

A PROBLEMÁTICA AGRÁRIA NUMA SOCIEDADE INDUSTRIAL (*)

Abdias Vilar de Carvalho

A análise da problemática agrária, que não seja limitada aos parâmetros gerais de um modo de produção, funda-se na apreensão do dinamismo das relações sociais que configura a realidade concreta de cada sociedade.

É nessa perspectiva que procuramos desenvolver nossos estudos de maneira que a questão agrária seja inserida no contexto histórico, exprimindo assim as contradições próprias a cada conjuntura.

Tal preocupação surge, sobretudo, como uma postura crítica à análise da relação Estado e Agricultura que privilegia isoladamente as medidas governamentais. A hipótese que pretendendo considerar é a de que se o setor primário faz parte da estrutura produtiva, as políticas agrárias e agrícolas não devem estar isoladas do projeto de transformações gerais e por conseguinte devem refletir os diversos interesses políticos dos grupos sociais e mais especialmente o pacto social dominante.

Para obter uma visão mais privilegiada desta imbricação estamos desenvolvendo, ainda de forma embrionária, linhas indicativas gerais de uma metodologia que leve em consideração os elementos centrais que permitem perceber como a questão agrária se situa no contexto global da sociedade.

É possível construir três situações típicas:

a) a estrutura econômica da sociedade é determinada pela organização agrária;

(*) Este texto constitui uma versão preliminar de um relatório de pesquisa. O objetivo aqui é de apresentar as idéias centrais em busca de sugestões e críticas.

- b) há um processo de diversificação produtiva;
- c) a industrialização constitui a matriz da estrutura social.

No caso concreto do Brasil e tomando como pontos de referência a Abolição da Escravidão e o Movimento Militar de 1964, o uso desta metodologia permite distinguir três movimentos históricos.

I — No período que vai de 1889 a 1930, a sociedade brasileira tem como fundamento a produção agrícola. Há uma identificação entre o econômico e o político, ou seja, entre o Estado e instituições (governamentais ou não) com os interesses da classe dominante agrária. Neste caso, não se deveria a rigor falar numa política para o setor primário, pois é este setor que orienta o projeto da sociedade. Haveria, sim, políticas para as demais atividades produtivas subordinadas ao capital agrário. O Estado oligárquico, a ideologia do “país essencialmente agrícola”, a aliança entre a Igreja católica e a classe dominante agrária, o controle do setor terciário, especialmente a burocratização, por grupos ligados à atividade agrária, a orientação educacional, todos estão ligados à reprodução deste modelo societário.

Desta forma, este período é caracterizado pelo domínio econômico e político da classe fundiária.

No entanto, embora esta classe tenha como elementos comuns o monopólio da propriedade da terra e o caráter agroexportador de suas atividades, ela representa diferenciações internas, que se manifestam pelo maior ou menor uso de capital na exploração agrícola e pela importância da articulação de cada uma à economia nacional.

Estas diversificações não só traduziram as transformações econômicas existentes, mas também o tipo de relação com o Estado e com o sistema político, ou seja, refletem igualmente a posição de cada uma dessas frações na direção política da sociedade.

Neste sentido poderíamos, segundo nosso esquema, dizer que, no período em questão, a classe dominante agrária se diversifica nas seguintes “frações”:

- a) a oligarquia do café nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Eram os setores mais modernos da economia do país,

cujos interesses estavam também se diversificando por outros ramos — comércio, bancos, etc. (1) politicamente se constituem no grupo dirigente do Estado;

b) a oligarquia do Rio Grande do Sul, ligada essencialmente à produção para o mercado interno, e cujo peso político no esquema hierárquico oligárquico é importante, em decorrência de grande influência exercida no Poder Legislativo Federal;

c) as oligarquias ligadas aos setores agroexportadores de açúcar e cacau no Nordeste, e de café no Estado do Rio de Janeiro. São oligarquias em processo de estagnação econômica. O crescimento da produção que lhes serve de base é determinado mais pela demanda externa do que propriamente pelas transformações na estrutura produtiva. Tendo sido as principais forças políticas no período monárquico, foram deslocadas, em plano nacional, pelos cafeicultores paulistas e mineiros, após a Abolição da Escravidão e a queda do Império. São, no entanto, economicamente dominantes a nível de seus Estados, onde exercem o controle político;

d) as oligarquias que ocupam uma posição secundária tanto ao nível nacional quanto ao nível de seus respectivos Estados. São os grandes proprietários rurais situados no interior de cada estado e com diminuto peso político além de seus municípios. A figura mais expressiva desta categoria são os coronéis.

Esta diversificação no seio da classe dominante e que se traduz tanto na forma de exploração econômica quanto na capacidade política de maior ou menor controle do Estado não significa que houvesse contradições insanáveis entre estas frações de classe. Sem dúvida, divergências na condução dos seus interesses econômicos e políticos, tais como as que surgiram a respeito de quotas de exportação, política de crédito e de câmbio, sistema eleitoral, etc., existiam e levavam-nas em momentos sucessórios a certos tipos de alianças, que à primeira vista pareciam demonstrar contradições antagônicas.

A política de exportação era identificada com os interesses do país; de maneira que todas as tentativas de diversificação econômica eram interpretadas como obstáculo à vocação natural do "país agrícola". É sob este mesmo prisma que a industrialização era dificultada e qualquer descontentamento dos setores urbanos passa a ser considerado como ameaçador à ordem social (2).

O direcionamento global deste período não impediu, contudo, que nos anos 1914-1917 tivesse havido um despertar industrial e, nos anos 20, uma série de manifestações políticas de contestação à situação de domínio oligárquico. De qualquer maneira, o surto industrial e o comportamento político só podem ser explicados se colocados dentro do quadro referencial de predominância econômica e política do setor agrário, desde que surgiram nos momentos de crise da dominação oligárquica.

II — O segundo período que tem início com a Revolução de 30 e vai até 1945 caracteriza-se como uma fase de transição de uma sociedade predominantemente agrário-exportadora para uma sociedade com predominância urbano-industrial. A expansão do capitalismo industrial, a redefinição do setor primário através das medidas de proteção e das de orientação dos lucros e da política cambial para incentivar a industrialização, a institucionalização política das classes sociais, sobretudo dos setores populares, constituíram, sem dúvida, as três grandes diretrizes do novo Estado, saído da Revolução de 30. A formação de um novo pacto social entre os setores agrários, o setor industrial emergente e os setores médios urbanos assenta no compromisso de não expropriação da propriedade privada da terra, da exclusão da massa rural de qualquer participação política, e, de outra parte, na garantia de abertura do sistema político aos setores urbanos (3).

Dentro do nosso esquema metodológico, a industrialização passa a se basear numa acumulação interna, em função da qual o setor agrário-exportador será redefinido. Em outros termos, o setor primário passa a ser subordinado ao projeto de industrialização do país. Neste momento é possível falar de uma política para a agricultura, o que significa uma diferenciação de diretrizes específicas para cada estrutura produtiva da sociedade.

Isto não significa que as oligarquias tenham perdido o seu poder político. Como se sabe, a condução política da sociedade, nesta fase, apresenta características de um equilíbrio de forças, pois a classe industrial é ainda fraca econômica e politicamente. As oligarquias permanecem no cenário político através do controle dos governos estaduais e das instituições estatais ou paraestatais.

III — O terceiro momento corresponde ao início de redemocratização do país e se estende ao Movimento Militar de

1964. É a fase do predomínio econômico e político da burguesia industrial.

Depois da 2ª Guerra Mundial “há uma expansão e mudança contínua da estrutura industrial brasileira” (4) que se revela pelo crescimento da produção de bens de consumo duráveis e pelo início da produção de bens de capital. O modelo de organização da sociedade, inaugurado em 30 e asentado num setor industrial autônomo e autopropulsor de seu desenvolvimento, se consolida neste período.

O complexo urbano-industrial caracterizado pela expansão dos setores comercial, bancário, de comunicação, educação, saúde, de serviços governamentais e de profissionais liberais revelará, ao mesmo tempo, o dinamismo de desenvolvimento econômico e das atividades políticas. O avanço da divisão social do trabalho exigirá igualmente o da divisão técnica do trabalho e neles os interesses de classes e grupos sociais se farão presentes e procurarão se exprimir por intermédio de associações, sindicatos e partidos políticos. Em outros termos, a sociedade urbano-industrial ao crescer economicamente faz surgir novas classes, novos grupos com interesses e formas de comportamento político-cultural diferentes.

A cidade torna-se o “locus” privilegiado do econômico e do político modernos.

Este modelo de organização da sociedade brasileira se faz sob a hegemonia da burguesia industrial através de um pacto social que inclui os setores agrários dominantes, os setores médios e operários urbanos. Este pacto social se realiza pela política populista.

Com efeito, no seio da classe dominante as divergências de interesse não foram capazes de alterar a aliança da burguesia industrial com os latifúndios. A industrialização far-se-á sem a alteração de estrutura fundiária e muito menos ainda sem excluir do poder político os proprietários de terra, apesar de serem situados em posição diferenciada da que ocupavam no período oligárquico.

Claro que esta aliança se materializava no apoio concreto às estruturas produtivas de cada fração da classe dominante, e na organização político-partidária.

A Constituição de 1946 exprimirá este pacto ao “solidificar” o modelo econômico e político, característicos das sociedades burguesas e ao mesmo tempo assegurar a manutenção da propriedade da terra. A respeito deste último aspecto vale salientar que, apesar da presença do texto constitucional do

princípio da vinculação da propriedade ao interesse social, a desapropriação estava condicionada à “prévia e justa indenização em dinheiro”, o que tornava de difícil viabilidade econômica a alteração da estrutura fundiária.

Por outra parte, a criação de partidos políticos de caráter nacional não conseguiu diminuir as influências locais e regionais. Com efeito, a organização partidária estava mais marcada pelas relações familiares e por problemas mais locais do que propriamente por uma adequação entre os interesses das classes sociais e sua organização partidária (5). Isto permitia que só formalmente (burocraticamente) houvesse quadros partidários, pois na prática não existia uma relação de identificação, de participação e de mobilização entre os quadros e o partido. Só em momentos de campanha eleitoral era que surgia maior interesse pelas atividades partidárias, dirigidas, muitas vezes, mais pelo carisma dos líderes do que mesmo pela aceitação do programa partidário.

Apesar disto, os três grandes partidos — PSD, PTB e UDN, procuravam assumir caracteres representativos de determinados grupos sociais. O PSD, por exemplo, é considerado um partido conservador. Isto porque seus principais líderes eram de base rural ou ligados à estrutura agrária; muitos deles haviam passado pela máquina administrativa da ditadura varguista, inclusive como interventores federais nos Estados; e ainda porque, do ponto de vista de sua forma, o PSD estava baseado no clientelismo. A UDN, nascida da oposição à ditadura varguista, assumia ares de um partido liberal-burguês (6). Encontra inicialmente apoio nos setores médios urbanos e também nos grupos econômicos ligados à indústria e aos bancos. É, no entanto, o único partido a incluir no seu programa de fundação um “plano de nacionalização e socialização dos serviços públicos e sociais que, por sua natureza, e a exemplo do que ocorre em outros países, devem ser dirigidos diretamente pelo Estado” (7). O PTB, que segundo o próprio Vargas teria sido criado para impedir a penetração do comunismo na classe operária, identificava-se com os setores populares, defendendo especialmente as leis sociais de proteção ao trabalho.

A respeito de organização político-partidária há dois fenômenos interessantes. De um lado, esta caracterização geral dos partidos se modifica por regiões. No Nordeste, por exemplo, havia latifundiários no PTB, usineiros e latifundiários na UDN e progressistas no PSD. De outro lado, porque é através destes

partidos que a classe dominante agrária, embora dividida, se fazia presente no Estado.

O populismo através de seus diferentes líderes conseguia assim a iniciativa do processo de participação política, controlando os canais institucionais e representativos. É por esta razão que a participação popular se constituirá em mais um mecanismo de manipulação do que propriamente de atividade política conscientizada. A esse fato se alia o de que os sindicatos operários, especialmente, e outras associações eram controladas ou submetidas aos esquemas partidários e governamentais. As figuras do "pelejo sindical" e do "padrinho" no funcionalismo público são faces da mesma prática populista.

Mas na medida em que a regra do jogo político-partidário funcionava, havia possibilidade para que os grupos sociais o utilizassem como forma de descontentamento e de pressão e até mesmo de posicionamento ideológico.

Esta fase do populismo pode pois ser identificada como de hegemonia da burguesia industrial, onde a modernização da agricultura, a racionalização administrativa e o distributivismo econômico conseguem um consenso geral das classes dominantes. Esta hegemonia é também conseguida pela apresentação e identificação do projeto de industrialização como projeto de emancipação nacional. O nacionalismo passa a ser assim também um dos componentes da prática populista. Getúlio Vargas, Juscelino, Jânio Quadros e João Goulart, presidentes da República na época, se identificaram plenamente com as correntes desenvolvimentistas e nacionalistas.

Em fins dos anos 50 o modelo político de ampliação das bases sociais do Estado conhecerá um importante abalo com o surgimento do movimento camponês, excluído deste pacto.

Interessa-nos, neste momento, orientar nossa reflexão para a questão básica do roteiro metodológico: como numa sociedade urbano-industrial se coloca a problemática agrária?

O ajustamento do setor primário ao modelo capitalista industrial deve ser analisado levando-se em consideração como ele é compreendido e sob que condições políticas e sociais ele é realizado.

As teorias econômicas apontam quatro funções básicas para o papel da agricultura:

- criação de um excedente alimentar e de matérias-primas;

- criação de mercado;
- liberação de mão-de-obra;
- transferência de capitais.

Durante os anos 50, a análise e soluções à questão agrária têm como pressupostos este quadro funcional.

A interpretação fundamental é de que a agricultura brasileira, baseada na concentração fundiária, não cumpria essas funções e se constituía num dos entraves essenciais à sua própria modernização, à industrialização e à integração das regiões mais atrasadas. Isto porque a concentração fundiária — herdada da sesmaria colonial — reproduzia, de um lado, o binômio latifúndio-minifúndio, e de outro, limitava o crescimento de produção a formas extensivas. Como os censos de 1940 e 50 vão demonstrar, o aumento da produção se deu basicamente pela incorporação de novas áreas de cultura, seja pela exploração de terras ociosas dentro dos latifúndios, seja pela incorporação de fronteiras externas, seja ainda pela intensificação das pequenas produções.

A estrutura agrária assentada na concentração fundiária apresentava uma série de problemas. Em primeiro lugar, desestimulava a inovação tecnológica, impedindo o surgimento e/ou expansão deste ramo industrial de produção de equipamentos e insumos para a agricultura. O uso de tratores, por exemplo, era ainda débil. Em 1950 existiam 16.744, isto é, o dobro da década anterior, a maior parte dos quais localizados em São Paulo e Estados vizinhos (8). Em segundo lugar, recriava constantemente formas de exploração da forma de trabalho não proletarizada. A persistência do colono e do morador ou mesmo dos sistemas de parceria e arrendamento inibiam a inovação tecnológica e a expansão de mercado. Com efeito, a diminuta massa salarial circulante no meio da classe trabalhadora limitava consideravelmente a melhoria do estilo da vida. A maior parte dos analistas vai se basear na presença destas relações para caracterizar a agricultura como feudal ou semi-feudal, principalmente na região Nordeste. Em terceiro lugar, criava a possibilidade de esgotamento físico da terra, repercutindo sobre a sua produtividade. As formas predatórias de exploração do solo eram um exemplo. Levando em consideração os censos de 1920 a 1950, Alberto Passos Guimarães calcula que nestes 30 anos só três produtos dos 10 analisados — café, cacau e trigo — conseguiram uma avaliação do rendimento médio em quilo por hectare. O feijão, por exemplo, que em 1920

apresentava um rendimento médio de 1.078 kg/ha, caíra, em 1950, para 400 kg/ha; a cana-de-açúcar, de 33.736 kg/ha para 26.822 kg/ha; o milho, de 2.040 para 1.049 kg/ha (9).

Se havia um excedente alimentar e de matéria-primas, isto era obtido de forma insegura e sobre uma base atrasada. Isto porque a extensão das áreas cultivadas com produtos de exportação estava condicionada à demanda externa, tornando assim aleatória a produção agrícola. Já a produção alimentar para o mercado interno ficava condicionada à capacidade de sobretabalho do pequeno produtor, em cuja exploração esta produção era feita na sua maior parte. A crise de abastecimento das cidades tinha nestas situações os seus elementos geradores.

A partir do diagnóstico formulado nestes termos, as diretrizes governamentais para o setor agrário têm como eixos básicos a modernização da infra-estrutura e a alteração do latifúndio.

No primeiro caso, propõe-se a implantação de um sistema de crédito, de comercialização, de armazenagem, de transporte e de educação técnica que permita a inovação tecnológica, responsável que seria pelo aumento da produtividade e pelo estímulo à diversificação da produção.

Esta política tem o apoio dos partidos políticos, em cujos programas partidários estas medidas são, inclusive, detalhadas.

No Governo Vargas, são tomadas as seguintes providências:

1951 — proposição da criação do Serviço Social Rural. Este só será aprovado pelo Congresso Nacional em 1955;

— Banco Nacional de Crédito Cooperativo, em substituição à Caixa de Crédito Rural, criada em 1943;

— Comissão Nacional de Política Agrária, "com o objetivo de estudar e propor ao Presidente da República as medidas julgadas necessárias para a organização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem-estar social". O artigo 2º estabelece que a comissão deve elaborar estudos e projetos visando — a) maior desenvolvimento, produtividade e estabilidade da produção, mercado, preços dos produtos do campo e dos rendimentos dos produtores, ao mesmo passo que os preços mais baixos para consumidores; b) amparo ao trabalhador rural, ampliação das suas possibilidades de emprego e melhoria dos seus salários e condição de vida; c) organização das classes agrárias, através de entidades representativas e coo-

perativas; d) extensão progressiva aos meios rurais do regime de previdência e assistência; e) revisão das regras do direito positivo que regulam as relações entre proprietários, parceiros e foreiros, com o objetivo de dar eficácia às garantias e de assegurar aos lavradores o fruto do seu trabalho; f) assistência e defesa do pequeno proprietário rural (10).

1953 — decreto nº 32.889 que dispõe sobre assistência financeira aos pequenos e médios produtores agropecuários.

1954 — criação do Instituto Nacional de Imigração e colonização;

— estabelece normas para a instituição do seguro agrário, incluindo aí a criação da Companhia Nacional do Seguro Agrícola;

— institui o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais. Uma das finalidades deste Conselho, expressa no artigo 4º, letra B, diz — “a modernização dos meios de produção agrícola por meio da cultura e criação intensivas, seleção e multiplicação dos elementos da reprodução vegetal, melhoria de animais e rebanhos, rotação das pastagens, erradicação das pragas e epizootias, adubação, correção dos solos, construção de açudes, poços e irrigação, preparo da terra, mecanização dos trabalhos, incrementos das safras diversificadas, transformação dos latifúndios em fazendas mistas e tudo quanto contribua para a fixação do trabalhador rural e sua família, nas atividades do campo” (11)

Além destas medidas, há uma série de decretos orientados para financiamento da produção, da compra de máquinas agrícolas e de adubos, bem como os que estabelecem preços mínimos.

Quanto à política agrária, ou seja, a que diz respeito à estrutura fundiária, esta vai se orientar para alterar concentração de terra e, especialmente, desenvolver a pequena produção, base de uma classe média rural no campo.

A este respeito o PTB inclui em seu programa partidário a “extinção dos latifúndios improdutivos, assegurando-se a possibilidade de posse de terra a todos os que queiram trabalhá-la concedendo-se auxílios aos que nela queiram se fixar (12). E prevê “a extinção, pelos meios que a lei fixou, dos latifúndios, especialmente quando situados ao longo de vias de comunicação ou próximos às cidades” (13)

A UDN apregoa também “promover a extinção dos latifúndios desde a adoção do imposto progressivo sobre os mesmos, quando situados em torno das cidades e servidos por transportes, até a desapropriação com indenização, visando ao desenvolvimento da pequena propriedade” (14).

O PSD é o único dos três grandes partidos que nada diz sobre o latifúndio.

Na esfera do Poder Executivo vamos encontrar em vários pronunciamentos nos quais, ainda candidato ou já presidente, Vargas condena o latifúndio. Durante a campanha eleitoral e em seus 81 discursos, é em São Paulo que ele será mais enfático a respeito da agricultura e do latifúndio, quando afirma: “precisamos de uma lei agrária que, nos termos da Constituição vigente, condicione o uso da propriedade a uma finalidade social. O direito de propriedade da terra ficará, assim, subordinado ao bem-estar e ao progresso social. O latifúndio que é a terra improdutiva, não aproveitada, à espera da valorização, deve ser desapropriada pelo Estado para fins de utilização econômica. Mas quem for proprietário de terras e não puder aproveitá-las, por falta de recursos, precisa receber financiamento, para poder produzir. A própria terra é a mais sólida das garantias. Essas medidas devem ser completas com o vigoroso amparo às cooperativas agrícolas, o fornecimento de máquinas, sementes, fertilizantes e a incentivação do ensino técnico, a fim de que se possa ampliar e fortalecer a nossa produção rural. Não cogitamos de alienar as propriedades dos seus donos ou ocupantes, mas as terras devolutas pertencentes ao Estado devem ser aproveitadas para a cultura e cedidas as suas glebas aos trabalhadores que queiram fecundá-las com o seu trabalho. Vige retomarmos à política da fundação de Colônias Agrícolas, para distribuição gratuita da terra aos agricultores pobres, que precisam receber, como receberam do meu Governo, assistência médica, financeira, etc.” (15).

As mensagens presidenciais ao Congresso Nacional vão enfatizar especialmente as necessidades de uma modernização agrícola.

No dia 23 de julho de 1953, o Presidente Vargas envia ao Congresso Nacional um projeto referente à desapropriação por interesse social (Mensagem nº 289-53). Esta mensagem caminha por várias comissões da Câmara e do Senado até 12 de dezembro de 1958, para só ser retomada em 1962. No dia 29 de agosto deste ano ela se torna a lei nº 4.132. A de-

sapropriação por interesse social é enquadrada no art. 147 da Constituição Federal que regula a desapropriação por utilidade pública.

No Poder Legislativo há, por sua vez, vários projetos visando à estrutura fundiária, como por exemplo:

— projeto nº 182 do Dep. Bueno da Silveira — “condiciona o direito de propriedade à produtividade da gleba”;

— nº 192 do Dep. Lúcio Boralho — “estabelece normas para legitimação de terras ocupadas por pequenos posseiros”;

— nº 397 do mesmo deputado — “torna livre de quaisquer despesas a aquisição de propriedade assegurada pela Constituição ao lavrador ainda não proprietário de bens imóveis”;

— nº 23 do Dep. Manoel Peixoto que “ampara a pequena produção e fomenta a produção por meio de crédito”.

Concernente à pequena produção, os partidos políticos, o governo federal e o Poder Legislativo são unânimes em mostrar a necessidade de sua consolidação através da garantia de crédito e de preços mínimos, bem como de medidas que garantam a fixação do homem à terra. O desenvolvimento da pequena produção modernizada constitui, de certa maneira, o ponto chave das políticas agrárias e é inserido no contexto dos projetos de colonização. Desta forma, alterar a estrutura fundiária significa modificar o monopólio da grande propriedade fundiária e para isto só uma política de consolidação da pequena propriedade, seja como elemento dos projetos de colonização, seja em cooperativas, surge como uma das vias do desenvolvimento capitalista na agricultura.

A expansão das fronteiras — internas e externas — neste período coloca em debate duas questões fundamentais: o direito do trabalhador e a pequena produção.

Com efeito, no Nordeste, a demanda crescente de açúcar no mercado mundial faz com que fornecedores e usineiros atendam a esta demanda pela ampliação das áreas cultivadas. A valorização do produto leva a uma modificação no sistema de trabalho que tem como conseqüências maiores a expulsão do trabalhador rural das terras que ocupava como “morador” ou “foreiro”. Celso Furtado vê a repercussão deste processo sobre a economia: “o morador, em período relativamente curto, foi transformado de pequeno sitiante, responsável pela

produção de parte daquilo que comia com sua família, em um mero trabalhador assalariado. Teria sido necessário um aumento substancial do salário monetário desse trabalhador para que ele pudesse abastecer-se comprando alimentos que anteriormente produzia" (16)

No fim dos anos 50, o avanço dos canaviais sobre as terras dos camponeses e sua expulsão do campo faz surgir o movimento camponês, através das Ligas Camponesas.

Por outra parte, o avanço do café de São Paulo para o Paraná e Estados vizinhos, e a "conquista" do centro-oeste acirram as contradições geradas pela estrutura fundiária baseada na concentração fundiária. A pequena produção se vê ameaçada, seja pela grande propriedade, seja pela falta de meios financeiros. A valorização da terra em regiões virgens proporciona uma corrida ao centro-oeste que fará surgir os conflitos de terra, na luta entre posseiros e grileiros.

Esta situação geral traz novos problemas a serem enfrentados pelo governo: a extensão da legislação ao campo e a reforma agrária.

Em 1954, o Deputado Coutinho Cavalcanti apresenta na Câmara Federal um projeto de Reforma Agrária, que receberá o número 4.389. Os debates sobre o projeto se prolongam e através de emendas e substitutivos chega em 1963 sem aprovação, para ser arquivado em 1971.

Pela sua importância convém destacar seus pontos principais:

- o artigo 14 estabelece os tipos de propriedade:
 - A pequena propriedade,
 - a média propriedade,
 - as empresas agrícolas ou grandes propriedades tecnicamente exploradas,
 - a propriedade agrária cooperativa,
 - as propriedades comunais,
 - os bens de comunidades aborígenes.

A decretação da reforma agrária seria feita através da Convenção Nacional de Reforma Agrária, "através da qual se estabelecerá o solene acordo entre os Poderes Executivos da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal e do Município, destinado a regular a criação de órgãos que executarão a reforma agrária, bem como o regime de cooperação e harmonia em que os mesmos devem trabalhar" (17).

O imposto territorial rural progressivo deve servir como mecanismo eficiente de desencorajamento da posse da terra improdutiva.

As finalidades da reforma agrária seriam:

- a) promover a justa distribuição da propriedade;
- b) eliminar os processos rotineiros na agricultura, atualizando-os de acordo com as técnicas modernas;
- c) proporcionar aos não proprietários maiores estabilidade e segurança;
- d) dar combate ao latifúndio e ao minifúndio;
- e) eliminar progressivamente, substituindo por formas racionais, o sistema feudal de exploração e ocupação do solo;
- f) promover todas as medidas no sentido de evitar que o proprietário rural, principalmente o pequeno, se proletarize.

A desapropriação deveria levar em consideração, ou melhor, ter por base, "o valor declarado pelo proprietário".

E, finalmente, prevê igualmente este projeto a aplicação da Legislação Trabalhista no campo, ao incluir no seu artigo 195:

— o salário mínimo, o descanso semanal remunerado e períodos diários de descanso; férias remuneradas, indenização por despedida injusta; estabilidade; assistência médica e farmacêutica; condições higiênicas de trabalho; alojamento e alimentação e sindicalização.

Ainda, segundo o Deputado Coutinho Cavalcanti, trabalhadores rurais são "todos os que recebem, pela prestação de serviços agrícolas, um pagamento em dinheiro, espécie ou em um e outra, combinados, estabelecido na base de diária, quinzena, mês, tarefa ou empreitada, sem uma participação direta e substancial no resultado da produção" (18)

Esta definição é sumamente importante neste projeto, pois a situação social dos que são remunerados em espécie e a dos colonos estava realmente em discussão, dividindo a opinião de vários analistas. Para uns, os primeiros não são trabalhadores assalariados e sim camponeses; para outros, o colono é também um camponês. Este debate teve seu peso significativo quando da discussão do Estatuto da Lavoura Canavieira, em 1942.

Em 1954, a Comissão Nacional de Política Agrária reclamava nas "Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil" a alteração do texto constitucional no que diz respeito à desapropriação por interesse social; "porquanto as indenizações não podem constituir prêmio à especulação e ao parasitismo, excluindo-se todo pagamento que não corresponda a principal benfeitoria e juro razoável pelo dinheiro investido" (19).

Por outra parte, o Ministro da Agricultura, João Cleofas, limitava a reforma agrária "à política de colonização, à garantia, pelo Tesouro, do financiamento efetivo e rápido ao pequeno produtor e à regulamentação dos arrendamentos da terra" (20). E considerava a reforma agrária proposta pelo Governo como "altamente conservadora, pelo benefício e sustentáculo direto ao pequeno proprietário que nos países europeus, pela formação de classe média rural, constitui o principal obstáculo ao comunismo" (20).

A problemática agrária, como procuramos demonstrar, é parte integrante do sistema econômico de produção e das políticas governamentais e das classes sociais que buscam organizar um modelo determinado da sociedade. No caso brasileiro, a agricultura dentro do esquema de interpretação dominante na fase populista se caracteriza pela sobrevivência de relações feudais ou semifeudais. Tal situação obstaculizava o projeto de emancipação nacional baseado na industrialização extensiva a todo o país.

Este modelo tinha como pressuposto político a formação de um pacto social entre a burguesia industrial, os assalariados urbanos e a classe operária, em cujo pacto competia à burguesia "progressista" liderar o processo de transformação da sociedade brasileira. Ora, esta burguesia, apesar de a contradição fundamental estar no Trabalho, nesta fase apresentava uma contradição importante com o latifundiário. Pois que se era do interesse dos operários melhores salários e melhores condições de vida, para a burguesia a ação de um dinâmico e expansivo mercado interno se constituía, dentro da lógica do capitalismo, um forte motivo de realizar a desapropriação do latifúndio.

Cabe-nos, agora, uma indagação: como podem analistas e políticos propor tal projeto de organização da sociedade, quando os fatos demonstravam que, apesar da linguagem, a burguesia e o governo não tinham interesse e/ou condições de alterarem realmente a estrutura fundiária?

Como compreender, por exemplo, que todo o Ministério de Vargas estava essencialmente entregue ao PSD, excetuando-se a Pasta do Trabalho nas mãos do PTB e a da Agricultura na direção do udenista e usineiro João Cleófas?

Como compreender que o populismo se caracterizava justamente pela hegemonia da burguesia industrial que não aceitava a inclusão da participação política das massas rurais?

E é justamente quando as massas camponesas despertam e tomam consciência que exigem o direito à cidadania que o pacto populista começa a apresentar certas fissuras, que o levam ao rompimento em 1964.

A especificidade do caso brasileiro reside justamente no fato de que o populismo consolidava uma via própria de desenvolvimento tardio, diferente da conhecida pelos países europeus, mas não tão diferentes em conteúdo, dado que o capitalismo apresentou várias formas de penetração e dominação na agricultura. Uma destas formas é a preservação da concentração fundiária.

NOTAS

- 1 — Cf. FURTADO, Celso — *A formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- 2 — Cf. CARVALHO, Abdias V. — *Crise política e transformação do Estado: algumas reflexões sobre o Estado brasileiro (1930-45)*. Brasília, UNB.
- 3 — Idem.
- 4 — Cf. TAVARES, Maria da Conceição — *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, 1972.
- 5 — Cf. IANNI, Otavio e outros — *Política e revolução social no Brasil*. Rio, Civilização Brasileira, 1965.
- 6 — Cf. MOTTA, Paulo Roberto — *Movimentos partidários no Brasil*. Rio, Getúlio Vargas, 1971.
- 7 — UDN — programa, Rio de Janeiro, 1949, p. 9.
- 8 — Cf. GUIMARÃES, Alberto Passos — *Quatro séculos de latifúndio*. Rio, Paz e Terra, 1965, p. 189.
- 9 — Cf. Idem, p. 205.
- 10 — Cf. Senado Federal — *Reforma Agrária*, v. 1, t. 2, p. 143.
- 11 — Cf. VADE-MÉCUM AGRÁRIO, v. 2, p. 507.
- 12 — Cf. PTB — Programa Partidário, 1945 — s/ed. s/d.

- 13 — Idem
- 14 — Cf. UDN — Programa Partidário, p. 14.
- 15 — Cf. VARGAS, Getúlio — **A Campanha presidencial**. Rio, J. Olympio, 1951 — p. 64.
- 16 — Cf. FURTADO, Celso — **Dialética do desenvolvimento** — Rio, Fundo de Cultura, 1964. p. 144.
- 17 — Cf. Senado Federal — **Reforma Agrária** — v. 1, t. 2, p. 20.
- 18 — Idem, p. 36.
- 19 — Comissão Nacional de Política Agrária — **Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil** — Princípios Básicos, p. 27.
- 20 — Comissão Nacional de Política Agrária. **Reforma Agrária no Brasil** — Primeiros Estudos e Projetos — SIA — Rio, 1953. p. 19.

B I B L I O G R A F I A

- BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Vade-Mécum Agrário**. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1978, v. 2.
- BRASIL, Comissão Nacional de Política Agrária. **Reforma Agrária no Brasil**. Primeiros Estudos e Projetos. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, 1953.
- BRASIL, Presidente, **Mensagens Presidenciais 1947-1964**. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978, 435 p. (Documentos parlamentares, 127).
- BRASIL, Senado Federal. **Reforma Agrária**. Brasília, Serviços Gráficos do Senado Federal, 1963. 3v.
- CARONE, Edgar — **A Primeira República**. São Paulo, DIFEL, 1973.
- CARVALHO, Abdias Bilar de — **Crise Política e transformação do Estado: algumas reflexões sobre o Estado Brasileiro (1930-45)** UnB. Brasília — UnB série 13, 1978.
- CASTRO, Antonio de Barros — **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. 2.^a ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1975. 2v.
- FLEISCHER, David — **As bases sócio-econômicas do recrutamento partidário — 1945/1965**. Brasília, UnB-CIS, 1979, 44p.
- FURTADO, Celso — **A formação Econômica do Brasil** — Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, Celso — **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.
- GUIMARÃES, Alberto Passos — **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- HIRSCHMANN, Albert O. — **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.

- IANNI, Octávio — **Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2.^a ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.
- MALAN, Pedro S. e outros — **Política econômica externa e Industrialização no Brasil (1939-52)**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- MOTTA, Paulo Roberto — **Movimentos partidários no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- SKIDIMORE, Thomas — **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 4a. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- SINGER, Paul I. — **Força de trabalho e emprego no Brasil, 1920-1969**. São Paulo, **Cadernos CEBRAP N.º 3**, 1971.
- VARGAS, Getúlio — **O Governo Trabalhista no Brasil** — Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.
- **A Campanha Presidencial**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1951.
- WEFFORT, Francisco C. — **Estado e Massas no Brasil**. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro (1): 142, maio 1966.