No planejamento da reforma agrária e no acompanhamento de sua execução, previam-se comissões agrárias com representantes dos trabalhadores rurais e assistência técnica e financeira prioritariamente para os beneficiários da reforma.

Com seus programas de colonização, o projeto de reformulação agrária de Maciel Terra (233/63) também visava o mesmo tipo de propriedade do anterior, com extensão fixada de acordo com o cultivo, com a região e com a capacidade produtiva da terra. Previa a organização de cooperativas na zona colonizada para assistência técnica, comercial, social e financeira ao produtor e criava a Fundação de Assistência ao Agricultor (10% sobre os impostos federais). O projeto 702/63 propunha um plano agrário nacional e a organização de cooperativas, mas singularmente destacava a criação de fazendas coletivas em zonas apropriadas, para melhor rendimento; o domínio dessas fazendas seria da União. Um fundo agrário também se destinaria à assistência técnica, à aquisição de maquinário e sementes, ao beneficiamento e armazenamento.

Com essas características, a reforma agrária ia deixando de ser uma bandeira das esquerdas e passando a integrar, especialmente após a Carta de Punta del Este, o discurso e as propostas de setores liberais e até conservadores. Admitindo-se a necessidade de estimular um tipo de desenvolvimento e temendo-se o aprofundamento da pressão de grupos sociais até então à margem das políticas desenvolvimentistas, reconhecia-se a existência de um problema agrário e a necessidade de resolvê-lo através de algumas mudanças nos padrões tradicionais vigentes no campo. A questão agrária não poderia ser transformada em questão técnica: era, sim, econômica, social e política e se relacionava com o acesso ou com a defesa do direito de propriedade da terra. Em face das condições do país, disseminou-se a impressão de que alguma reforma agrária seria inevitável.

O momento político levantava temores quanto ao alcance e significado da reforma agrária no conjunto das iniciativas do governo João Goulart. Sob esse rótulo, várias propostas chegaram ao plenário da Câmara dos Deputados, mas não vingaram para se efetivar em leis ou para se concretizar em políticas efetivas. A reforma agrária no Brasil permaneceu (e permanece) uma questão em aberto. O Estatuto da Terra, discutido por tanto tempo, somente seria promulgado no final de 1964, pela ditadura militar, e incorporaria alguns elementos do antigo discurso sobre reforma agrária, ao admitir a desapropriação e a redistribuição de terra, especialmente em áreas marcadas pelas tensões sociais.¹⁶ Utilizou-se de razões defendidas pela Carta de Punta del Este e de argumentos conhecidos para conquistar a burguesia para a reforma agrária. Mas acabou-se por privilegiar os grandes empreendimentos de colonização e a expansão da

16. Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (Brasil), *Estatuto da Terra*, Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

fronteira agrícola, ao mesmo tempo que aumentava a repressão no meio rural em face dos movimentos que recrudesçam.¹⁷

As discussões e os projetos apresentados antes de 1964 com a finalidade de implementar a reforma agrária no país não apontavam para uma modificação radical da estrutura de posse e uso da terra. Ao contrário, visavam a continuidade de um modelo de desenvolvimento com base na expansão do mercado interno e na integração política de amplos setores da população rural. Acreditava-se que as condições do homem e da produção rural prejudicavam a expansão e a modernização da agricultura, o que afetava os projetos de desenvolvimento. Embora avançassem na concepção de reforma agrária, deixando de associá-la preferentemente à ocupação de áreas pioneiras e à colonização, mantinham o viés conservador.¹⁸ Tratavam de modificar o monopólio latifundiário sobre a terra e de integrar ou recriar o campesinato, base do crescimento do mercado interno, capaz de garantir a estabilidade e permitir a produção agrícola nos moldes exigidos pelo processo de industrialização.

17. Ana Maria dos Santos, “Questão agrária e o Estatuto da Terra como solução”, in Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, *Anais da XVII Reunião*, São Paulo, 1997, pp. 317-320.

18. Para uma discussão mais ampla do que seria uma reforma agrária e estabelecimento de uma tipologia ver Robert Jackson Alexander, *Agrarian Reform in Latin America*, New York, MacMillan, 1974; Antonio Garcia, *Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1969; Oscar Delgado, *Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas*, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1965.