

Controvérsias sobre a reforma agrária no Brasil (1934-1964)

Luiz Antonio Cabello Norder

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Wageningen, Holanda
Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos
e-mail: luiz.norder@cca.ufscar.br

Resumo

Este artigo analisa diferentes concepções e debates políticos sobre a reforma agrária no Brasil entre 1934 e 1964, particularmente no que se refere à definição dos condicionantes aplicados ao direito à propriedade privada da terra então vigente no Brasil, o que pode ser interpretado, sobretudo no que se refere aos anos 1930 e 1940, como uma contraposição à Lei de Terras de 1850. Com a ampliação dos debates e o fortalecimento dos movimentos populares na década 1950, a reforma agrária passou a ser vinculada à diferentes e antagônicas estratégias de desenvolvimento e se transformou em intensa disputa política no governo João Goulart e no regime militar.

Palavras-Chave: Reforma Agrária; História; Poder Político; Movimentos Sociais.

Abstract

Controversies about land reform in Brazil (1934-1964)

This article examines different conceptions and political debates about land reform in Brazilian history between 1934 and 1964, particularly in its relation with the constraints represented by the rural property system created in 1850. With the expansion and intensification of the debates and the organization of the popular movements in the 1950's, land reform began to be linked to different concepts and antagonistic development strategies. It is characterized how land reform becomes one the most relevant and conflictive issue in the political arena during the João Goulart government and military regimen.

Keywords: Agrarian Reform; History; Political Power; Social Movements.

Resume

Controverses sur la réforme agraire au Brésil (1934-1964)

Cet article examine différentes conceptions et débats politiques sur la réforme agraire dans l'histoire du Brésil entre 1934 et 1964, en particulier dans sa relation avec les contraintes représentées par le système de propriété rurale créée en 1850. Avec l'expansion et l'intensification des débats et l'organisation des mouvements populaires dans les années 1950, la réforme agraire a commencé à être lié à différents concepts et antagoniques stratégies de développement. Il est caractérisé comment la réforme agraire devient un questions conflictuelle dans la politique bresilienne pendant le gouvernement João Goulart et le régime militaire.

Mots-clés: Réforme agraire; Histoire; Pouvoir Politique; Organizations Populaires.

Introdução

A noção de reforma agrária compôs o imaginário político em muitos países ao longo do século XX, em geral associada a dois grandes objetivos: equidade social e aumento da produtividade nas atividades agropecuárias. As primeiras iniciativas visando sua implementação datam do início do século XX, principalmente no México e na Rússia. Em alguns países, as discussões sobre reforma agrária começaram a ser realizadas logo após o final da II Guerra Mundial (1945), como é o caso da Itália e do Japão. Nos anos 1950 e 1960, as análises sobre (sub)desenvolvimento e sobre o papel da reforma agrária difundem-se por toda a América Latina, Ásia e África.

No Brasil, a proposta de realização de uma reforma agrária já estava presente no final do século XIX, nos discursos, por exemplo, de Joaquim Nabuco, um protagonista na campanha abolicionista que defendia “*uma lei de abolição que seja também uma lei agrária*”. A proposta de reforma agrária chegou, posteriormente, a contar com o apoio do político e escritor Rui Barbosa e vários outros intelectuais; a partir da década de 1950, a questão agrária transforma-se em um dos mais importantes debates na sociedade brasileira.

É preciso levar em conta que em diversos países, entre os quais o Brasil, foram criadas legislações agrárias ao longo do século XIX que concediam poder ilimitado aos proprietários de terras. A propriedade fundiária havia se tornado absoluta e inviolável, o que fez surgir interpretações sobre as consequências negativas destas prerrogativas para o desenvolvimento econômico de forma geral. Diante disso, a institucionalização de novos parâmetros jurídicos para a realização de uma reforma agrária, nas primeiras décadas do século XX, somou-se à criação de uma nova regulamentação para o uso de recursos hídricos, minerais e florestais, entre outros, através das quais o Estado buscava o estabelecimento de condicionantes sociais, econômicas e ambientais para o uso do solo, ou seja, um controle sobre a ocupação territorial.

Este texto procura identificar e analisar a contribuição da noção de reforma agrária para este processo, sobretudo entre os anos 1930 e 1960. Para tanto, há uma breve caracterização do período anterior, no qual houve a formação do regime de propriedade privada da terra no Brasil. O debate conceitual e político sobre reforma agrária esteve associado, notadamente na década de 1930, à interpretação dos efeitos da Lei de Terras de 1850 sobre a economia e a sociedade. Ao longo do tempo, a abrangência e as finalidades da reforma agrária foram sendo continuamente rediscutidas e passaram a ser vinculadas à diferentes projetos políticos e estratégias de desenvolvimento. O texto aborda ainda a criação do Estatuto da Terra (1964) e seus significados e contradições durante o regime militar.

Das sesmarias à propriedade privada da terra

O regime de sesmarias foi instituído no Brasil Colônia com a finalidade de disciplinar a apropriação territorial privada e se caracterizava por uma *concessão* de terras aos *súditos* com capacidade para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. A Lei das Sesmarias, criada originalmente em Portugal em 1375 e aplicada no Brasil a partir do século XVI, determinava que as concessões deveriam obedecer a condicionantes relacionados à utilização produtiva do solo, além da restrição de acesso à apenas uma gleba por pessoa, a obrigatoriedade do pagamento do dízimo católico e da destinação de áreas para a construção de igrejas, vilas, estradas e logradouros. No final do século XVII, foram fixadas novas exigências, como o registro, o pagamento de determinados impostos e a ocupação de uma área de, no máximo, pouco mais do que 17 mil hectares – e que chegou a ser reduzida para 13 mil hectares (COSTA PORTO, 1965, p. 88).

Mas estas e várias outras determinações oficiais foram sistematicamente burladas. A efetiva ocupação para além dos limites formais, com base em práticas ilícitas de arrecadação privada da terra, era amparada por relações de poder local e, não raro, pelo uso da força física (VIOTTI DA COSTA, 1987, p. 144). A ocupação agrária colonial se

fundamentava na concentração fundiária, na monocultura exportadora e no trabalho escravo. A posse de vastas glebas constituía, mais do que um meio de produção e geração de renda, uma fonte de poder político e de controle social. No entanto, trabalhadores livres, intrusos e posseiros coexistiam de forma subordinada ao sistema latifundiário hegemônico, mas não sem a ocorrência de inúmeros episódios de confrontação e violência (PRADO JR., 1947, p. 30).

Em meio ao caótico processo de ocupação e disputa por territórios, a Monarquia chegou a anunciar, no final do século XVIII, que a utilização produtiva da terra por *posseiros* deveria preponderar sobre os títulos eventualmente apresentados pelos *sesmeiros*. Ainda assim, a efetivação desta intenção de ordenamento era bastante restrita, em um contexto em que a posse irregular era mais compatível com as práticas itinerantes e predatórias de cultivo (MOTTA, 1998, pág. 125). Paralelamente ao regime de sesmarias, disseminou-se um amplo e conflituoso apossamento irregular de terras por grandes e, minoritariamente, por pequenos *posseiros*: “a pequena propriedade é um produto da luta de classes, travada sempre em desigualdade de condições, entre os camponeses sem terra e a classe latifundiária” (GUIMARÃES, 1963, pág. 151).

As concessões de sesmarias foram suspensas logo após a transferência da Corte (exilada por Napoleão) em 1808 para o Brasil. Pouco depois, com a declaração de Independência em 1822, todo o regime de sesmarias foi cancelado, dando início a um ciclo de apropriações privadas da terra sem qualquer suporte jurídico – tudo isso, vale lembrar, justamente em um momento em que a economia cafeeira na região Sudeste começava a se expandir e se destacar diante da decadência do complexo canavieiro nordestino.

Ainda no início da década de 1840 não havia sido encontrada uma solução jurídica e administrativa para os muitos apossamentos irregulares e antigas concessões de sesmarias. Parte das discussões da classe política voltava-se para as consequências da generalização de tal regime de posses diante da perspectiva traçada pelos fazendeiros de ampliar a produção de café através da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, preferencialmente com imigrantes europeus. Entretanto, as experiências com a importação de trabalhadores vinham apresentando resultados bastante desanimadores para os fazendeiros. Para as oligarquias rurais dominantes, a viabilidade do trabalho livre tinha como pressuposto o estabelecimento de uma solução prévia para o problema fundiário. Este assunto foi amplamente debatido por vários anos e em 18 de setembro de 1850 foi aprovada a Lei nº 601, regulamentada em 1854, conhecida como Lei de Terras, inspirada, em grande medida, nas teorias sobre a colonização defendidas pelo economista inglês James G. Wakefield (SMITH, 1990).

A Lei de Terras definia em seu Art. 1º: “*Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra*”, ou seja, baniu-se o usucapião de terras públicas. O conceito de *terras devolutas* referia-se, naquela época, às sesmarias que foram ou deveriam ter sido “devolvidas” ao Estado por não terem sido ocupadas de acordo com alguma de suas exigências legais. Qualquer novo apossamento de terras a partir de então tornava-se ilegal e objeto de despejo, multa, confisco e prisão. Mas a Lei abria uma brecha: as antigas sesmarias e os apossamentos realizados até aquela data poderiam ser convertidos para o formato moderno de propriedade privada.

Era necessário comprovar, nos anos seguintes, que ocupação da terra havia se iniciado antes de 1850, exigência que desencadeou uma imediata produção fraudulenta de documentos, através da falsificação de títulos de sesmarias e de outros papéis que, a princípio, comprovariam a existência de posses ou concessões anteriores a 1850 (OSÓRIO SILVA, 1996). A ação roedora e corrosiva de grilos, cuidadosamente trancados em gavetas, conferia a requerida aparência de antiguidade da documentação. Iniciava-se, portanto, um período de intensa *grilagem* de terras no Brasil, contando-se com a conivência, a conveniência, o clientelismo e mesmo a corrupção da classe política (SALLUN JR., 1982, p. 17).

O controle do Estado sobre as áreas públicas até então desocupadas, como previa a Lei de Terras, acabou sendo substituído pelo controle oligárquico, tradicionalmente clientelista, autoritário e corrupto, sobre o aparato governamental responsável pelo serviço

de legitimação e revalidação fundiária. Com isso, acentuou-se significativamente a concentração fundiária. Parte da Lei de Terras não chegou a ter a menor aplicação, como por exemplo o Art. 14^o, que permitia ao Estado a venda de áreas públicas, necessariamente com valor elevado (para deliberadamente dificultar o acesso dos trabalhadores à terra); e, conseqüentemente, o Art. 19^o, que determinava que os recursos provenientes da venda inflacionada das terras públicas deveriam ser utilizados na promoção da imigração subsidiada.

Argumentava-se, na época de criação da Lei, que os trabalhadores poderiam eventualmente deixar as grandes fazendas após alguns anos de subordinação e exploração, ou seja, após terem custeado a vinda de seus substitutos com a aquisição de terras estatais adquiridas por preços deliberadamente elevados. Mas a subsequente concentração de terras, através da grilagem, o bloqueio do acesso dos trabalhadores às terras públicas, mediante a proibição do usucapião, e a violência latifundiária fizeram com que a política de atração de imigrantes fosse financiada por outras fontes que não a venda extorsiva de terras públicas para os trabalhadores, como propunha Wakefield e, evidentemente, a própria Lei de Terras (VIOTTI DA COSTA, 1987; SMITH, 1990).

A chegada massiva de imigrantes ocorreu a partir de meados da década de 1880, quando já se havia delineado tanto a política para subsidiar a imigração como a estrutura concentrada da posse da terra. Nota-se uma forte conexão entre as políticas fundiárias, o estabelecimento de relações de trabalho e as iniciativas voltadas para a atração de imigrantes. Os impasses deste processo se manifestam, por exemplo, na proibição, por parte de vários países europeus, da imigração subsidiada para o Brasil no início do século XX, diante de conflitos e denúncias decorrentes da intensa exploração, do cerceamento da liberdade e das precárias condições de vida de milhares de famílias de trabalhadores, nacionais ou estrangeiros, formalmente livres, mas submetidos aos ditames de uma oligarquia historicamente vinculada ao modelo escravista (STOLCKE, 1994, p. 79).

O então Presidente da Província de São Paulo em 1896, Armando Campos Salles, afirmava, de modo bastante emblemático, que “fazer os estrangeiros proprietários não nos convém”, enquanto um deputado completava: “Precisamos de braços... no intuito de aumentar a concorrência de trabalhadores e mediante a lei da oferta e procura, diminuir o salário”. Pretendia-se atrair imigrantes para suprir a carência de trabalhadores e, ao mesmo tempo, impedir que ex-escravos, imigrantes, trabalhadores camponeses e outros grupos populares tivessem acesso a terra (HALL, 1989).

A concentração fundiária brasileira, iniciada no tempo das sesmarias e ampliada a partir da Lei de Terras, articulou-se com as políticas de atração de imigrantes e favoreceu o estabelecimento de acordos informais de trabalho familiar, geralmente com a concessão de terra e moradia pelos fazendeiros. Os trabalhadores rurais viviam sob a condição de meeiros, arrendatários, colonos, parceiros, moradores, agregados e outras relações sociais de dependência e subordinação. A ausência da noção de cidadania, a arbitrariedade e o mandonismo predominavam diante de uma tênue presença direta do Estado, em um universo de relações sociais que chegou a abranger praticamente 75% da população brasileira após a abolição da escravatura (LEAL, 1997, p. 71).

O Fantasma das desapropriações

Ao longo da segunda metade do século XIX consolidou-se no Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1891, a concepção de propriedade como algo absoluto e inviolável, independente das necessidades e vontades do Estado (OSÓRIO SILVA, 1996). A alienação da propriedade deveria necessariamente ser objeto de acordo e consentimento do proprietário. Foi apenas com a Constituição de 1934 que o direito à propriedade ficou expressamente condicionado aos interesses e direitos coletivos: “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar, mediante prévia e justa indenização” (Art. 113, inc. 17). A Constituição de

1934 acrescentou a necessidade de autorização do Senado Federal para aquisição privada de áreas superiores a 10.000 hectares – restrição que desapareceu da Constituição de 1937, promulgada na ditadura varguista, e que ressurgiu na Constituição de 1946 (GOMES DA SILVA, 1971).

As possibilidades de desapropriação se ampliaram com a Constituição de 1946, que garantia o direito de propriedade, mas previa a “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”, tendo em vista a finalidade de promover “a justa distribuição da propriedade, com iguais oportunidades para todos”. No Brasil, as linhas gerais de atuação estatal no início dos anos 50 foram delineadas pela Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), que tinha o objetivo de subsidiar uma revisão das regras para a realização das desapropriações, incluindo a diretriz de desapropriar os latifúndios que viessem a se beneficiar por obras públicas (RAPOSO, 1965).

Consolidava-se a noção de que a reforma agrária implicava na realização de desapropriações, realizadas através de diferentes formas, mas incluindo, necessariamente, o pagamento de indenização aos proprietários que apresentassem titulação regular. Argumentava-se que esta seria uma das características dos países democráticos, diferentemente das políticas de confisco, tal como vinha sendo supostamente apregoado e praticado em países comunistas adeptos de uma *revolução agrária*, isto é, de uma “reforma agrária violenta” ou “radical”.

No caso das reformas agrárias graduais, planejadas, institucionalizadas, as indenizações poderiam ser pagas de diversas formas: em dinheiro, em títulos da dívida pública ou mediante uma combinação entre ambas. Para se calcular o valor das indenizações, considerava-se uma entre três referências monetárias: o valor histórico de compra da terra pelo proprietário (acrescendo juros e correções monetárias), o valor declarado para fins de tributação ou o valor de mercado (calculado tecnicamente e averiguado pela Justiça).

A modalidade de pagamento das desapropriações e os critérios para o cálculo das indenizações, dois dos principais dispositivos da reforma agrária, tornaram-se objeto de acirradas disputas políticas em vários países a partir dos anos 1950. Venezuela e Colômbia definiram que seria considerado o valor comercial da propriedade e que o pagamento seria realizado parte em títulos da dívida pública, parte em dinheiro; na Guatemala e na Costa Rica, a indenização seria calculada de acordo com o valor declarado para tributação e o pagamento realizado através de títulos da dívida pública. Com algumas peculiaridades, Panamá, Bolívia, Chile, Peru, Honduras, El Salvador, Equador, República Dominicana, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e outros países pautaram a questão e passaram a estabelecer, cada um a seu modo, um novo ordenamento jurídico e político para a realização da reforma agrária (GARCÍA, 1973).

A eclosão dos movimentos populares

A partir da década de 1950, as transformações sociais e políticas foram impulsionadas por contestações da exploração, pelas contradições do processo de proletarização, pela conversão de áreas agrícolas em áreas de pastagem, pela luta em torno da conquista de direitos civis e trabalhistas e pela reivindicação da reforma agrária pelos emergentes movimentos sociais e sindicais. O complexo rural latifundiário começava a entrar em colapso e o país em breve entraria em um de seus momentos de maior efervescência e instabilidade política.

As Ligas Camponesas, criadas por trabalhadores rurais em 1945 (com base em experiências da década anterior) e banidas após dois anos, ressurgem em 1954 em Pernambuco, apoiadas pelo advogado e político Francisco Julião, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e por setores da Igreja. Em 1959, após uma série de disputas, com forte divulgação do lema “reforma agrária na lei ou na marra”, houve a desapropriação de uma fazenda, o Engenho da Galiléia, o que estimulou a expansão das Ligas para vários outros

Estados. A reforma agrária como produto da confrontação aberta e direta afigurava-se claramente naquele momento (BASTOS, 1984).

No mesmo período, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) começava organizar associações de trabalhadores em São Paulo, com apoio do PCB, também a partir de 1954; e, no Rio Grande do Sul, o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER) passou a reivindicar direitos sindicais e trabalhistas e a posse da terra para os trabalhadores, com o apoio do governador Leonel Brizola, já no início dos anos 60. Delineava-se em vários pontos do país a estratégia de instalar acampamentos nas imediações das áreas reivindicadas pelos trabalhadores rurais (MEDEIROS, 1989).

Esta organização política dos trabalhadores do campo – e sua respectiva elaboração teórica e conceitual sobre a reforma agrária – recebeu apoio tanto de uma parcela minoritária da Igreja Católica, até então dedicada à manutenção das arcaicas relações sociais hierárquicas, quanto do Partido Comunista Brasileiro, que, após longo debate, abraçou a causa da reforma agrária e a incorporou em seu programa de ação. As controvérsias políticas, projetos de lei, programas partidários e sindicais, estudos e relatórios vinham se multiplicando (GOMES DA SILVA, 1971).

A reforma agrária, para além das intenções, interpretações e conceitos formulados por intelectuais, políticos e burocratas, transformava-se em uma bandeira política altamente relevante para a organização de partidos políticos, sindicatos e movimentos populares. O país se deparava com grandes transformações: o enfraquecimento econômico de uma boa parcela dos grandes proprietários rurais; a proletarização, o êxodo rural e a acelerada urbanização; e a intensificação das demandas agrárias e sociais dos trabalhadores rurais, que se desdobra, em 1963, na criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), representando um número crescente de sindicatos de trabalhadores rurais em formação em todo o país (MEDEIROS, 1989).

Conceitos e estratégias

Em meados do século XX, houve uma ampliação nas elaborações e nas discussões políticas e acadêmicas – não apenas no Brasil – sobre o conceito de reforma agrária. Procurava-se delimitar o conjunto de ações que deveriam ser consideradas como parte de uma reforma agrária e, com isso, estabelecer sua abrangência, objetivos, mecanismos e diretrizes estratégicas de ação. O conceito de reforma agrária transformou-se em objeto de disputa entre diferentes grupos e correntes políticas e interpretativas.

Em um contexto marcado por uma produção econômica e agrícola que mantinha a estagnação típica dos países do chamado Terceiro Mundo, verificava-se a perversa continuidade das precárias condições de vida e de trabalho de uma vasta população rural subordinada ao latifúndio. Considerava-se que o desenvolvimento econômico em geral e na agricultura em particular seria alcançado através de uma ruptura em relação ao círculo vicioso do atraso, o que passaria por uma transformação nas condições técnicas da produção agropecuária, nas relações sociais e de poder e nos regimes de posse e uso da terra. As controvérsias sobre o que viria a ser (e sobre como implementar) uma reforma agrária vinham se intensificando desde os anos 1940. O então ministro João Cleophas expôs, em 1951, a seguinte interpretação:

[...] a reforma agrária é uma expressão vaga, muito usada, poucas vezes definida e talvez mesmo poucas vezes compreendida. Uns a mencionam como se fosse a cura de todos os males do Brasil e outras a descrevem como se fosse um flagelo social. Em si mesma, ela significa apenas a necessidade de rever e corrigir as relações entre a terra de um país e os cidadãos que a cultivam [...] A legislação trabalhista é, a seu modo, uma peça de reforma agrária (CLEOPHAS, 1952, p. 7).

Não foram poucos os que consideravam a aplicação da legislação trabalhista e a

política agrícola voltada para a modernização tecnológica da produção nas grandes propriedades como parte dos mecanismos, ao lado da distribuição de terras, para a realização de uma reforma agrária. Uma das concepções mais difundidas no Brasil sobre a reforma agrária foi formulada por Nestor Duarte, parlamentar que apresentou um dos primeiros projetos de lei sobre o tema e que produziu importantes reflexões nos anos 1940 e 1950. Para ele, não seria plausível considerar a legislação trabalhista, a assistência social, a previdência, o sistema de créditos e outras políticas afins como parte da reforma agrária, que consistia, mais precisamente, na seguinte definição:

[...] a reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola [...] A reforma agrária deve ter como objetivo principal estabelecer uma nova divisão da terra agrícola para dá-la à maior número de sua população rural (DUARTE, 1953, p. 50; 68).

Duarte insistia que o fator primordial de uma reforma agrária era a desapropriação e a distribuição de terras. Outros autores defendiam uma concepção de reforma agrária mais ampla do que aquela centrada na distribuição de terras – e propunham a criação de uma política agrícola para o fortalecimento da produção agropecuária em geral, incluindo a modernização de grandes propriedades, e a regulamentação das relações de trabalho no campo. Caio Prado Junior, historiador e militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), por exemplo, afirmava, em texto publicado na *Revista Brasiliense no início de 1964*, que:

[...] são, em suma, duas as frentes de ataque da reforma agrária: a extensão da proteção legal ao trabalhador rural e o favorecimento de seu acesso à propriedade e utilização da terra... Costuma-se, frequentemente, reservar a esta última categoria de medidas, a qualificação de 'reforma agrária', excluindo dela, expressa ou implicitamente, a aplicação da legislação trabalhista que é relegado a um papel secundário e apagado (PRADO JR., 1979, p. 29).

Era neste sentido que ele falava em uma “reforma de nossa economia agrária”. As mudanças eventualmente advindas apenas com as políticas fundiárias distributivistas previstas pela reforma agrária não seriam suficientes, segundo ele, para promover uma modificação significativa das condições sociais, econômicas e políticas no meio rural. Na mesma época, com base na experiência histórica do Rio Grande do Sul, Paulo Schilling, ligado a uma vertente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) mais próxima de João Goulart e Leonel Brizola, defendia uma noção bastante “abrangente” de reforma agrária. Para ele, uma nova estrutura da propriedade fundiária seria alcançada através de três diretrizes de ação:

- a) desapropriação de latifúndios e fortalecimento da agricultura em pequenas propriedades individuais ou cooperativas ou em médias propriedades familiares integradas aos processos modernos de produção agropecuária;
- b) regulamentação das relações de trabalho no campo, notadamente com a aplicação de uma legislação trabalhista e sindical compatível com aquela que já vigorava nas áreas urbanas;
- c) apoio à expansão de empresas agropecuárias que passariam a utilizar crescentemente equipamentos, máquinas e insumos agroindustriais, ou seja, a modernização tecnológica da agropecuária (SCHILLING, 1963).

Era comum apontar a distribuição de terras e o correspondente apoio à produção econômica de agricultores camponeses e familiares entre os componentes da reforma agrária. Mas, para além disso, discutia-se a conexão entre a reforma agrária e a difusão de práticas políticas cidadãs, a extensão de políticas sociais para o campo (serviços de saúde, educação, transporte, eletrificação, previdência social etc.), a aplicação da legislação

trabalhista e as políticas voltadas para a modernização tecnológica nas grandes propriedades.

Frente à magnitude dos problemas e das transformações almejadas, a reforma agrária chegou a ser apresentada como uma condição para se chegar à modernidade, a despeito da polissemia, da ambivalência e das múltiplas intenções presentes em suas diferenciadas matrizes teóricas, políticas e partidárias. Josué de Castro, Coutinho Cavalcanti, Celso Furtado, Caio Prado Junior, Inácio Rangel, Alberto Passos Guimarães e Antonio Cândido, entre muitos outros, estão entre os autores que nos anos 50 e 60 apresentaram expressivas contribuições teóricas, conceituais e programáticas sobre a reforma agrária e sua importância para o desenvolvimento econômico e para a ampliação da cidadania.

A discussão sobre a abrangência do conceito de reforma agrária, bem como as medidas concretas a serem adotadas para sua efetivação, constitui, em toda sua diversidade, um notável legado cultural, um acúmulo de reflexões e sistematizações. Seus termos foram sendo modificados ao longo da história, mas a polissemia e o debate conceitual permanecem relevantes até os dias de hoje.

Reforma Agrária e desenvolvimento

Há um variado conjunto de reflexões históricas sobre a relação entre reforma agrária e desenvolvimento. Desde os anos 1950, as interpretações sobre subdesenvolvimento e pobreza estiveram vinculadas à definição de estratégias políticas para transformar as condições socioeconômicas, culturais e ambientais. Diversas matrizes teóricas reservaram um papel de destaque para a reforma agrária. Até o final da década de 1960, diversos autores postulavam que o atraso e o subdesenvolvimento no Brasil decorriam diretamente de uma estrutura sociopolítica rural interpretada como feudal – e a reforma agrária era apontada como uma medida recomendada para se promover uma transição para o capitalismo. Nestor Duarte e Paulo Schilling estiveram entre os que interpretavam que a reforma agrária teria a finalidade de liquidar os resquícios feudais até então predominantes na sociedade brasileira.

Nestor Duarte afirmava que “um país de estrutura feudal não transpõe a nossa época sem exigir uma reforma agrária, mas nenhum lhe opõe barreiras como um país feudal”. Para ele, ainda que faltasse ao feudalismo brasileiro os ornamentos, rituais, tradições e história que caracterizam tal sistema na Europa, “a Coroa portuguesa fez somar em mãos dos donatários de terras as prerrogativas do poder político, do poder coativo e as prerrogativas do proprietário” (DUARTE, 1953, p. 12-13). A fusão entre propriedade e poder político, característica das relações feudais de poder, segundo ele, teria plena vigência em praticamente todo o país.

As interpretações centradas na identificação de uma variante do feudalismo no Brasil foram fortemente contestadas nos anos 1950 e 1960 por Caio Prado Junior, que procurou demonstrar o caráter capitalista das formas arcaicas de exploração do trabalho nas grandes fazendas. Para ele, a reforma agrária não era uma proposição voltada para a superação de um suposto modo de produção feudal nos trópicos, mas para gerar mudanças na intensidade, composição e dinâmica das relações de trabalho no interior do próprio capitalismo. A distribuição da propriedade da terra poderia, simultaneamente, melhorar a integração política e as condições de vida dos trabalhadores:

[...] atuaria também sobre o mercado de trabalho, favorecendo os ofertantes de força de trabalho, para os quais se terá aberto outras perspectivas de ocupação e atividade remuneradora. A remuneração do trabalhador tenderia a crescer, melhorando em consequência suas condições de vida (PRADO JR, 1947, p. 83).

No cenário internacional do início dos anos 1950, as interpretações divulgadas pela

Organização das Nações Unidas (ONU), bem como as propostas *desenvolvimentistas* de sua agência para América Latina (CEPAL) e as análises de seu órgão para Agricultura e Alimentação (FAO) –, tiveram boa recepção em inúmeros países. Considerava-se que a concentração na posse e uso da terra nos países com elevada pobreza e estagnação econômica era responsável pela continuidade de um processo produtivo arcaico, organizado com base na intensa exploração do trabalho de categorias sociais subalternas, como parceiros, arrendatários, moradores, meeiros e outros grupos submetidos a relações de dominação patriarcal nas fazendas (NATIONS UNIES, 1951).

Do ponto de vista político, estas relações sociais estariam provocando um bloqueio nas práticas políticas fundadas nas noções de democracia e cidadania; em termos econômicos, estariam mantendo uma baixa produtividade e uma redução na eficácia técnica da agricultura. Ademais, considerava-se que a concentração fundiária e as relações sociais historicamente estabelecidas nos latifúndios geravam um desestímulo aos investimentos na produção, em equipamentos e em novas tecnologias. A estrutura fundiária concentrada, típica de países insuficientemente desenvolvidos, era apresentada como uma das principais causas da fome e da pobreza e como um obstáculo ao desenvolvimento econômico, na medida em que impedia a ampliação de mercados consumidores para produtos industriais e agroindustriais que o mundo capitalista pretendia comercializar em todo o globo.

A mudança na estrutura agrária era, portanto, recomendada como uma diretriz geral para se alcançar o aumento da produção, o desenvolvimento econômico e a melhoria na qualidade de vida da população. A exploração agrícola em países com forte concentração fundiária vinha sendo direcionada para a produção ultra-extensiva (por exemplo, a pecuária de corte), para o aluguel da terra (com o pagamento em dinheiro, trabalho ou produto) ou para o sistema de *plantation*, este último interpretado pela ONU como uma produção tecnicamente eficiente, mas geradora de forte tensão social.

A implementação de programas de reforma agrária, com a divisão da terra e o estabelecimento de culturas mais intensivas e produtivas, como preconizava a ONU, a CEPAL e a FAO, transformou-se em um assunto discutido com grande interesse em todos os continentes. Considerava-se que, para os países industrializados, os programas de reforma agrária não mais eram necessários, pois ali predominava uma estrutura fundiária já desconcentrada por meio de processos sociais e políticos que articularam o trabalho camponês e a propriedade da terra, com excelentes resultados em termos sociais e de eficiência técnica e produtiva (NATIONS UNIES, 1951).

Outra relevante matriz formadora de opiniões sobre a reforma agrária foi a chamada *Aliança para o Progresso*, programa de política externa dos Estados Unidos lançada pelo Presidente Kennedy em 1961. Era, em boa medida, uma resposta política e ideológica à Revolução Cubana de 1959. O temor norte-americano de revoluções socialistas passou então a ser combatido também através de disputas retóricas. O apoio dos EUA à formulação de propostas assistenciais e reformistas norteou suas ações diplomáticas em todo o continente latino-americano, o que incluiu a defesa da reforma agrária. Para Kennedy, a realização da reforma agrária poderia impedir o surgimento de movimentos guerrilheiros e revolucionários. Ele considerava que as transformações na América Latina eram inevitáveis e que a reforma agrária poderia contribuir para evitar a ruptura política e social preconizada pelos partidários da revolução socialista: *“aqueles que fazem impossível a reforma pacífica, tornarão inevitável uma revolução violenta”* (Apud MAIA NETO, 1965, p. 66).

Naquele período, era também comum indicar a Rússia, o México e Cuba como países que haviam efetuado “reformas agrárias violentas”. Argumentava-se também que, ao invés de uma bandeira comunista, a reforma agrária gradual e planejada representava *“um dos meios mais eficazes de se imunizar um país contra o comunismo”* (CLEOPHAS, 1952, p. 8). A reforma agrária, no início dos anos 1960, passou a abrigar múltiplas interpretações e concepções e tornou-se objeto não apenas de contraditórios discursos e programas políticos; ao mesmo tempo, consolidou-se como bandeira política de movimentos sociais, sindicais e partidários.

Tal diversidade, no entanto, não deve ofuscar o fato de que as oligarquias rurais hegemônicas no Brasil e na América Latina na década de 1960 reagiram de forma

abertamente hostil a qualquer tentativa de se realizar a reforma agrária ou qualquer modificação em seu domínio fundiário e social; preferiram enfrentar os fantasmas do socialismo e das desapropriações por outro meio: o da participação em golpes de Estado e na instauração de regimes militares, autoritários e ditatoriais.

Do governo João Goulart ao regime militar

Os recursos legais para a realização da reforma agrária transformaram-se em um grande debate político após a posse de João Goulart, que assumiu a Presidência em 1961, em meio a uma crise política e institucional iniciada com a renúncia de Jânio Quadros. Naquela conturbada conjuntura, uma série de decisões do governo acirrou ainda mais a tensão política no país.

Com a promulgação do *Estatuto do Trabalhador Rural* (Lei 4.214, de 02 de março de 1963), determinada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente João Goulart, os trabalhadores rurais passaram a contar com os mesmos direitos trabalhistas e sindicais até então vigentes exclusivamente para as áreas urbanas, entre os quais: carteira de trabalho, contrato individual e jornada de trabalho pré-definida, organização sindical, salário-mínimo, férias e repouso semanal remunerados, licenças, condições adequadas de saúde, higiene e habitação no local de trabalho, auxílio-maternidade.

A extensão destes direitos trabalhistas ao campo levou a uma profunda transformação nas relações entre proprietários e trabalhadores rurais, pois as tradicionais relações de trabalho, fundadas em acordos informais (em geral extensivo a todos os familiares), deveriam ser substituídas pelas condições a partir de então previstas em lei. As mudanças na legislação trabalhista foram realizadas pelo governo federal praticamente no mesmo período em que se conduzia uma ampla reformulação institucional com o objetivo de alavancar a reforma agrária.

Delineava-se, portanto, uma conjuntura marcada por uma nova legislação trabalhista, que impedia a continuidade das relações informais e precárias de trabalho, ao mesmo tempo em que os novos parâmetros contidos na legislação agrária viabilizavam a desapropriação das áreas com baixa produtividade. O ineficiente latifúndio deveria ser convertido em uma empresa moderna (o que exigiria investimentos e o cumprimento de todas as leis) ou dar lugar à reforma agrária.

Em 1962, a Superintendência de Reforma Agrária (Supra) tornou-se o órgão estatal encarregado de planejar e executar a reforma agrária no país, o que incluiria a realização das desapropriações permitidas pela legislação. Em 13 de março de 1964, o Presidente João Goulart, em um comício para um público estimado pelo CPDOC em 150 mil pessoas, assinou o decreto 53.700, que declarava de interesse social para fins de reforma agrária todas as grandes propriedades rurais localizadas em um raio de dez quilômetros dos eixos de rodovias e ferrovias federais e de obras públicas, como açudes e projetos de irrigação e drenagem, entre outras. O decreto excluía as propriedades com menos de 500 hectares, as que estivessem situadas em áreas urbanas e suburbanas e aquelas que apresentassem eficiente exploração econômica (GOMES DA SILVA, 1971).

Dois dias depois, Goulart enviou mensagem ao Congresso Nacional propondo medidas complementares e colocou em discussão um anteprojeto de lei sugerindo o fim das indenizações prévias e a substituição do pagamento em dinheiro pelo uso de títulos da dívida pública. Com estas modificações na legislação, a reforma agrária converteu-se em um dos principais tópicos na agenda política nacional.

A reação ao governo Goulart e suas *Reformas de Base* foi rápida e incisiva. Em poucos dias, foi organizada em São Paulo a Marcha da Família com Deus Pela Liberdade, da qual estima-se que tenham participado aproximadamente trezentas mil pessoas, entre as quais o presidente do Senado, o governador do Estado da Guanabara e representantes da Federação das Indústrias, entre outros. Em 31 de março, após grande movimentação política da oposição e apoio dos Estados Unidos, Goulart foi deposto pelos militares e em 02 de abril a *Marcha da Vitória* reuniu cerca de um milhão de pessoas no Rio

de Janeiro, de acordo com dados do CPDOC.

Parece pacífico entre os cronistas bem informados que estudaram os motivos determinantes da revolução que derrubou o Presidente João Goulart, em março de 1964, que a questão da Reforma Agrária foi realmente a que mais contribuiu para este movimento (GOMES DA SILVA, 1971, p. 116-117).

Logo nos primeiros meses após o golpe, os militares, em meio a um conjunto de medidas repressivas, efetuaram uma série de modificações na legislação sobre reforma agrária. Uma delas foi realizada com a Emenda Constitucional n. 10, de 10 de novembro de 1964, definindo o pagamento das indenizações em títulos especiais da dívida pública, com exceção para as benfeitorias, que continuariam sendo pagas em dinheiro. Estas e outras modificações vieram a compor o *Estatuto da Terra*, Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, e foram ratificadas pela Constituição de 1967.

O *Estatuto da Terra* definia que cada *módulo rural* correspondia à área necessária à manutenção econômica de uma família em uma dada região ou município. Em função disso, passaram a ser classificados como *empresas rurais* as propriedades com até 600 módulos que estivessem cumprindo a legislação trabalhista e ambiental e resultando em produção racional e eficiente.

As grandes propriedades que apresentassem irregularidades em qualquer um destes quesitos entravam na condição de *latifúndios por exploração*; e as propriedades com área superior a 600 módulos rurais, independentemente de sua condição produtiva, tornaram-se *latifúndios por dimensão*. As propriedades enquadradas em um dos dois tipos de *latifúndios* estariam sujeitas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Já os agricultores que se encontrassem em posses ou propriedades menores que um módulo rural passaram a ser considerados *minifundiários* e identificados como potenciais beneficiários da reforma agrária, juntamente com agricultores e trabalhadores sem qualquer acesso à terra.

Duas outras modificações foram realizadas em 1969 pelos militares: a supressão do pagamento prévio (Ato Institucional n. 9) e o estabelecimento do rito sumário nas desapropriações (Decreto-Lei n. 554). A Justiça passou a ter um prazo de 48 horas para analisar os processos de desapropriação e a consecutiva imissão de posse das áreas desapropriadas em nome do órgão federal competente, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado em 1964 para substituir a SUPRA (que se encontrava sob intervenção militar).

A legislação permitia que o valor do pagamento das áreas desapropriadas fosse definido com base em um acordo entre governo e proprietário; na falta deste, seria utilizado o valor declarado pelo proprietário para fins de tributação ou realizada avaliação pericial específica, para os casos em que o governo não aceitasse o valor declarado sem que houvesse alguma declaração anterior. A legislação para a reforma agrária durante os primeiros anos do regime militar aproximava-se daquilo que, em certa medida, havia mobilizado os setores conservadores contra o governo João Goulart. Contudo, em que pese a importância destes componentes jurídicos, os militares foram postergando sucessivamente a aplicação das leis agrárias e trabalhistas, ou melhor, se afastaram sistematicamente da legalidade de uma forma geral.

Ao invés de realizar as desapropriações para fins de reforma agrária, como determinava a legislação, os militares priorizaram uma rápida modernização da agricultura nas grandes propriedades, através de um variado conjunto de políticas agrícolas, com crédito subsidiado, seguros por agências estatais, pesquisa tecnológica e assistência técnica, políticas de preços mínimos e obras de infraestrutura. Os *latifúndios*, com um intenso e deliberado apoio intervencionista do Estado, começavam a ser convertidos em *empresas rurais*, conforme as definições do *Estatuto da Terra*.

Além disso, foram implementados, com intensos impactos ambientais e sobre as comunidades indígenas, centenas de projetos de distribuição de terras por agências

governamentais e empresas privadas de colonização em áreas florestais de fronteira agrícola, particularmente nos Estados do Mato Grosso e de Rondônia, substituindo a desapropriação nas regiões de ocupação mais antiga como instrumento prioritário na realização da reforma agrária.

Considerações finais

A noção de reforma agrária e sua institucionalização nas primeiras décadas do século XX esteve vinculada à criação de condicionantes sociais, ambientais e econômicos para a propriedade da terra no Brasil, tendo em vista que, até então, vigorava uma legislação agrária que mantinha a propriedade rural inviolável e imune a qualquer intervenção estatal. Foram a partir de então criados - e continuamente modificados - alguns dos principais mecanismos de controle estatal sobre o uso do solo, como a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, a exigência de parâmetros produtivos e sociais, a distribuição social dos benefícios decorrentes de obras públicas e a proteção ambiental, entre outros.

Em meados do século XX, os debates conceituais e políticos voltavam-se, principalmente, para a pertinência de se considerar, como parte da reforma agrária, não só a distribuição e/ou a re-distribuição da terra, mas também a legislação trabalhista e as políticas agrícolas para a modernização da agropecuária. Paralelamente, surgem novas reflexões sobre os obstáculos fundiários ao desenvolvimento econômico e movimentos sociais e sindicais demandando a reforma agrária e a extensão da legislação trabalhista para os trabalhadores rurais.

A diversidade conceitual e política e a intensificação dos debates políticos sobre a reforma agrária se transformaram em uma das mais importantes pautas políticas no governo João Goulart, cuja deposição em 1964 tem sua interpretação associada aos conflitos agrários que vinham ocorrendo no país. Os governos militares mantiveram parte da legislação agrária vigente e instituíram um novo arranjo com base no *Estatuto da Terra*, mas sua aplicação ficou em grande medida restrita à colonização da região amazônica e à modernização conservadora da agricultura.

Referências

BASTOS, E. R. **As Ligas Camponesas**. Petrópolis: Vozes, 1984, 142 p.

CLEOPHAS, J. A reforma agrária e o ministro João Cleophas: entrevista coletiva concedida à imprensa em 7-8-1951 pelo Ministro da Agricultura. In: BRASIL. **Reforma agrária no mundo e no Brasil**, Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1952, p. 3-11.

COSTA PORTO, J. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1965, 159 p.

DUARTE, N. **Reforma agrária**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953, 113 p.

GARCÍA, A. **Reforma agraria y dominación en América Latina**. Buenos Aires: Sociedad Interamericana de Planificación, 1973, 297p.

GOMES DA SILVA, J. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar, 1971, 284 p.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Fulgor, 1963, 196 p.

HALL, M. D. Trabalhadores imigrantes. **Trabalhadores**. n. 1. Campinas: Secretaria de

Cultura, Esporte e Turismo. 1989, p. 2-15.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, 440 p.

MAIA NETO, J. **Brasil: guerra-quente na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, 232 p.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989, 215 p.

NATIONS UNIES. **La réforme agraire**: les défauts de la structure agraire qui entravent le développement économique. New York: Nations Unies, Département des questions économiques, 1951, 109 p.

NORDER, L. A. **Políticas de assentamento e localidade**: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil. (Tese de Doutorado). Wageningen: Universidade de Wageningen, 2004, 313 p.

OSÓRIO SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Edunicamp, 1996, 372 p.

PRADO JR., C. **Evolução Política do Brasil**: ensaio de interpretação dialética da história brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1947, 203 p.

PRADO JR., C. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979, 188 p.

RAPOSO, B. H. **Reforma agrária para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1965, 163 p.

SALLUN JR., B. **Capitalismo e cafeicultura**: oeste paulista, 1888-1930. São Paulo: Duas Cidades, 1982, 258 p.

SCHILLING, P. R. **O que é reforma agrária**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963, 133 p.

SMITH, R. **Propriedade da terra e transição**: estudo da formação da propriedade da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

STOLCKE, V. A família que não é sagrada: sistemas de trabalho e estrutura familiar: o caso das fazendas de café em São Paulo. In: Arantes, A. A. et. al. (orgs.). **Colcha de retalhos**: estudos sobre a família no Brasil. Campinas: Ed. Unicamp, 1994, p. 61-114.

VIOTI DA COSTA, E. Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: Viotti da Costa, E, **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. São Paulo: Brasiliense, 1987 p. 139-161.

Recebido para publicação em 16 de agosto de 2013

Devolvido para revisão em 19 de março de 2014

Aceito para publicação em 28 de abril de 2014