

# HISTÓRIA DO DIREITO

## A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)

*The Agrarian Question in the Vargas Era (1930-1964)*

**Gilberto Bercovici<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Nove de Julho (Uninove).

## RESUMO

O texto apresenta a evolução legislativa e os debates relacionados à política agrária e fundiária na era Vargas. O artigo pretende chamar a atenção para a importância de um setor negligenciado pela historiografia tradicional, que privilegiou as questões urbanas e ligadas à industrialização.

**Palavras-chave:** Política agrícola, abastecimento, reforma agrária, era vargas, função social da propriedade, trabalho rural.

## ABSTRACT

The text presents legislative developments and debates related to agrarian and land policy in the Vargas era. The article aims to draw attention to the importance of a sector neglected by traditional historiography, which has privileged urban and industrialization concerns.

**Keywords:** Agricultural policy, food supply, agrarian reform, Vargas era, social function of property, rural labour.

“Nós somos o latifúndio”.

Oliveira Vianna<sup>2</sup>

*“Assim, a reforma agrária é indispensável não só para aumentar o nível de vida do homem do campo, mas também para dar mais trabalho às indústrias e melhor remuneração ao trabalhador urbano. Interessa, por isso, também a todos os industriais e aos comerciantes. A reforma agrária é necessária, enfim, à nossa vida social e econômica, para que o país possa progredir, em sua indústria e no bem-estar do seu povo. Como garantir o direito de propriedade autêntico, quando dos quinze milhões de brasileiros que trabalham a terra, no Brasil, apenas dois milhões e meio são proprietários? O que estamos pretendendo fazer no Brasil, pelo caminho da reforma agrária, não é diferente, pois, do que se fez em todos os países desenvolvidos do mundo. É uma etapa de progresso que precisamos conquistar e que haveremos de conquistar”.*

João Goulart, 13 de março de 1964

## Introdução

Uma das teses mais persistentes da historiografia brasileira é a da preocupação exclusiva ou preponderante do governo de Getúlio Vargas com a intervenção e regulamentação do trabalho urbano e o conseqüente abandono e marginalização do mundo rural. O projeto de Vargas para se manter no poder incluiria a modernização urbana e o conservadorismo agrário<sup>3</sup>.

No entanto, desde a Aliança Liberal, o projeto getulista se declarou contrário à hegemonia agrário-exportadora e a política deliberada do Governo Provisório, instaurado no país com a vitória da Revolução de 1930, era a de superar o Brasil essencialmente agrícola. A ênfase da política econômica será a produção para abastecer o mercado interno, com a internalização dos centros de decisão econômica, nos dizeres de Celso Furtado<sup>4</sup>. Ou seja, há uma tentativa de ruptura com a política econômica agrário-exportadora até então predominante no Brasil.

A política econômica incentivava o mercado interno, com a construção da infraestrutura viária, ferroviária e portuária, buscando a industrialização e a diversificação econômica. O incentivo à mobilidade da fronteira econômica tinha por pressuposto a ideia de incorporação dos chamados “espaços vazios” do país: o Brasil Central e a Amazônia. O limite dessas políticas, no entanto, era uma situação fundiária caótica e concentradora, que desafiava a capacidade de articulação e de implementação das políticas governamentais. Não houve abandono puro e simples do trabalhador rural como afirma boa parte da historiografia brasileira, mas uma série de avanços e lutas, com sérias derrotas para o Estado brasileiro<sup>5</sup>.

2 Vianna, F. J. de O. (1987). Populações Meridionais do Brasil: História - Organização - Psicologia, (7ª ed., vol. 1., p.48). Itatiaia, EDUFF.

3 Vide, por todos, Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” in Boris FAUSTO (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991, tomo III, vol. 10, pp. 126-129.

4 Furtado, C. (2007). *Formação Econômica do Brasil* (34ª ed., PP 263-285). Companhia das Letras.

5 Neste sentido, vide Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus, 1999, pp. 103-113 e 126-127. Vide também Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada: As Raízes Paulistas do Movimento Sindical Camponês no Brasil, 1924-1964*, São Paulo, Expressão Popular, 2010, pp. 81-87 e Marcus DEZEMONE, “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memória, Direitos e Cultura Política Camponesa” in Márcia Maria Menendes MOTTA & Paulo ZARTH (orgs.), *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História*, São Paulo/Brasília, EdUNESP/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009, vol. II, pp. 73-76 e 95-96.

## A Função Social da Propriedade

Alberto Torres<sup>6</sup> defendia a ideia de que o Brasil deveria ser uma república social e uma república agrícola. O Brasil não produzia alimentos suficientes para a sua população. Para Torres, a grande agricultura de exportação gerava instabilidade pela flutuação dos preços no mercado internacional, desviando capitais que poderiam gerar maiores benefícios econômicos e sociais no país. Além disso, sua exploração era predatória, colonial, entregue à especulação estrangeira e contribuía para a destruição dos solos e o abandono de regiões inteiras. Alberto Torres enfatizou, assim, quem era o inimigo a ser enfrentado na luta pela construção da nacionalidade brasileira:

A grande propriedade é um mal que não pode ser extinto no Brasil, mas deve ir sendo progressivamente limitado, e energeticamente combatidos os abusos e vícios que acarreta. Oprimindo as populações, com a dificuldade oposta à formação da pequena propriedade e a precária posição a que submete o trabalhador, é uma verdadeira diátese econômica. É mister sanar-lhe este efeito, desastroso para toda a economia do país. (Torres, 1978, pp.206-207)

Segundo Alberto Torres (1978), o Brasil deveria promover a criação de centros agrários, com distribuição de terras, fixação do homem no campo, a instituição da policultura e o fornecimento de educação profissional aos pequenos lavradores. O estabelecimento da agricultura de pequeno porte incorporaria os excluídos da sociedade e asseguraria o abastecimento de alimentos das cidades. O Brasil, assim, garantiria um mínimo de segurança e bem-estar e constituiria o seu próprio povo. É interessante destacar o seguinte trecho:

A produção dos gêneros de alimentação, essenciais à vida e à fabricação de tudo quanto interessar imediatamente à existência, à saúde e ao conforto; a circulação e o suprimento ao consumo desses gêneros e dos importados que tiverem igual interesse, e em geral, a produção nacional que empregar matéria-prima nossa, devem ser objeto de uma política de apoio, destinada a exonerar-lhes o comércio de encargos excessivos, a libertá-los de monopólios, açambarcamentos e intermediários inúteis, pondo, tanto quanto possível, o produtor em relação direta com o consumidor. Instituições de mutualidade entre produtores, associadas a mutualidades de crédito; armazéns gerais e entrepostos de exportação e de consumo, matadouros, feiras, mercados e depósitos, nos centros populosos, combinados com as cooperativas: publicação frequente de cotações de preços correntes; um regime de fiscalização e de polícia econômica, destinado a facilitar os negócios entre produtores e consumidores; remodelação dos impostos, de forma a torna-los favoráveis a este regime; tudo, em suma, quanto possa concorrer para garantir ao produtor a maior quota possível dos lucros das vendas, e ao consumidor, aquisição a justo preço dos gêneros de que precisa; um serviço permanente de concessão de terras a nacionais e a estrangeiros já estabelecidos no país, com instrumentos de trabalho, sementes, plantas, aves, animais de tração e meios de subsistência por algum tempo, são medidas que devem formar o esqueleto dessa política – vital para a nossa nacionalidade. (p. 209).

Todas essas medidas mencionadas por Alberto Torres serão retomadas, em maior ou menor grau, nas tentativas de implementação de uma nova política agrícola e fundiária após a Revolução de 1930.

---

<sup>6</sup> Alberto TORRES, *O Problema Nacional Brasileiro: Introdução a um Programa de Organização Nacional*, 2ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1933, pp. 194-218 e 266-269 e Alberto TORRES, *A Organização Nacional*, 3ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1978, pp. 132-135, 167-168, 187-194 e 205-209.

Com a vitória da Revolução de 1930, os tenentes e lideranças afins, agrupados no Clube 3 de Outubro, prepararam um documento denominado *“Esboço do Programa de Reconstrução Política e Social do Brasil”*. Neste programa, propunha-se a reforma agrária, com o Estado encarregado de reduzir ao mínimo todas as formas de latifúndio, especialmente os próximos ao litoral e às vias de transporte e comunicação. O cultivo da terra seria compulsório. Caso contrário, o Estado deveria transformar a área improdutiva em núcleos coloniais. A pequena propriedade rural seria estimulada através da transferência de lotes de terras cultiváveis aos trabalhadores rurais. As terras devolutas ilegalmente ocupadas reverteriam ao patrimônio público para serem utilizadas na colonização através de cooperativas. O programa propunha ainda a instituição de um imposto territorial rural progressivo, a criação de um tribunal de terras para a resolução de litígios referentes à propriedade, posse e exploração da terra e a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais<sup>7</sup>.

A reconstitucionalização do país fez com que o tenentismo e o Clube 3 de Outubro perdessem boa parte da influência que detinham no Governo Provisório, agora constitucional. No entanto, claramente influenciada pela Constituição alemã de Weimar, a Constituição de 1934 inaugurou entre nós a mudança da concepção de propriedade em seu artigo 113, 17: *“Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior”*. O Estado Novo manteve o novo conceito de propriedade, conforme o artigo 122, 14 da Carta de 1937: *“A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”*.

Estes dispositivos são muito semelhantes ao artigo que garantia a função social da propriedade na Constituição de Weimar (artigo 153), ao afirmar que a propriedade era garantida pela Constituição, mas com seu conteúdo e limites resultantes de lei. Além disso, o uso e exercício da propriedade deveriam representar uma função social, pois *“a propriedade obriga”* (*“Eigentum verpflichtet”*). Ou seja, a determinação do conteúdo do direito de propriedade estava, como no artigo 153 da Constituição de Weimar, reservada à lei. O legislador, de acordo com a Constituição de 1934 e com a Carta de 1937, poderia limitar livremente o direito de propriedade, que perdia, assim, seu caráter a-histórico de absolutividade<sup>8</sup>.

7 Aspásia de Alcântara CAMARGO, *“A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” cit.*, pp. 134-136. Sobre a defesa do fim do latifúndio por parcelas do tenentismo, vide Virgínio SANTA ROSA, *O Sentido do Tenentismo*, 3ª ed., São Paulo, Alfa-Omega, 1976, pp. 81-83, 103-109 e 116-126.

8 Sobre a função social da propriedade na Constituição alemã de 1919, vide Gerhard ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, reimpr., 14ª ed., Aalen, Scientia Verlag, 1987, pp. 703-721; Christoph GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pp. 343-348; Gilberto BERCOVICI, *Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar*, Rio de Janeiro, Azougue, 2004, pp. 42-43 e Fabrício Pasquot POLIDO, *“A Constituição de Weimar de 1919 e o Conteúdo Normativo da ‘Função Social’ dos Direitos Proprietários”*, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 27, julho/setembro de 2006, pp. 3-47. Para uma crítica contemporânea da solução que acabou sendo adotada pela Constituição de 1934, vide João MANGABEIRA, *Em Torno da Constituição*, São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1934, pp. 216-224.

## As Tentativas de Incorporação dos Trabalhadores Rurais até 1945

Sofrendo fortes resistências desde o início, o processo de incorporação do trabalhador rural seria feito após a consolidação da integração dos trabalhadores urbanos, de modo que o campo acabasse sendo integrado de forma subordinada e complementar às cidades, em processo de industrialização, o que explicaria várias de nossas mazelas urbanas. A primeira Lei de Sindicalização (Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931) não mencionava expressamente o trabalhador rural, mas a chamada “Lei dos Dois Terços” (Decreto nº 19.482, de 02 de dezembro de 1930), que obrigava as empresas a contratar pelo menos dois terços de trabalhadores brasileiros, abrangia o setor agropecuário. Essa garantia, no entanto, por pressão dos grandes latifundiários seria retirada por meio do Decreto nº 20.291, de 12 de agosto de 1931, que isentava aqueles que empregassem estrangeiros na lavoura, pecuária e indústrias extrativas<sup>9</sup>.

Durante os debates da Assembleia Constituinte de 1933/1934, o anteprojeto da Comissão do Itamaraty previa expressamente em seu artigo 124 a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, como salário mínimo, férias, limitação de jornada de trabalho e a criação de escolas para filhos de colonos, além de prever a progressiva extinção do latifúndio. A reação dos setores oligárquicos representados na Assembleia Constituinte teve por resultado o artigo 121 da Constituição de 1934, que estendia formalmente os direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, mas cujo §4º remetia essa expansão à regulamentação posterior<sup>10</sup>.

Durante o Estado Novo houve nova tentativa de regulamentar o trabalho rural. A principal medida foi o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.855, de 21 de novembro de 1941), que previa um conjunto de direitos para os trabalhadores do setor de cana de açúcar, como um lote de terras para sua subsistência, assistência médica e hospitalar, escola para seus filhos (artigo 7º<sup>11</sup>), salário mínimo (artigo 90<sup>12</sup>), entre outros<sup>13</sup>. Para o então Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, Barbosa Lima Sobrinho, a legislação do setor sucroalcooleiro não poderia se preocupar exclusivamente com os custos de produção, mas com os interesses políticos e sociais, especialmente com a situação dos fornecedores de cana, prejudicados pela

9 Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo: Una Mirada Histórica*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2008, pp. 34-35.

10 Artigo 121 da Constituição de 1934: “A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas”.

Vide, ainda, Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 35-36.

11 Artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.855/1941: “Nos contratos tipos deverão ser observados, a juízo do Instituto, os seguintes princípios: a) concessão ao trabalhador, a título gratuito, de área de terra suficiente para plantação e criação necessárias à subsistência do lavrador e de sua família; b) proibição de reduzir a remuneração devida ao trabalhador, com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior; c) direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador d) assistência médica e hospitalar; e) ensino primário gratuito às crianças em idade escolar; f) garantia de indenização no caso de despedida injusta do trabalhador”. Esse artigo foi revogado e substituído pelo disposto no artigo 22 do Decreto-Lei nº 6.969/1944.

12 Artigo 90 do Decreto-Lei nº 3.855/1941: “O salário mínimo dos trabalhadores na lavoura canavieira e na indústria de açúcar e álcool será fixado pelas Comissões competentes, nos termos da Lei nº 185, de, 14 de janeiro de 1936, depois de ouvido o Instituto do Açúcar e do Alcool”.

13 Vide Barbosa LIMA Sobrinho, *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira: Exposição de Motivos e Texto do Estatuto da Lavoura Canavieira*, Rio de Janeiro, Pimenta de Mello & Cia., 1941, pp. 115-122; Barbosa LIMA Sobrinho, *A Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool: Relatório do Sr. Barbosa Lima Sobrinho, como Presidente da Comissão Executiva, no Período de Maio de 1938 a Abril de 1946*, Rio de Janeiro, Instituto do Açúcar e do Alcool, 1946, pp. 259-281, 343-344 e 350-353 e Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 40-41.

concentração fundiária<sup>14</sup>. Nas suas palavras: “*O latifúndio açucareiro nunca foi, em nenhum país do mundo, um fator favorável à melhoria dos trabalhadores rurais que o integrassem*”<sup>15</sup>. O órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das medidas previstas seria o próprio Instituto do Açúcar e do Alcool, o que dificultou o exercício efetivo desses direitos em virtude do poder político das oligarquias agrárias representadas na gestão do instituto. Os críticos do Estatuto da Lavoura Canavieira chegaram a afirmar que o Estatuto teria subvertido o direito de propriedade dos usineiros<sup>16</sup>.

No entanto, a principal oposição dos proprietários de terra se deu em relação ao Decreto-Lei nº 6.969, de 19 de outubro de 1944, que reformou o Estatuto da Lavoura Canavieira e tratava dos lavradores ou colonos que realizavam a exploração agrícola da cana de açúcar em terras pertencentes às usinas ou a terceiros, sob o regime de colonato, coparticipação ou parceria. Dentre os vários dispositivos do Decreto-Lei nº 6.969/1944, elaborado com a clara intenção de proteger os trabalhadores do setor sucroalcooleiro (vide, por exemplo, o artigo 22<sup>17</sup>), destacava-se o artigo 18, que previa que os colonos que houvessem perdido a posse de terras por eles ocupadas em virtude de ato unilateral da usina deveriam recuperar suas posses<sup>18</sup>. A reação contrária não tardou:

“Desta maneira, êste dispositivo complementar do Estatuto alterou definitivamente o conceito da relação do trabalho, entre trabalhadores rurais e fazendeiros de cana, atribuiu ao colono, tantas vezes adventício e estrangeiro, a posse da terra de seus empregadores, subverteu a disciplina das explorações rurais, enfim, passando das filigranas do fundo agrícola e do fornecimento de cana para a própria estruturação da propriedade rural, procurou iniciar a suspirada reforma agrária brasileira, de moldes coletivistas, antes que a Assembléia Nacional repusesse a Nação em seu feito tradicional! O Decreto-lei nº 6.969, é pois, indisfarçavelmente, a primeira lei de índole comunista promulgada no Brasil. (Cardoso, 1953, p. 556).

A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), em princípio, excluía os trabalhadores rurais da sua aplicação (artigo 7º). No entanto, o seu artigo 13 determina a obrigatoriedade da carteira de trabalho para todos os tipos de emprego, inclusive os de natureza rural. Outros direitos espalhados pelo texto também foram expressamente assegurados ao trabalhador rural. A CLT abriu caminho para que os benefícios previstos em seu texto pudessem ser estendidos aos trabalhadores rurais, como efetivamente o foram, de modo progressivo, após 1945<sup>19</sup>.

14 Barbosa LIMA Sobrinho, *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira cit.*, pp. 20-39, 87-114, 126-140 e 151-153.

15 Barbosa LIMA Sobrinho, *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira cit.*, p. 120.

16 Cf. Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1953, vol. 1, pp. 552-556.

17 Artigo 22 do Decreto-Lei nº 6.969/1944: “*Nos contratos-tipos ou nas instruções baixadas pelo I.A.A., observar-se-ão os seguintes princípios: a) proibição de reduzir a remuneração devida ao trabalhador rural, com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior; b) direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador; c) assistência médica, dentária e hospitalar gratuita; d) ensino primário gratuito aos filhos de trabalhadores em idade escolar; e) garantia de indenização, no caso de despedida injusta do trabalhador*”.

18 Artigo 18 do Decreto-Lei nº 6.969/1944: “*Os lavradores ou colonos que posteriormente a 21 de novembro de 1941, tenham perdido a posse das terras por êle ocupadas em consequência de ato unilateral da usina, serão restabelecidos na situação anterior, dentro do prazo de 30 dias, a contar da data dêste Decreto-lei, desde que hajam reclamado contra aquêle procedimento, anteriormente à data dêste Decreto-lei. § 1º - Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a usina poderá optar pela indenização do colono prejudicado. §2º - A indenização de que cogita o parágrafo anterior será fixada pelo I.A.A., observado o preceito do parágrafo único do artigo 101 do Decreto-Lei nº 3.855*”.

19 Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida cit.*, p. 128; Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 114-120 e Marcus DEZEMONE, “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memória, Direitos e Cultura Política Camponesa” *cit.*, pp. 83-84.

O Decreto-Lei nº 7.038, de 10 de novembro de 1944, regulamentou a sindicalização rural, adotando uma estrutura praticamente idêntica à dos sindicatos urbanos<sup>20</sup>. Essa legislação foi criticada severamente pelas associações patronais rurais, que se opuseram a toda e qualquer legislação de sindicalização dos trabalhadores rurais<sup>21</sup>. Outro exemplo de tentativa de ampliação da proteção ao trabalhador rural era o Decreto nº 18.809, de 05 de junho de 1945, que, ao instituir o Sistema Nacional de Seguros contra Acidentes de Trabalho, autorizava a cobertura coletiva contra acidentes de trabalho também para os trabalhadores da agricultura e da pecuária (artigos 84 a 91). Finalmente, foi baixado ainda o Decreto-Lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, que buscou estruturar associações rurais em todos os municípios compostas por todos os que exercessem profissionalmente atividades rurais, em qualquer de suas formas, agrícola, extrativa, pastoril ou industrial, e também técnicas ligados a essas atividades. Esse Decreto-Lei, no entanto, foi criticado pelos juristas ligados à Sociedade Rural Brasileira como um decreto “fascista”, que visava transformar a classe rural em um “rebanho político-eleitoral”<sup>22</sup>.

## O Papel do Estado na Política Agrícola e Fundiária

A partir da Revolução de 1930 há um processo de centralização da política agrícola, com a proteção e articulação de interesses agrários regionais e setoriais. O setor agrícola foi central na organização do mercado interno para facilitar a comercialização dos produtos, em um processo que incluiu elementos explícitos de dirigismo econômico, como a política de controle de preços, e a criação das chamadas autarquias econômicas para a “defesa da agricultura”. O controle das políticas de financiamento e produção agrícola, antes nas mãos das oligarquias agrárias, foi centralizado na esfera federal, com a criação do Departamento Nacional do Café, do Instituto Açúcar e do Alcool, do Instituto Nacional do Mate<sup>23</sup>, Instituto Nacional do Pinho<sup>24</sup>,

---

20 Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 120-125; Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 42, 170-172 e 174-177 e Marcus DEZEMONE, “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memoria, Direitos e Cultura Política Camponesa” *cit.*, pp. 84-85.

21 Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 190-217; Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 128-132 e Marcus DEZEMONE, “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memoria, Direitos e Cultura Política Camponesa” *cit.*, p. 82.

22 Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 125-144. Vide, ainda, Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 125-128.

23 O Instituto Nacional do Mate foi criado pelo Decreto-Lei nº 375, de 13 de abril de 1938, com o objetivo de coordenar e dirigir a defesa da produção comercial e industrial da erva-mate. O Decreto-Lei nº 3.937, de 13 de dezembro de 1941, reorganizou o Instituto Nacional do Mate, ampliando sua competência para definir a política econômica da produção, comercialização, industrialização e exportação da erva-mate nos Estados de Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O Instituto Nacional do Mate teve mais uma vez suas atribuições ampliadas pelo Decreto-Lei nº 8.709, de 15 de janeiro de 1946. A sua atuação foi expandida para todo o território nacional, podendo fixar áreas de plantio, determinar quotas de produção e de exportação, controlar preços, entre outras competências. Vide Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*, edição fac-similar da ed. de 1968, Rio de Janeiro, Renovar, 1998, pp. 166-169; Temístocles LINHARES, *História Econômica do Mate*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1969, pp. 407-419 e José Antonio FERNANDES, “Breve Panorama da Trajetória do Instituto Nacional do Mate: Alguns Apontamentos sobre Erva-Mate e Economia Nacional”, *História Econômica & História de Empresas*, vol. 21, n. 1, 2018, pp. 50-71.

24 O Instituto Nacional do Pinho foi uma autarquia criada para organizar o setor extrativo do pinho por meio do Decreto-Lei nº 3.124, de 19 de março de 1941, com as alterações do Decreto-Lei nº 4.813, de 08 de outubro de 1942. Sua função era a de defender a produção do pinho, promover o comércio e o reflorestamento, fixar preços mínimos, instituir quotas de produção e de exportação, entre outras. Com o tempo, o Instituto Nacional do Pinho ampliou seu escopo para preocupações com a preservação florestal e com a industrialização progressiva dos produtos florestais. Vide Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 169-170; Miguel Mundstock Xavier de CARVALHO, “O Instituto Nacional do Pinho e a Questão do Reflorestamento” in Eunice Sueli NODARI; Miguel Mundstock Xavier de CARVALHO & Paulo Afonso ZARTH (orgs.), *Fronteiras Fluidas: Florestas com Araucárias na América Meridional*, São Leopoldo, Oikos, 2018, pp. 77-95 e Thiago Freitas HANSEN, *Codificar e Conservar: Ciência e Pensamento Jurídico na Formação do Código Florestal Brasileiro de 1934, mimeo*, Curitiba, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (Tese de Doutorado), 2018, pp. 205-211.



entre outros<sup>25</sup>. O modelo autárquico permitiu a centralização com a articulação de parte dos interesses das oligarquias agrárias. Esses órgãos regulavam a produção, a qualidade dos produtos, autorizavam ou proibiam a sua exportação. Foi uma forma de vincular as elites agrárias ao processo de modernização para poder obter financiamento e assistência técnica, mas perdendo o controle direto sobre a política de produção<sup>26</sup>.

A crise no setor cafeeiro foi um dos grandes problemas enfrentados pelo Governo Provisório a partir de 1930. A atitude mais correta, segundo a lógica dos mercados, seria abandonar os cafezais. Os estoques de café não podiam ser vendidos, pois abaixariam ainda mais os preços. Não era possível contrair empréstimos externos, sendo necessário obter recursos dentro do país. O governo fez o oposto do que indicava a teoria liberal: expandiu o crédito (deu início ao que se chamaria “socialização dos prejuízos”) e desvalorizou a moeda. Colhia-se mais do que se poderia vender. Para que o produtor não colhesse, os preços deveriam abaixar mais, o que não se desejava. Afinal, garantindo preços mínimos ao produtor, mantinha-se o nível de emprego no setor exportador e, indiretamente, nos setores ligados ao mercado interno. Como o café era o centro da economia brasileira, se caísse o nível de emprego na economia cafeeira, cairia em todo o resto. Era preciso retirar do mercado parte da produção. Assim, a destruição dos excedentes era necessária. Dessa forma, o Estado passou a comprar todos os excedentes não exportáveis da produção cafeeira, que depois de algum tempo eram simplesmente queimados. O nível de emprego foi mantido com essa injeção de dinheiro do Estado na economia, preservando-se um poder de compra que iria servir para contrabalançar a redução dos investimentos externos, que cessaram quase por completo. Ao mesmo tempo, a desvalorização da moeda facilitou as exportações. Com a conseqüente elevação dos artigos importados, foram favorecidos os setores ligados ao mercado interno. Os investimentos não se dirigiram mais somente ao café, mas para outros ramos da economia, inclusive a indústria<sup>27</sup>.

A política cambial, com o câmbio sobrevalorizado internamente, favoreceu a política de valorização internacional do café. Os outros produtos agrícolas perderam competitividade ex-

---

25 Além das autarquias federais de atuação no setor agrícola, os Estados também criaram seus próprios órgãos, desde os pioneiros Instituto Paulista de Defesa Permanente de Café, autarquia instituída pela Lei Estadual nº 2.004, de 19 de dezembro de 1924, e Instituto Mineiro de Café, autarquia estruturada a partir da Lei Estadual nº 1.203, de 16 de outubro de 1930. Outra exceção à centralização federal foi a política de defesa do cacau, em que a atuação no domínio econômico foi de responsabilidade do Estado da Bahia. Com a lavoura de cacau em crise e constituindo a atividade econômica que mais gerava divisas para a Bahia, foi criado o Instituto de Cacau da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 7.430, de 08 de junho de 1931, como uma sociedade cooperativa com a função de controlar os preços e realizar as operações de compra e venda do produto, além de poder investir em infraestrutura e modernização do sistema produtivo. O Instituto do Cacau da Bahia foi reestruturado pelo Decreto-Lei Estadual nº 11.861, de 27 de março de 1941, e pela Lei Estadual nº 465, de 03 de maio de 1952, obtendo a natureza autárquica e autonomia administrativa. A crise da economia cacauzeira de 1956 fez com que o Governo Federal elaborasse uma política nacional de defesa do cacau, instituindo como órgão executivo a CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), vinculada ao Ministério da Agricultura, por meio do Decreto nº 40.987, de 20 de fevereiro de 1957. Vide Amílcar BAIARDI, *Subordinação do Trabalho ao Capital na Lavoura Cacaueira da Bahia*, São Paulo, Hucitec, 1984, pp. 62-68 e 109-117. Há, ainda, outros exemplos de importantes autarquias estaduais de atuação no setor agrícola, como o Instituto Baiano do Fumo, criado pelo Decreto Estadual nº 9.409, de 16 de março de 1935, e convertido em autarquia por meio do Decreto-Lei Estadual nº 11.497, de 29 de junho de 1941, ou o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), autarquia criada pelo Decreto-Lei Estadual nº 20, de 20 de junho de 1940, e reestruturado por meio da Lei Estadual nº 533, de 31 de dezembro de 1948.

26 Erymá CARNEIRO, *Autarquias (Estudo de Direito e Finanças)*, Rio de Janeiro, Typ. do Jornal do Commercio, 1937, pp. 13-17 e 40; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)*, Brasília, BINAGRI Edições, 1979, pp. 94-96; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida cit.*, pp. 128-129; Guilherme C. DELGADO, “Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980” in Tamás SZMRECSÁNYI & Wilson SUZIGAN (orgs.), *História Econômica do Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Hucitec/FAPESP/ABPHE, 1997, pp. 211-213. Oliveira Vianna entendia essas autarquias como parte de uma administração funcional ou por serviço, de caráter nacional, com competência regulamentar sobre as atividades sob o seu controle ou supervisão. Vide Francisco José de Oliveira VIANNA, “O Papel das Corporações Administrativas no Estado Moderno” in Francisco José de Oliveira VIANNA, *Problemas de Direito Corporativo*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1938, pp. 48-50 e 64-70.

27 Vide a análise clássica de Celso FURTADO, *Formação Econômica do Brasil cit.*, capítulos XXX a XXXII. Sobre a política do café, vide Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 521-550 e Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 95-104.

terna, mas foram garantidos pelas políticas setoriais das autarquias agrícolas e pela demanda cada vez maior do mercado interno graças à industrialização e à urbanização do país<sup>28</sup>. Com a nova atuação do Estado no setor cafeeiro, os produtores passaram a ter uma série de limitações, obrigações e encargos para poderem continuar a sua atividade. Além de proibir o plantio de café por um prazo de três anos<sup>29</sup>, o Governo Provisório utilizou o Conselho Nacional do Café para unificar a política de defesa do café, atribuindo a esse órgão o poder de fixar quotas de produção de acordo com a estimativa de cada colheita que cada Estado produtor deveria recolher compulsoriamente. Deste modo, parte da produção seria adquirida pelo Conselho Nacional do Café por um preço previamente estabelecido ou ficaria retida para um eventual aproveitamento futuro<sup>30</sup>. Em 1933, o Conselho Nacional do Café foi substituído pelo Departamento Nacional do Café (DNC), que passaria a ser o órgão responsável pela política cafeeira<sup>31</sup>. A política cafeeira do Governo Provisório foi mantida até a queda do Estado Novo, quando houve uma tentativa de liberação do mercado e o Departamento Nacional do Café foi extinto<sup>32</sup>. No entanto, uma nova crise na economia cafeeira propiciou a criação do Instituto Brasileiro do Café (IBC)<sup>33</sup>, com a natureza jurídica autárquica e responsável pela política econômica do café, desde a pesquisa agrônômica e tecnológica para melhoria da qualidade do produto até a defesa de preços justos para o produtor e que possibilitassem a expansão do consumo, entre várias outras competências. O Instituto Brasileiro do Café regulamentava e fiscalizava o trânsito do café da produção aos pontos de escoamento, consumo e armazenamento, podendo fixar as quantidades a serem exportadas para o exterior e garantindo o abastecimento interno. Ainda era de sua competência a fiscalização e repressão a fraudes e o controle dos embarques de exportação para efeitos de controle cambial<sup>34</sup>.

Da mesma forma que o café, o setor sucroalcooleiro também vai ter uma política própria. A Comissão de Defesa da Produção do Açúcar<sup>35</sup> tentou estruturar uma política emergencial para assegurar os preços no setor. No entanto, a política deixou de ser meramente de urgência para se tornar permanente. Para tanto, a Comissão foi substituída pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado pelo Decreto nº 22.789, de 1º de junho de 1933<sup>36</sup>. Sua principal tarefa

---

28 Guilherme C. DELGADO, "Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980" *cit.*, pp. 213-215.

29 Decreto nº 22.121, de 22 de novembro de 1932.

30 Entre outros, vide o Decreto nº 19.688, de 11 de fevereiro de 1931, e o Decreto nº 20.003, de 16 de maio de 1931. Este último decreto reconhece o Conselho Nacional do Café, constituído por um convênio entre os Estados produtores firmado em 24 de abril de 1931, como ente responsável pela política cafeeira e determina que ele será presidido por um delegado especial do Governo Federal.

31 Decreto nº 22.452, de 10 de fevereiro de 1933. Vide Erymá CARNEIRO, *Autarquias cit.*, pp. 43-44. Sobre a política do Departamento Nacional do Café, sempre muito combatida pelos grandes produtores, vide Antônio DELFIM Netto, *O Problema do Café no Brasil*, 3ª ed., São Paulo/Campinas, EdUNESP/FACAMP, 2009, pp. 122-130 e Maria Sylvia Macchione SAES, *A Racionalidade Econômica da Regulamentação no Mercado Brasileiro de Café*, São Paulo, Annablume, 1997, pp. 69-73.

32 O Decreto-Lei nº 9.068, de 15 de março de 1946, fixou a data de 30 de junho de 1946 para a extinção do Departamento Nacional do Café. Para uma análise do período de "liberalização" da política cafeeira, vide Maria Sylvia Macchione SAES, *A Racionalidade Econômica da Regulamentação no Mercado Brasileiro de Café cit.*, pp. 77-81.

33 Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952.

34 Sobre a política do Instituto Brasileiro do Café, com destaque à sua atuação no âmbito internacional, vide Antônio DELFIM Netto, *O Problema do Café no Brasil cit.*, pp. 130-134 e Maria Sylvia Macchione SAES, *A Racionalidade Econômica da Regulamentação no Mercado Brasileiro de Café cit.*, pp. 81-120.

35 Decreto nº 20.761, de 07 de dezembro de 1931.

36 Suas atribuições e competências foram ampliadas pelo Decreto nº 22.981, de 25 de julho de 1933. Vide, ainda, Erymá CARNEIRO, *Autarquias cit.*, pp. 44-45.

era o estabelecimento de quotas de produção por Estado<sup>37</sup>. Essas medidas foram tomadas não para proteger os usineiros nordestinos, mas para a própria sobrevivência da agroindústria no Nordeste, ameaçada pela busca de alternativas ao café na agricultura paulista<sup>38</sup>. O Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.855/1941) conseguiu dar uma organicidade para a política sucroalcooleira, organizando, inclusive, um sistema administrativo de composição de litígios. Seu principal objetivo era consolidar os fornecedores de cana-de-açúcar como participantes do processo produtivo da mesma forma que eram os usineiros, estipulando quotas de moagem às usinas que limitavam o uso de produção própria de cana. A concepção por trás dessas medidas era a de tentar separar as atividades agrícolas das atividades industriais, buscando proteger os trabalhadores e fornecedores de cana-de-açúcar do poder econômico dos usineiros<sup>39</sup>.

Outro exemplo de política estatal específica para um setor da produção agrícola foi a política do trigo. O Decreto-Lei nº 26, de 30 de novembro de 1937, tratava dos trabalhos de panificação de farinha de trigo. O Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinha foi criado pelo Decreto nº 2.307, de 03 de fevereiro de 1938. A taxa de fiscalização das empresas moageiras foi instituída por meio do Decreto-Lei nº 3.445, de 21 de julho de 1941, que incidia sobre a farinha importada por estas empresas. Os recursos arrecadados com a taxa de fiscalização deveriam ser aplicados no incremento da produção nacional pelo Serviço de Expansão do Trigo (SET) do Ministério da Agricultura, criado pelo Decreto-Lei nº 6.170, de 05 de janeiro de 1944, que substituiu o Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinha. A aquisição do trigo nacional por todos os moinhos tornou-se obrigatória com o Decreto nº 29.229, de 26 de janeiro de 1951, e, em 1952, o Banco do Brasil passou a ser o único comprador autorizado de trigo importado. O abastecimento, comercialização e industrialização do trigo foram, ainda, regulados por meio do Decreto nº 47.491, de 24 de dezembro de 1959, com a atribuição de competência ao Serviço de Expansão do Trigo para distribuir o trigo no território nacional, observando as necessidades de cada região consumidora e a capacidade de seus moinhos. O Ministério da Agricultura, por meio da Portaria nº 820, de 22 de novembro de 1962, determinou que a produção nacional de trigo também fosse adquirida exclusivamente pelo Banco do Brasil, instituindo a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN). A partir de então, passaram a existir cotas de distribuição de trigo entre os moinhos, além da determinação de quais tipos de farinha deveriam ser produzidos e o seu preço<sup>40</sup>.

A Lei nº 454, de 09 de julho de 1937, autorizou o Banco do Brasil a prestar assistência financeira à agricultura e criação e às indústrias de transformação ou outras genuinamente nacionais. A partir da autorização legal, seria instituída a Carteira Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, que se tornaria a principal fonte de crédito para as atividades agropecuárias no país.

---

37 Barbosa LIMA Sobrinho, *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira cit.*, pp. 17-20 e Barbosa LIMA Sobrinho, *A Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool cit.*, pp. 11-13 e 219-233.

38 Sobre a política de defesa da economia açucareira, vide Barbosa LIMA Sobrinho, *A Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool cit.*, pp. 19-178; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 105-109 e, especialmente, a abrangente análise de Tamás SZMRECSÁNYI, *O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975)*, São Paulo, Hucitec/UNICAMP, 1979, pp. 169-268. Sobre os impactos regionais da política do Instituto do Açúcar e do Alcool, especialmente nos Estados de Pernambuco e São Paulo, vide também Pedro RAMOS, *Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil*, São Paulo, Hucitec, 1999, pp. 90-96 e 100-139. Vide, ainda, a análise crítica de Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 550-625.

39 Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 109-111; Tamás SZMRECSÁNYI, *O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil cit.*, pp. 200-201 e Pedro RAMOS, *Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil cit.*, pp. 96-100.

40 Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 120-125 e Argemiro Luís BRUM; Cláudia Regina HECK & Cristiano da Luz LEMES, "As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo: Uma Revisão Histórica", *Desenvolvimento em Questão*, ano 2, nº 3, janeiro/junho de 2004, pp. 105-116. Outros órgãos responsáveis por políticas setoriais no Ministério da Agricultura foram a Comissão Executiva da Mandioca (Decreto-Lei nº 5.531, de 28 de maio de 1943) e a Comissão Executiva das Frutas (Decreto-Lei nº 5.532, de 28 de maio de 1943).

A Carteira Agrícolas e Industrial do Banco do Brasil foi diversificando sua cobertura de créditos e ampliando os prazos dos empréstimos no decorrer de sua existência. A estratégia da política agrícola deixa de ser a defesa exclusiva de um determinado produto ou região, mas passa a ter o objetivo de ampliar e diversificar a produção para abastecer o mercado interno<sup>41</sup>.

O Governo Provisório tentou, ainda, organizar a produção agrícola estimulando a organização cooperativa como forma alternativa de combate ao latifúndio. As cooperativas também possibilitariam a organização dos trabalhadores rurais em um sistema controlado pelo Estado. Dois modelos de cooperativismo disputaram a preferência das autoridades agrícolas brasileiras: o modelo “livre”, estruturado por meio do Decreto nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e o modelo “sindicalista”, organizado a partir do Decreto nº 24.647, de 10 de julho de 1934. O modelo “livre” entendia a cooperativa como uma sociedade de pessoas, não de capitais, sem nenhum vínculo com os sindicatos. Já no modelo “sindicalista”, a cooperativa era uma sociedade de pessoas da mesma profissão, devendo estar vinculada a um sindicato ou associação agrária. Com a edição do Decreto-Lei nº 581, de 01 de agosto de 1938, o modelo “livre” passou a ser o adotado no cooperativismo brasileiro<sup>42</sup>, embora o Decreto-Lei nº 5.893, de 19 de outubro de 1943, tenha reforçado o controle estatal sobre as cooperativas<sup>43</sup>. A pressão contrária dos grandes proprietários, a centralização no Ministério da Agricultura e a falta de apoio financeiro às cooperativas, inclusive por parte do Banco do Brasil, inviabilizaram a expansão do sistema cooperativo pelo país<sup>44</sup>. Cumpre destacar, ainda, a criação da Caixa de Crédito Cooperativo<sup>45</sup>, que, posteriormente, em 1951, se tornaria o Banco Nacional de Crédito Cooperativo<sup>46</sup>, vinculado ao Ministério da Agricultura e com a finalidade de financiar e promover o cooperativismo agrícola.

O compromisso inicial do primeiro Governo Vargas foi com a colonização interna do país para expandir a fronteira agrícola. Havia a preocupação com o abastecimento das grandes cidades, especialmente o Rio de Janeiro, e a ocupação do território. Para tanto, promoveu-se tanto a formação de núcleos coloniais agrícolas no Estado do Rio de Janeiro, próximos à então Capital Federal como a “Marcha para o Oeste” no início da década de 1940, com a criação da Fundação Brasil Central. A pretensão era a de levar para o campo as conquistas dos trabalhadores urbanos, valorizando o trabalhador rural, absorver a produção industrial doméstica e, com a ampliação do regime da pequena propriedade, cercar o latifúndio. No projeto varguista, assim,

---

41 Vide Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 642-645; Tamás SZMRECSÁNYI & Pedro RAMOS, “O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira” in Tamás SZMRECSÁNYI & Wilson SUZIGAN (orgs.), *História Econômica do Brasil Contemporâneo cit.*, pp. 229-231; Paulo R. BESKOW, “O Crédito Rural numa Economia em Transformação: Criação e Início do Funcionamento das Atividades de Financiamento Agropecuário da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), do Banco do Brasil (BB) – 1937 a 1945”, *Revista Eletrônica de História do Brasil*, vol. 9, n. 1, janeiro/julho de 2007, pp. 131-158 e André da Silva REDIVO, *A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e o Modelo de Financiamento do Estado Desenvolvimentista no Brasil entre 1937 e 1969*, mimeo, Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Tese de Doutorado), 2018, pp. 74-92. Sobre as operações da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil no período entre 1937 e 1964, vide André da Silva REDIVO, *A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e o Modelo de Financiamento do Estado Desenvolvimentista no Brasil entre 1937 e 1969 cit.*, pp. 97-115 e 142-159. Ainda sobre a questão do financiamento da agricultura, vide as chamadas Leis do Reajustamento Econômico, consolidadas pelo Decreto nº 24.233, de 12 de maio de 1934, que incidiam diretamente no cálculo dos débitos dos agricultores. Cf. Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 126-130.

42 Luciano Pereira da SILVA, “O Cooperativismo no Brasil”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, n. 2, outubro de 1945, pp. 494-503; Sonia Regina de MENDONÇA, *A Política de Cooperativização Agrícola do Estado Brasileiro (1910-1945)*, Niterói, EdUFF, 2002, pp. 41-58 e Vanderlei Vazeles RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 55-56.

43 Luciano Pereira da SILVA, “O Cooperativismo no Brasil” *cit.*, pp. 503-509.

44 Sonia Regina de MENDONÇA, *A Política de Cooperativização Agrícola do Estado Brasileiro (1910-1945) cit.*, pp. 58-88.

45 Vide artigos 104 a 114 do Decreto-Lei nº 5.893/1943.

46 Lei nº 1.412, de 13 de agosto de 1951.

a Nação se formaria com a industrialização e a colonização agrícola e o território nacional seria conquistado e ocupado com a unificação do mercado interno<sup>47</sup>.

Em um primeiro momento, o objetivo da política de colonização era transferir excedentes populacionais das regiões urbanas para fixação em áreas rurais preferencialmente próximas aos mercados consumidores, estimulando a pequena propriedade. São estruturados núcleos coloniais agrícolas próximos ao Rio de Janeiro<sup>48</sup>, como São Bento, Tinguá e a Fazenda Nacional Santa Cruz<sup>49</sup>. Foram criadas, ainda, granjas-modelo na Baixada Fluminense<sup>50</sup> e núcleos agro-industriais, destinados a fomentar a prática das indústrias agrícolas e contribuir para a estabilidade rural, combatendo as desigualdades econômicas<sup>51</sup>. A configuração jurídica desses núcleos coloniais foi estruturada pelo Decreto-Lei nº 2.009, de 09 de fevereiro de 1940, destacando a necessidade de planejamento, apoio técnico, escolas rurais, assistência médica e hospitalar e a implantação de núcleos fundados na pequena propriedade para brasileiros que quisessem se dedicar à agricultura e para estrangeiros agricultores. Os núcleos nunca teriam uma área menor de mil hectares e deveriam ser instalados em localidades próximas de centro de população servida por estrada de ferro, rodovia ou companhia de navegação. Os colonos tinham a obrigação de cultivar os lotes e teriam várias formas de aquisição definitiva facilitadas por parte do governo. A produção agrícola teria apoio estatal, com a idealização de uma sociedade “sem conflitos” que incorporaria os mais pobres ao processo de desenvolvimento, garantindo o abastecimento alimentar das grandes cidades e ampliando o mercado para os produtos industrializados que começavam a ser fabricados no país<sup>52</sup>.

O regime do Estado Novo decidiu expandir o modelo de colonização agrícola também para as áreas de fronteira e para o Brasil Central. Foi uma forma de evitar conflitos com os grandes latifundiários e ampliar a ocupação do território. A Região Centro-Oeste, assim como a Amazônia, eram consideradas “vazios populacionais”, que deveriam ser ocupados por núcleos de povoamento que seriam as futuras bases para a expansão do país<sup>53</sup>. Esse movimento foi denominado de “Marcha para o Oeste”, evocando uma ressurreição do “espírito bandeirante” de ocupação do interior do país. Para o escritor Cassiano Ricardo, um dos maiores entusiastas

---

47 Alcir LENHARO, *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste – Os Anos 30*, 2ª ed., Campinas, EdUNICAMP, 1986, pp. 19-24; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)* cit., pp. 98-100 e Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida* cit., pp. 113-114 e 125-129. Para a defesa da colonização das áreas desocupadas no território nacional, vide, ainda, Caio PRADO Jr., *A Questão Agrária no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979, pp. 119-124.

48 Para uma análise das disputas fundiárias e do conflito entre pequenos agricultores e os loteamentos urbanos promovidos pelos empreendedores imobiliários na Baixada Fluminense durante a década de 1950 e início da década de 1960, vide Leonardo Soares dos SANTOS, “O Sertão como um Direito: O Movimento de Luta pela Terra na Zona Rural da Cidade do Rio de Janeiro (1945-1964)” in Márcia Maria Menendes MOTTA & Paulo ZARTH (orgs.), *Formas de Resistência Camponesa* cit., vol. II, pp. 176-196.

49 A Fazenda Nacional Santa Cruz era uma fazenda dos jesuítas que foi confiscada pelo Marquês de Pombal e passou a fazer parte do patrimônio da Coroa portuguesa, depois do Estado brasileiro. O Decreto nº 21.115, de 02 de março de 1932, já havia determinado a utilização da Fazenda Nacional Santa Cruz para a colonização agrícola. Durante o Estado Novo, o Decreto-Lei nº 893, de 26 de novembro de 1938, estipulava o seu regime de aproveitamento agrícola. Sobre o regime jurídico da Fazenda Nacional Santa Cruz, vide Luciano Pereira da SILVA, “O Regime Jurídico das Terras da Fazenda Nacional de Santa Cruz”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, n. 2, abril de 1945, pp. 745-755.

50 Decreto-Lei nº 3.266, de 12 de maio de 1941.

51 Decreto-Lei nº 4.504, de 22 de julho de 1942.

52 Alcir LENHARO, *Colonização e Trabalho no Brasil* cit., pp. 47-57 e Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo* cit., pp. 59-61.

53 Otávio Guilherme VELHO, *Capitalismo Autoritário e Campesinato: Um Estudo Comparativo a partir da Fronteira em Movimento*, 2ª ed., São Paulo, Difel, 1979, pp. 149-153.

dessa política, estava ocorrendo uma mudança profunda na história brasileira, com a mudança de direção da ocupação do território do litoral para o interior<sup>54</sup>.

A Fundação Brasil Central foi instituída pelo Decreto-Lei nº 5.878, de 04 de outubro de 1943<sup>55</sup>. Seu principal objetivo era a exploração e colonização do Brasil Central e Ocidental. A colonização dos “espaços vazios” do Brasil Central se daria por núcleos agrícolas planejados e sob o controle do Estado, organizados em regime de pequena propriedade<sup>56</sup>. Foi instituído o modelo das colônias agrícolas nacionais, regulado pelo Decreto-Lei nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941. As colônias agrícolas nacionais deveriam receber e fixar, como proprietários rurais, cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres que revelassem aptidão para os trabalhos agrícolas e, excepcionalmente, agricultores qualificados estrangeiros. Cabia ao Estado nacional planejar a ocupação e estruturação da colônia, sua organização urbana, a conservação da natureza local e assegurar assistência técnica e educação para os filhos dos colonos. Os lotes teriam entre vinte e cinquenta hectares. Os colonos deveriam ser reunidos em cooperativas de produção, venda e consumo. Dentre as colônias agrícolas nacionais, destacaram-se a Colônia Agrícola Nacional de Goiás<sup>57</sup>, em Ceres (GO), e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados<sup>58</sup>, no sul de Mato Grosso (hoje Mato Grosso do Sul)<sup>59</sup>, que abasteceriam especialmente São Paulo, enquanto outros núcleos no

---

54 A principal obra de defesa e propaganda da “Marcha para o Oeste” foi publicada por Cassiano Ricardo em 1940. Vide Cassiano RICARDO, *Marcha para Oeste - A Influência da “Bandeira” na Formação Social e Política do Brasil*, 2 vols, 4ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo, José Olympio/EDUSP, 1970. Sobre a mitologia do “bandeirantismo” utilizada por Cassiano Ricardo, vide Otávio Guilherme VELHO, *Capitalismo Autoritário e Campesinato cit.*, pp. 141-148; João Marcelo Ehlert MAIA, *Estado, Território e Imaginação Espacial: O Caso da Fundação Brasil Central*, Rio de Janeiro, Ed.FGV, 2012, pp. 167-174 e Thiago Freitas HANSEN, *Imaginários da Modernização do Direito na Era Vargas: Integração, Marcha para o Oeste e Política Indigenista (1930-1945)*, mimeo, Curitiba, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (Dissertação de Mestrado), 2014, pp. 86-94.

55 Apesar da denominação “fundação”, como as demais fundações públicas, o regime jurídico da Fundação Brasil Central era praticamente idêntico ao das demais autarquias federais. Vide Oscar SARAIVA, “Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado”, *Revista Forense* nº 100, novembro de 1944, pp. 233-235; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 368-369 e João Marcelo Ehlert MAIA, *Estado, Território e Imaginação Espacial cit.*, pp. 69-78.

56 Nelson Werneck Sodré defendeu, em 1941, o modelo da pequena propriedade como forma de destruição do domínio dos clãs rurais e do modelo pastoril no oeste do país. Vide Nelson Werneck SODRÉ, *Oeste: Ensaio sobre a Grande Propriedade Pastoril*, ed. fac-similar da edição de 1941, São Paulo, Arquivo do Estado, 1990, pp. 199-202. Em suas palavras: “A marcha da agricultura, com o advento da pequena propriedade, será o avanço civilizador e nacionalizador que atenuará e há de concluir por acarretar o desaparecimento das forças contrárias que jogam no cenário do Oeste. Representará a emancipação humana das massas entregues ao abandono e ao extermínio. A mudança radical do processo econômico, com os reflexos na alteração do ritmo social, dará novas linhas a um desenvolvimento que se fez, até aqui, descontínuo e disperso. Corrigidas, pela marcha evolutiva da produção, as anomalias que se traduzem na instabilidade e na pobreza, o Oeste assumirá condições bem diversas e poderá estruturar uma fase nova no seu desenvolvimento, - fase de riqueza e de libertação” in Nelson Werneck SODRÉ, *Oeste cit.*, pp. 201-202.

57 Criada pelo Decreto nº 6.882, de 19 de fevereiro de 1941, a Colônia Agrícola Nacional de Goiás atraiu um grande fluxo de camponeses sem terra. Eram oferecidos lotes de trinta hectares, mais a promessa de condições de trabalho, moradia, assistência técnica, saúde e educação. Boa parte dessas promessas não foi cumprida na realidade, mas as terras eram garantidas pelo governo. A falta de assistência e apoio técnicos gerou insatisfações que se agravaram no decorrer dos anos, além do fracasso na organização cooperativa. Vide Paulo Ribeiro da CUNHA, *Aconteceu Longe Demais: A Luta pela Terra dos Posses em Formoso e Trombas e a Revolução Brasileira (1950-1964)*, São Paulo, EdUNESP, 2007, pp. 153-156; Denis CASTILHO, “A Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) e a Formação de Ceres-GO – Brasil”, *Élisée – Revista de Geografia da UEG*, vol. 1, n. 1, janeiro/junho de 2012, pp. 119-130 e Wagner Abadio de FREITAS & Marcelo de MELLO, “A Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a Redefinição nos Usos do Território”, *Sociedade e Natureza*, vol. 26, n. 3, setembro/dezembro de 2014, pp. 475-481.

58 A colônia foi criada pelo Decreto-Lei nº 5.941, de 28 de outubro de 1943. Com cerca de 400 mil hectares, a demarcação da colônia só foi finalizada no Governo Dutra. Sobre a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, vide Walter Guedes SILVA, “A Estratégia de Integração do Sul do Estado de Mato Grosso ao Território Nacional durante o Governo Vargas: Uma Análise a partir da Criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943”, *Revista do Departamento de Geografia – Universidade de São Paulo*, vol. 31, 2016, pp. 32-38.

59 Sobre as colônias agrícolas nacionais, vide Alcir LENHARO, *Colonização e Trabalho no Brasil cit.*, pp. 47-57; Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Variguismo y el Peronismo cit.*, pp. 61 e 71-72; João Marcelo Ehlert MAIA, *Estado, Território e Imaginação Espacial cit.*, pp. 59 e 156-167; Wagner Abadio de FREITAS & Marcelo de MELLO, “A Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a Redefinição nos Usos do Território” *cit.*, pp. 472-475 e Thiago Freitas HANSEN, *Imaginários da Modernização do Direito na Era Vargas cit.*, pp. 101-103. Para uma análise crítica das colônias agrícolas sob a perspectiva da sujeição do trabalho dos colonos, vide Vania Maria Ramos de AZEVEDO, “Marcha para o Oeste: Direito à Propriedade ou Sujeição ao Trabalho?”, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano III, número especial, dezembro de 1989, pp. 94-112.

Pará, Amazonas, Maranhão, Piauí e Paraná garantiriam o abastecimento de suas respectivas capitais<sup>60</sup>.

No processo de ocupação da Amazônia, a grande política de deslocamento populacional foi gerada pela chamada “batalha da borracha”. Com a Segunda Guerra Mundial e a ocupação dos seringais asiáticos pelas forças japonesas, a produção de borracha natural no Brasil se tornou estratégica para o esforço de guerra norte-americano. Nos Acordos de Washington, de 1942, o Brasil se comprometeu com os Estados Unidos e o Reino Unido a garantir o fornecimento de borracha natural para o abastecimento das forças aliadas<sup>61</sup>. O Decreto-Lei nº 4.221, de 1º de abril de 1942, instituiu a exclusividade do Governo Federal na compra e venda de qualquer tipo de borracha, seja para a indústria nacional, seja para a exportação. Esse monopólio, bem como o financiamento da produção da borracha, seria exercido pelo Banco de Crédito da Borracha<sup>62</sup>. Os projetos de colonização da Amazônia foram, assim, ofuscados pela busca de trabalhadores dedicados à exploração da borracha natural. A exploração da borracha foi equiparada ao serviço militar por meio do Decreto-Lei nº 5.225, de 1º de fevereiro de 1943, o que deu origem à expressão “soldados da borracha”. Foi criado o Serviço de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA)<sup>63</sup>, com sede em Fortaleza, cujo objetivo era recrutar e levar trabalhadores do Nordeste para a Amazônia. Um acordo entre a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA)<sup>64</sup>, cuja missão era garantir o suprimento de gêneros básicos para os seringais, com a *Rubber Development Company*, ente público norte-americano, foi firmado no esforço de mobilização econômica para a guerra. Em 1943, a SEMTA foi extinta e substituída por outro órgão, a CAETA (Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia)<sup>65</sup>. O plano inicial era o de transferir e fixar até cinquenta mil trabalhadores na Amazônia. No entanto, apesar de todas as medidas tomadas, o quadro de extrema exploração que existia nos seringais não se alterou<sup>66</sup> e a produção de borracha natural nunca alcançou as metas desejadas. A produção de 18.200 toneladas em 1941 passou para 32.300 toneladas em 1945, mas não atingiu a meta estipulada de 45 mil toneladas<sup>67</sup>.

60 Foram criadas ainda outras seis colônias agrícolas nacionais: a Colônia Agrícola Nacional do Amazonas (Decreto nº 8.506, de 30 de dezembro de 1941), a Colônia Agrícola Nacional do Pará (Decreto nº 8.671, de 30 de janeiro de 1942), a Colônia Agrícola Nacional do Maranhão (Decreto nº 10.325, de 27 de agosto de 1942), a Colônia Agrícola Nacional General Osório, no Paraná (Decreto nº 12.417, de 12 de maio de 1943), a Colônia Agrícola Nacional do Piauí (Decreto nº 16.780, de 10 de outubro de 1944) e a Colônia Agrícola Nacional de Jaíba, em Minas Gerais (Decreto nº 25.547, de 21 de setembro de 1948).

61 Nelson Prado Alves PINTO, *Política da Borracha no Brasil - Falência da Borracha Vegetal*, São Paulo, Hucitec/Centro Regional de Economia, 1984, pp. 93-95.

62 A constituição do banco foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 09 de abril de 1942. A Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, mudou a sua denominação para Banco de Crédito da Amazônia, mas manteve a atribuição do monopólio da compra e venda da borracha. Vide Nelson Prado Alves PINTO, *Política da Borracha no Brasil cit.*, pp. 95-96. Sobre os aspectos jurídicos do monopólio da borracha, vide Carlos Medeiros SILVA, “Monopólio – Intervenção do Estado na Ordem Econômica – Produção e Comércio de Borracha – Lei e Regulamento”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 33, julho de 1953, pp. 453-457.

63 O SEMTA foi criado pela Portaria nº 28, de 30 de novembro de 1942, da Coordenação de Mobilização Econômica, responsável pela gestão econômica do esforço de guerra.

64 Decreto-Lei nº 5.044, de 04 de dezembro de 1942.

65 Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943. Tanto a SAVA quanto a CAETA foram extintas por meio do Decreto-Lei nº 8.416, de 21 de dezembro de 1945.

66 O Decreto-Lei nº 4.841, de 17 de outubro de 1942, tentou garantir melhores condições para os seringueiros, como a garantia de sessenta por cento do valor apurado após a venda da borracha, o direito de cultivar a terra em torno de sua barraca, a meação das castanhas que colhessem, etc. Infelizmente, a falta de fiscalização fez com que essas medidas não fossem efetivamente implementadas.

67 Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 162-166; Alcir LENHARO, *Colonização e Trabalho no Brasil cit.*, pp. 89-99; Nelson Prado Alves PINTO, *Política da Borracha no Brasil cit.*, pp. 96-103; María Verónica SECRETO, *Soldados da Borracha: Trabalhadores entre o Sertão e a Amazônia no Governo Vargas*, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2007, pp. 83-114 e Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 72-75. A política de defesa da borracha passou a ser atribuição da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, constituída por meio da Lei nº 86, de 08 de setembro de 1947. O esforço dos trabalhadores do chamado “exército da borracha” só foi tardiamente reconhecido pela Constituição de 1988, no seu artigo 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Estado Novo ainda se ocupou com a colonização das áreas de fronteira. O Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, em seu artigo 19, criou a Comissão Especial de Revisão de Concessões de Terras na Faixa de Fronteiras (CEFF), com o objetivo de reforçar a presença federal no oeste do país. As concessões de terras não poderiam mais passar de dois mil hectares, inclusive para empresas. Foi também estruturado um plano de colonização com a previsão de concessão de áreas de dez hectares para cultivo, especialmente para praças que tenham tido baixa das Forças Armadas, militares reformados ou funcionários públicos aposentados. Havia, ainda, a possibilidade de revisão das concessões e títulos já existentes, o que seria uma ameaça aos latifundiários de Mato Grosso<sup>68</sup>.

Com a forte reação dos pecuaristas, foi baixado o Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, que abria uma exceção ao limite máximo de dois mil hectares para concessões de terras na faixa de fronteira: as concessões poderiam ser maiores caso fossem necessárias especialmente em se tratando de indústrias extrativas ou de pecuária (artigo 3º). Os beneficiários de concessões de terras para ocupação e plantio foram ampliados no artigo 6º para além dos militares reformados e funcionários públicos aposentados, incluindo reservistas e nacionais retirantes de regiões atingidas por qualquer calamidade pública. Mesmo com o recuo em relação à área máxima a ser concedida, o Estado nacional brasileiro tentou aprimorar o controle nacional, preocupado com as grandes extensões de terra nas mãos de estrangeiros. A Comissão Especial poderia não só rever as concessões de terras e fiscalizar a aplicação da lei, mas também proceder a estudos e emitir parecer sobre empresas, concessões de terras e de vias de comunicação ou meios de transportes (artigo 17). Houve, inclusive, uma série de pressões contra as terras da Companhia Matte Laranjeira, que teve suas concessões encampadas pela União<sup>69</sup>. A atuação federal na fronteira acabou por se tornar mais limitada novamente com a não manutenção dos Territórios Federais de Iguazu e de Ponta Porã<sup>70</sup> pela Assembleia Nacional Constituinte de 1946<sup>71</sup>. Do mesmo modo, boa parte das medidas do Estado Novo que tratavam da questão agrária foram revogados durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 como componentes do “entulho autoritário”. A consequência foi o abandono dos projetos de colonização e o avanço do latifúndio sobre as terras públicas<sup>72</sup>.

---

68 Sobre os latifúndios no Mato Grosso, vide Nelson Werneck SODRÉ, *Oeste cit.*, pp. 127-132, 145-150, 172-177 e 189-191.

69 Decreto-Lei nº 6.428, de 17 de abril de 1944.

70 Os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco (atual Roraima), Guaporé (atual Rondônia), Ponta Porã e Iguazu foram criados pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. A Constituição de 1946 decidiu pela extinção dos Territórios de Ponta Porã e de Iguazu (artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), mantendo os demais.

71 Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida cit.*, p. 130 e Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 51-52 e 66-71.

72 Alcir LENHARO, *Colonização e Trabalho no Brasil cit.*, pp. 46-47 e Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida cit.*, pp. 130-135.



## O Retrocesso da Constituição de 1946

A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois dispositivos, um, o artigo 141, §16<sup>73</sup>, situado no capítulo dos direitos e garantias individuais e o outro, o artigo 147<sup>74</sup>, localizado no capítulo da ordem econômica e social. Apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional. Os dispositivos sobre a indenização prévia e em dinheiro podem ser explicados como uma reação da Assembleia Constituinte ao intervencionismo do Estado Novo<sup>75</sup>. A questão da exploração agrícola foi tratada pela Constituição de 1946 ainda em seu artigo 156<sup>76</sup>, que determinava a busca pela fixação do homem no campo e toda uma política de colonização e assentamentos.

Embora boa parte dos juristas da época defendesse a função social da propriedade como uma mudança na concepção da propriedade liberal tradicional<sup>77</sup>, o grande tema debatido no período democrático pós-1945 foi o obstáculo constitucional à desapropriação para reforma agrária. Alguns setores chegaram a propor que os casos referentes aos latifúndios improdutivos fossem analisados exclusivamente sob o artigo 147 da Constituição, e não sob o artigo 141, §16. A reforma agrária, no entanto, só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição.

Mesmo assim, houve quem entendesse, como Francisco Campos, que o Congresso Nacional não poderia emendar a Constituição de 1946 para remover os obstáculos à reforma agrária por se tratar, em sua opinião, de violação aos limites do poder de reforma constitucional. Para Francisco Campos, nenhuma emenda poderia alterar “*o sistema e o espírito da Constituição*”,

73 Artigo 141, §16 da Constituição de 1946: “*A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: §16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito e a indenização ulterior*”.

74 Artigo 147 da Constituição de 1946: “*O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*”.

75 Cf. Aspásia de Alcântara CAMARGO, “*A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)*”, pp. 143-144. Vide ainda, para o debate na Assembleia Constituinte de 1946, João ALMINO, *Os Democratas Autoritários - Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946*, São Paulo, Brasiliense, 1980, pp. 102-108 e 226-228. Para uma crítica ferina sobre as discussões em torno do regime da propriedade na Assembleia Constituinte, vide Osny Duarte PEREIRA, *Que é a Constituição? Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964, pp. 175-199 e 219-220.

76 Artigo 156 da Constituição de 1946: “*A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.*

§1º - *Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.*

§2º - *Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.*

§3º - *Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita*”.

77 Carlos Medeiros SILVA, “*A Desapropriação por Interesse Social*”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 29, julho de 1952, pp. 3-12; Hermes LIMA, “*Intervenção Econômica do Estado Moderno*”, *Revista Forense*, vol. 155, setembro/outubro de 1954, pp. 475-476 e Miguel Seabra FAGUNDES, “*Da Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Em Face da Constituição Federal*”, *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* nº 86, junho de 1963, pp. 7-8, 17-19 e 21-22. Em sentido contrário, ainda dentre os juristas, vide a defesa veemente de Sampaio Dória da proteção da propriedade como direito absoluto em A. de Sampaio DÓRIA, *Direito Constitucional – Curso e Comentários à Constituição*, 3ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1953, vol. 2, pp. 310-319 e 332-338.

atingindo os direitos fundamentais, como o direito de propriedade<sup>78</sup>. Em sua opinião, qualquer emenda que buscasse viabilizar a reforma agrária serviria para vulnerar a garantia constitucional da propriedade<sup>79</sup>. A eventual substituição do pagamento da indenização pela desapropriação em dinheiro pelo pagamento em títulos seria um confisco da propriedade<sup>80</sup>. Francisco Campos, assim, sintetiza todo o pensamento do conservadorismo jurídico sobre o que seria a aprovação de uma emenda que tornasse possível a reforma agrária no regime constitucional de 1946: “*O que é certo, porém, aprovada qualquer emenda do tipo das conhecidas, é que se terá aberto na Constituição a fenda pela qual se escoará a nossa economia, e pela qual há, necessariamente, de infiltrar-se o totalitarismo político, o partido único, mas sem direito a qualquer opção, a ditadura das vanguardas radicais, não seguramente das que hoje se aparentam futuros donatários do poder, mas outras, as endurecidas no ofício da penosa luta pelo poder, sem qualquer reserva ou escrúpulo quanto aos meios, capazes, sofridas e dispostas a todos os riscos, e que nunca foram acolhoados por nenhum govêrno para atenuar ou absorver os impactos a que pudessem estar expostas.* (1967, pp. 33-34).

## Projetos de Legislação Agrária

O primeiro projeto de um Código Rural que abrangesse a organização jurídica das relações agrárias foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo então Deputado Borges de Medeiros, antecessor de Getúlio Vargas no Governo do Rio Grande do Sul, em 28 de setembro de 1937<sup>81</sup>. Em virtude do golpe que instaurou o Estado Novo em novembro daquele ano e a dissolução das duas casas do Congresso Nacional, o projeto nunca foi debatido.

A proposta de um Código Rural é suscitada novamente, ainda durante o Estado Novo, em um anteprojeto elaborado por uma comissão composta por Luciano Pereira da Silva, Carlos Medeiros Silva, Francisco Leite Alves Costa, Adamastor Lima, Alberto Rego Lins e João Soares Palmeira. O projeto de Código Rural foi publicado em 15 de janeiro de 1943 no Diário Oficial da União, com um prazo para o recebimento de sugestões<sup>82</sup>. Dentre as sugestões apresentadas, a mais abrangente foi a elaborada por Francisco Malta Cardozo e aprovada pela Sociedade Rural Brasileira, com várias críticas à expansão dos direitos dos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais, que deveriam ter um regime de trabalho adaptado às especificidades do trabalho no campo<sup>83</sup>.

---

78 Francisco CAMPOS, “Poder de Emenda. Reforma Agrária”, *Bahia Forense*, vol. 6, n. 5, junho/dezembro de 1967, pp. 24-32. Embora publicado em 1967, o parecer foi elaborado no início da década de 1960, ainda sob o regime constitucional de 1946. Para uma posição praticamente idêntica à de Francisco Campos, vide Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária*, Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1963, pp. 263-270. Sobre o debate parlamentar em torno das propostas de emenda constitucional que visavam a realização da reforma agrária no início da década de 1960, vide Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária*, Brasília, Ed. Gráfica Brasileira, 1985, pp. 303-310.

79 Francisco CAMPOS, “Poder de Emenda. Reforma Agrária” *cit.*, pp. 32-35.

80 Nas palavras de Francisco Campos: “*Assim, as emendas que substituem a indenização em moeda, que é de curso forçado, por indenização em papéis de natureza meramente obrigacional, admitem, por isto mesmo, não de modo expresso, mas envolvido em mistificação verbal e jurídica, o confisco puro e simples da propriedade*” in Francisco CAMPOS, “Poder de Emenda. Reforma Agrária” *cit.*, p. 33.

81 Vide o texto do projeto de Código Rural apresentado por Borges de Medeiros em Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 406-427.

82 Vide o texto do projeto de Código Rural publicado em 1943 em COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, *Reforma Agrária no Mundo e no Brasil*, Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, 1952, pp. 143-186.

83 O texto do anteprojeto de Francisco Malta Cardozo de Código Rural pode ser visto em Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 276-328.

A comissão que elaborou o projeto de Código Rural reviu a sua proposta, incorporando muitas das sugestões recebidas e enviou o projeto em julho de 1944 para o Presidente Getúlio Vargas, cuja decisão final foi não dar encaminhamento à proposta<sup>84</sup>. Houve, ainda, a elaboração de um projeto de Código Rural para o Estado do Rio Grande do Sul em maio de 1948, de autoria do jurista especializado em temas agrários Joaquim Luís Osório<sup>85</sup>. A última tentativa foi, em maio de 1951, a apresentação de um outro projeto de Código Rural, de autoria do Deputado Federal Sylvio Echenique (PTB-RS)<sup>86</sup>. Nenhuma das propostas de Código Rural teve seguimento no Brasil até a aprovação do Estatuto da Terra, logo após o golpe militar de 1964.

O Deputado Federal Nestor Duarte (UDN-BA) apresentou em abril de 1947 o primeiro projeto de lei sobre reforma agrária no Brasil. Duarte entendia a reforma agrária como “*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 a situação do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola*”<sup>87</sup>. O projeto distinguia expressamente a reforma agrária que atinge a área da propriedade de outras reformas que restringissem o direito de propriedade<sup>88</sup>. Para ele, reforma agrária seria sempre realizada dentro de parâmetros legais, evitando-se excessos<sup>89</sup>. Em suas palavras: “*Não há, pois, que plantar a bandeira vermelha da expropriação total no tampo da reforma agrária para condenar a tôdas pelo horror das exceções*”<sup>90</sup>.

A proposta de Nestor Duarte tinha por ponto central determinar a reserva de um quarto de toda propriedade monocultora, indústria agrícola e extrativa, exploração florestal e de pecuária para a utilização pela lavoura de subsistência. As terras férteis mais próximas das vilas e cidades também deveriam ser destinadas à pecuária leiteira e à lavoura de subsistência, podendo ser organizadas sob o regime de pequena propriedades ou como grande propriedade coletiva, por meio de cooperativas ou associações<sup>91</sup>. Nestor Duarte era da opinião que a Constituição de 1946 não seria um obstáculo para a reforma agrária. O problema não era a indenização em dinheiro, pois haveria, para ele, meios de utilizar a ideia de função social da propriedade, limitando ou condicionando o uso da terra sem a necessidade do pagamento de indenização. A necessidade de indenização prévia e em dinheiro não poderia, assim, ser um estorvo para retardar a realização da reforma agrária brasileira<sup>92</sup>.

Em janeiro de 1948, o Governo Dutra encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre as relações agrárias de autoria de Afrânio de Carvalho, que o denominou de “Lei Agrária”. A principal preocupação do projeto era com a exploração antieconômica da propriedade, entendendo que caberia à iniciativa privada primordialmente reestruturar o setor agrário:

---

84 Para o texto final do projeto de Código Rural revisto em 1944, vide COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, *Reforma Agrária no Mundo e no Brasil cit.*, pp. 187-244.

85 O texto do projeto de Código Rural do Estado do Rio Grande do Sul de 1948 está em Joaquim Luís OSÓRIO, *Direito Rural*, 2ª ed., Rio de Janeiro, José Konfino Editor, 1948, pp. 333-363.

86 Para o texto do projeto, vide COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, *Reforma Agrária no Mundo e no Brasil cit.*, pp. 245-289.

87 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1953, p. 50.

88 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária cit.*, pp. 50-52.

89 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária cit.*, pp. 52-57.

90 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária cit.*, p. 57.

91 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária cit.*, pp. 82-90. Vide também Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 289-290.

92 Nestor DUARTE, *Reforma Agrária cit.*, pp. 91-97.

Assim, a mudança da estrutura agrária deverá operar-se inicialmente tanto pela ação administrativa do Estado, mediante loteamento de terras públicas ou expropriadas por interesse social (Const., arts. 147 e 156 e 141 §16), como sobretudo pela atividade negocial dos particulares, mediante o uso de faculdades legais comuns, mas moldadas, com o suprimento das omissões, para a correção espontânea da má distribuição. Quer isto dizer que o anteprojeto recorre à iniciativa do Estado, aos meios diretos, o mínimo possível, deixando o mais à iniciativa privada, aos meios indiretos, já que estes, movimentados pelo livre jogo dos interesses individuais, são os que produzem mais fecundos resultados. Com o correr do tempo, cumprida a missão passageira do Estado, só restará em campo a iniciativa privada para, condicionada pela lei, manter o reordenamento rural, sustentar a nova estrutura agrária. (Carvalho, 1963, 7).

Dada a necessidade do pagamento da indenização da desapropriação ser em dinheiro<sup>93</sup>, a utilização de meios indiretos, como tributação, incentivos, ou financiamentos<sup>94</sup> induziria os proprietários de terras a adequarem sua exploração no sentido do interesse econômico e social do país<sup>95</sup>.

Em 1954, o Deputado Federal Joaquim Nunes Coutinho Cavalcanti (PTB-SP) apresentou um novo projeto de lei sobre a reforma agrária, prevendo o combate ao latifúndio improdutivo e ao minifúndio, o que possibilitaria a reestruturação do mercado interno, a melhoria das condições de vida da população, a incorporação de tecnologia ao processo produtivo agrícola e a integração entre a agricultura e a indústria<sup>96</sup>. Para Coutinho Cavalcanti, a reforma agrária era uma política ampla que albergava a distribuição, utilização e exploração sociais e racionais da propriedade agrícola, a melhor organização e extensão do crédito rural e a melhoria das condições de vida da população no campo. Para tanto, a propriedade agrária deveria ser entendida como função social, nos termos do artigo 147 da Constituição de 1946, verdadeira “*coluna mestra da reforma agrária*”<sup>97</sup>.

Coutinho Cavalcanti defendeu em sua proposta a criação de um órgão autárquico federal, o Instituto Agrário Nacional, que seria o responsável por estruturar a política agrícola e de reforma agrária, estruturando o planejamento e a política de preços agrícolas. Havia, ainda, a previsão da reestruturação e efetiva cobrança do imposto territorial rural e a criação de um fundo agrário nacional<sup>98</sup>. O projeto dispunha, ainda, sobre um Plano Geral de Reforma Agrária<sup>99</sup> com medidas de assistência técnica aos assentados, políticas de escoamento da produção, etc. Seria convocada também periodicamente uma Convenção Nacional de Reforma Agrária, na qual os representantes da União, Estados e municípios fariam o levantamento das propriedades suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária<sup>100</sup>. A execução final e a fiscalização da política nacional de reforma agrária seria efetivada pelas Comissões Agrárias Municipais, a

---

93 Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária cit.*, pp. 55-71.

94 Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária cit.*, pp. 127-149.

95 Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária*, pp. 19-53. Vide também Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” *cit.*, pp. 144-145 e Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 161-163.

96 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, Edições Autores Reunidos, 1961, pp. 85-92 e 125-132.

97 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 55-65 e 120-124.

98 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 133-145.

99 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 153-154.

100 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 147-149.

serem criadas em cada um dos municípios brasileiros<sup>101</sup>. O projeto de Coutinho Cavalcanti foi o projeto de lei mais bem estruturado até então apresentado sobre a reforma agrária e chegou a influenciar a legislação agrária cubana pós-revolução<sup>102</sup>.

No breve Governo Jânio Quadros foi instaurado um grupo de trabalho para elaborar uma nova legislação agrária, presidido pelo ex-Governador de Minas Gerais Milton Campos (UDN). Participaram desse grupo D. Helder Câmara (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), D. Ivan Luz (Instituto Nacional de Imigração e Colonização), Thomas Pompeu Accioly Borges, Ignácio Rangel, Janes Angelo de Souza (Ministério da Agricultura), João Napoleão de Andrade (Associação Brasileira de Associações Rurais) e Edgar Teixeira Leite (Confederação Rural Brasileira). O material produzido foi encaminhado ao então Primeiro-Ministro Tancredo Neves (PSD), que o enviou ao Congresso Nacional. Esse projeto serviu como base para o que seria aprovado após o golpe militar como Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964)<sup>103</sup>.

## O Segundo Governo Vargas e a Comissão Nacional de Política Agrária

A reforma agrária volta ao centro das preocupações governamentais com o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República. Têm início uma série de iniciativas de reformulação agrária a serem feitas por meio do Estado, inclusive com a preocupação de integrar o setor agropecuário ao processo de industrialização que ganhava mais intensidade<sup>104</sup>. O Presidente propôs a regulamentação e utilização do artigo 147 da Constituição. Para tanto, enviou um projeto de lei sobre a desapropriação por interesse social, que regulamentava o artigo 147<sup>105</sup>. Este projeto ficou esquecido na Câmara dos Deputados até 1962, quando foi aprovado por pressão do Presidente João Goulart, tornando-se a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

---

101 Joaquim Nunes Coutinho CAVALCANTI, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 111-118 e 151-152.

102 Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 290-294.

103 Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit.*, pp. 194-197 e Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 170-173. Para uma crítica ao projeto apresentado pelo Grupo de Trabalho presidido por Milton Campos, vide Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária cit.*, pp. 271-285

104 Em relação à adoção de medidas que buscavam direcionar a produção agropecuária brasileira no sentido da modernização e da industrialização, merece destaque a edição do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), por meio do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que regulamentava a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950. Vide Marco Aurélio Cezarino BRAGA, *Dilemas do Desenvolvimento Agrícola Brasileiro: A Produção Artesanal do Queijo Canastra*, Belo Horizonte, Casa do Direito, 2019, pp. 113-135. Outro exemplo de política industrial a partir da exploração de recursos naturais é a política da borracha, cujas idas e vindas impediram a vinculação efetiva entre o extrativismo gomífero e o desenvolvimento industrial do país. A política da borracha foi muitas vezes compreendida apenas como uma política regional específica da Amazônia, ignorando-se a possibilidade de articulação entre a produção extrativista e a indústria. Com a queda na produção de borracha natural, Getúlio Vargas baixou o Decreto nº 30.694, de 31 de março de 1952, determinando quotas de fornecimento de borracha para as empresas produtoras de artefatos de borracha com a necessidade de provarem para a Comissão Executiva de Defesa da Borracha que investiram vinte por cento dos seus lucros líquidos anuais no plantio de seringueiras. O Decreto nº 35.371, de 12 de abril de 1954, definiu como empresas produtoras de artefatos de borracha as que consumissem ao menos cento e vinte mil toneladas de borracha por ano. A produção e a industrialização da borracha foram vistas como questões nacionais e interdependentes. A resistência das grandes empresas do setor, na maioria estrangeiras, inviabilizou a política preconizada no Segundo Governo Vargas de articular a produção com a industrialização da borracha. Vide Nelson Prado Alves PINTO, *Política da Borracha no Brasil cit.*, pp. 103-133. Para a defesa da constitucionalidade dessa política, vide Carlos Medeiros SILVA, "Monopólio – Intervenção do Estado na Ordem Econômica – Produção e Comércio de Borracha – Lei e Regulamento" *cit.*, pp. 457-458.

105 Durante o Estado Novo já havia sido baixado o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Sobre a inovação da desapropriação por interesse social no texto da Constituição de 1946, vide Carlos Medeiros SILVA, "A Desapropriação por Interesse Social" *cit.*, pp. 12-13. Vide, ainda, Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 167-169.

A Comissão Nacional de Política Agrária foi instituída por meio do Decreto nº 29.803, de 25 de julho de 1951, sendo presidida pelo então Ministro da Agricultura, João Cleophas, e funcionando como um órgão de estudos e planejamento<sup>106</sup>. Em 1952, a Comissão elaborou as diretrizes para a reforma agrária no Brasil. O objetivo fundamental da reforma agrária seria o acesso à terra para evitar a proletarização das massas rurais, valorizando o homem e a terra de modo a assegurar a todos um trabalho que possibilitasse uma existência digna<sup>107</sup>. No entendimento da Comissão Nacional de Política Agrária, a indenização pela desapropriação dos latifúndios improdutivos deveria fugir à regra do artigo 141, §16 da Constituição de 1946, ainda que fosse necessária uma emenda constitucional para tanto<sup>108</sup>.

Ainda dentre as diretrizes para a reforma agrária, a Comissão destacou que a colonização agrícola deveria dar preferência para as áreas ricas, saneadas e próximas dos mercados de consumo, como um movimento natural de expansão agrícola, posicionando-se contrariamente ao transplante de populações para áreas longínquas e isoladas. Outra diretriz fundamental seria a promoção da criação de cooperativas rurais. O objetivo da reforma agrária, segundo o documento, era criar comunidades rurais habilitadas a progredir econômica, social e politicamente dentro da sociedade brasileira<sup>109</sup>. As diretrizes para a reforma agrária propostas pela Comissão Nacional de Política Agrária foram aprovadas em 18 de setembro de 1952 pelo Presidente Getúlio Vargas.

Além da aprovação das diretrizes, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Lei nº 2.163, de 05 de janeiro de 1954)<sup>110</sup>, que regulamentava o artigo 162, parágrafo único da Constituição de 1946<sup>111</sup>. A partir dos estudos elaborados pela Comissão Nacional de Política Agrária, o Presidente Getúlio Vargas encaminhou ao Congresso Nacional diversos projetos de lei que versavam sobre a questão agrária, como o projeto de lei sobre a irrigação no Polígono das Secas, o projeto de lei sobre o acesso à exploração agrícola, que buscava regulamentar o artigo 156 da Constituição de 1946, e o projeto de lei sobre a gestão dos recursos naturais renováveis, propondo a criação do Conselho Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (CBRR), que seria o órgão responsável pela política conservacionista do país. A Comissão também propôs o projeto de lei sobre seguro agrícola, transformado na Lei nº 2.168, de 11 de janeiro de 1954, que autorizou a criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola e do Fundo de

---

106 João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil*, Recife, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1960, pp. 55-57 e Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit.*, pp. 147-150 e 152.

107 João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 57-58.

108 Carlos Medeiros SILVA, "A Desapropriação por Interêsse Social" *cit.*, pp. 14-15.

109 COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, "Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil" in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Guarany, 1956, pp. 23-26 e João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 58-59.

110 COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, "Instituto Nacional de Imigração e Colonização" in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos cit.*, pp. 27-42 e João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 59-60.

111 Artigo 162 da Constituição de 1946: "A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interêsse nacional. Parágrafo Único - Caberá a um órgão federal orientar êsses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais".

Estabilidade do Seguro Agrário<sup>112</sup>. Os estudos da Comissão elaboraram, ainda, o projeto de lei sobre arrendamento rural e parceria agrícola, encaminhado já sob a Presidência de Juscelino Kubitschek<sup>113</sup>.

Durante o Segundo Governo Vargas ganhou força também a proposta de extensão dos direitos trabalhistas para o campo, apesar da feroz oposição do setor agropecuário. Francisco Malta Cardozo, ligado à Sociedade Rural Brasileira, por exemplo, chegou a afirmar expressamente:

Quanto ao 'trabalho rural', a prática obtida com a aplicação das leis sociais indiscriminadas, como grande parte dos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, impenosamente estendidos aos trabalhadores rurais, demonstra a completa inutilidade do procedimento. Leis de índole urbana, feitas para ambientes controlados, onde impera a máquina e a vontade do homem, não podem surtir o desejado efeito de bem-estar coletivo, onde a chuva, o sol, os ventos, a germinação e seus mistérios, as pragas e os mercados, riem dos caprichos da burocracia e dos desvaios da demagogia política. (1953, pp. 273-274).

O Presidente Getúlio Vargas enviou ao Congresso um projeto de lei que determinava a aplicação dos direitos trabalhistas previstos na CLT aos trabalhadores rurais com suas especificidades. A resistência do deputado Fernando Ferrari (PTB-RS) foi fundamental para que a matéria permanecesse em discussão na Câmara dos Deputados. No entanto, a forte oposição de entidades como a Sociedade Rural Brasileira, a Sociedade Nacional de Agricultura e a Confederação Rural Brasileira fez com que a legislação só fosse aprovada em 1963, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963) no Governo João Goulart<sup>114</sup>.

## A Questão Regional

A industrialização foi o cerne do Governo Juscelino Kubitschek, que também buscou tentar implementar uma política de cunho reformista. No entanto, a conjuntura política impediu o Presidente de atuar decisivamente, especialmente no tocante à reforma agrária. A construção da infraestrutura viária e energética na implementação do Plano de Metas ampliou a integração entre as regiões do país e facilitou tanto a ampliação do mercado consumidor de produtos industrializados como o escoamento da produção agropecuária, bem como iniciou uma maior expansão da fronteira agrícola do país. Além disso, houve um crescimento dos

112 COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, "Acesso à Exploração Agrícola" in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos cit.*, pp. 61-74; COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, "Conselho Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis" in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos cit.*, pp. 95-107 e João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil cit.*, pp. 63-67 e 71-77.

113 COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, "Arrendamento Rural e Parceria Agrícola" in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos cit.*, pp. 87-94.

114 Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit.*, pp. 147-148, 155-160 e 171; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida cit.*, pp. 172-173 e 177-179; Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 236-238 e Vanderlei Vazelesk RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 47-50. Ainda sobre a oposição das entidades patronais agrícolas à expansão das leis trabalhistas para o campo, vide Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 200-201 e 273-274.

projetos de modernização e maior integração entre a indústria e o setor agrícola, com a intensificação do uso de fertilizantes e tratores e a construção de armazéns, silos e frigoríficos<sup>115</sup>.

O reformismo acabou atuando de forma indireta. Uma das poucas situações em que efetivamente se tratou da questão agrária foi através da problemática das desigualdades regionais, notadamente no Nordeste. De acordo com Aspásia Camargo: “*Não resta dúvida que, nestes anos, como nos seguintes, a politização da questão agrária será indissociável do soerguimento e recuperação das áreas marginalizadas (nas quais as populações camponesas são as mais atingidas) pelo deslocamento do sopro reformista da solução, conflituosa, do desequilíbrio entre as classes para a correção, integrada, do desequilíbrio entre regiões*”<sup>116</sup>.

A questão da irrigação das terras do semiárido estava vinculada à política de desenvolvimento regional para o Nordeste. Uma das medidas do projeto de lei elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária sobre o aproveitamento de áreas irrigáveis no Nordeste era a desapropriação por interesse social das terras necessárias à construção de barragens e obras complementares, bem como das terras compreendidas no entorno dos açudes, no seu perímetro inundável e no perímetro irrigável, ou seja, as dominadas pelos canais de irrigação e linhas naturais de drenagem, além dos sequeiros externos ao perímetro irrigável (artigo 2º do projeto de lei elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária). Não por acaso, o projeto enfrentou a reação dos representantes dos grandes proprietários e sofreu inúmeras resistências. Outras propostas sobre o tema da irrigação também não prosperaram no Congresso Nacional<sup>117</sup>.

Antes ainda da lei que criaria a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) ser aprovada pelo Congresso Nacional, em 1959, o CODENO (Conselho do Desenvolvimento do Nordeste) havia preparado um outro projeto de lei que visava a utilização das terras irrigáveis dos açudes e barragens construídos pelo Estado, seguindo na mesma linha do projeto elaborado pela Comissão Nacional de Política Agrária. A ideia era possibilitar a desapropriação dessas terras para promover o cultivo de alimentos em propriedades de agricultura familiar, melhorando as condições sociais de vida da população local e tornando-a mais apta a enfrentar as secas periódicas. O projeto do CODENO, como não poderia deixar de ser, sofreu forte resistência no Congresso, com a aliança entre forças do Centro-Sul e a oligarquia nordestina, que viam, neste projeto, um precedente perigoso para seus interesses fundiários. Para evitar sua aprovação, foi votado um projeto de lei antigo sobre o mesmo assunto, completamente distinto da proposta do CODENO, que acabou sendo vetado pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Com isto, a proposta do CODENO foi arquivada e perdeu-se uma oportunidade de coibir a utilização de verbas públicas para fins de interesse privado dos grandes latifundiários nordestinos<sup>118</sup>.

---

115 Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” *cit.*, pp. 154-155; Tamás SZMREC-SÁNYI & Pedro RAMOS, “O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira” *cit.*, pp. 234-235; Paulo R. BESKOW, “Agricultura e Política Agrícola no Contexto Brasileira da Industrialização do Pós-Guerra (1946-1964)”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 7, n. 1, abril de 1999, pp. 60-74 e Vânia Maria Losada MOREIRA, “Os Anos JK: Industrialização e Modelo Oligárquico de Desenvolvimento Rural” in Jorge FERREIRA & Lucilia de Almeida Neves DELGADO (orgs.), *O Brasil Republicano*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, vol. 3, pp. 176-188.

116 Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” *cit.*, p. 161. Vide, ainda, Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida* *cit.*, pp. 173-176. Sobre o ressurgimento e o tratamento da questão das desigualdades regionais na década de 1950, vide Gilberto BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, São Paulo, Max Limonad, 2003, pp. 94-110.

117 COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, “Irrigação no Polígono das Sêcas” in *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos* *cit.*, pp. 43-60 e João CLEOPHAS, *Reforma Agrária no Brasil* *cit.*, pp. 64-65.

118 Sobre a proposta do GTDN, materializada no projeto de lei do CODENO, vide GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, 2ª ed., Recife, SUDENE, 1967, pp. 79-80 e Celso FURTADO, *A Operação Nordeste*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (MEC), 1959, pp. 63-65. Vide também Celso FURTADO, *A Fantasia Desfeita*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, pp. 61-69 e 76-77.



O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) havia sido criado pelo Decreto nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956, ligado ao Conselho do Desenvolvimento. No entanto, apenas com a seca de 1958, o GTDN foi encarregado de elaborar uma política concreta de desenvolvimento do Nordeste, denominada “Operação Nordeste”. Para tanto, o Presidente Juscelino Kubitschek encarregou, pessoalmente, Celso Furtado de coordenar os estudos necessários. Ao entender o problema do Nordeste como um problema de desenvolvimento, o GTDN propunha-se a abordá-lo em sua totalidade, atacando em várias frentes simultaneamente, sem dissipar esforços.

O grande obstáculo à industrialização do Nordeste era, para o Relatório do GTDN, o abastecimento de alimentos. Um autêntico plano de abastecimento, com ampla reorganização da agricultura na Zona da Mata e no Agreste, seria um pré-requisito essencial para o sucesso da industrialização. Como a terra agricultável no Nordeste era um fator escasso e monopolizada pela lavoura canavieira, a oferta local de alimentos era insuficiente, tornando a região dependente das importações. Sendo importados, os alimentos eram mais caros no Nordeste do que no Centro-Sul. Deste modo, o custo relativo da mão-de-obra no Nordeste era atingido pela elevação dos preços dos gêneros alimentícios, o que consagrava o abastecimento de alimentos como a causa principal das dificuldades de concorrência das indústrias nordestinas com as do Centro-Sul<sup>119</sup>.

O Relatório do GTDN inovou completamente em relação à compreensão do problema da seca no Nordeste. O diagnóstico do problema inicia-se com uma análise da economia do semiárido, formada pela pecuária extensiva (de interesse dos proprietários) e pela agricultura de subsistência (de interesse dos trabalhadores rurais). A lavoura de subsistência consiste, segundo o Relatório, no núcleo da atividade econômica, a meação de algodão e outras tarefas apenas complementarizam a renda dos trabalhadores rurais, o que torna a seca uma verdadeira calamidade social, pois afeta essencialmente a agricultura de subsistência, ou seja, os trabalhadores rurais sem meios de se defenderem dos seus efeitos<sup>120</sup>.

Desta maneira, a política de desenvolvimento deveria se voltar para promover a adaptação da economia do semiárido às condições físicas e climáticas, buscando torná-la mais resistente às secas. Para tanto, a política federal de combate às secas, limitada à criação de frentes de trabalho para assistir aos flagelados e à construção de açudes em terras particulares, deveria ser completamente revista, com a fixação de prioridades básicas para a construção de açudes, irrigação e instituição de formas socialmente mais justas de aproveitamento das águas já represadas. Outro ponto essencial era o da oferta de alimentos: a seca atingia a lavoura de subsistência, ou seja, a oferta de alimentos. Portanto, a criação de frentes de trabalho sem a intervenção no mercado de alimentos de nada adiantava, bem como a açudagem que só beneficiava a pecuária em detrimento da população local<sup>121</sup>.

Além de estruturar uma economia resistente às secas no semiárido, o GTDN propôs o deslocamento da fronteira agrícola nordestina para as zonas úmidas do Maranhão. O objetivo seria utilizar o excesso de mão-de-obra existente no semiárido para a produção de alimentos, visando o abastecimento da região<sup>122</sup>.

---

119 GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste cit.*, pp. 58-61 e 89-90 e Celso FURTADO, *A Operação Nordeste cit.*, pp. 36-37.

120 GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste cit.*, pp. 62-67.

121 GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste cit.*, pp. 12-14, 68-74 e 79-82 e Celso FURTADO, *A Operação Nordeste cit.*, pp. 29-33 e 38.

122 GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste cit.*, pp. 74-78 e 82-83 e Celso FURTADO, *A Operação Nordeste cit.*, pp. 32-33 e 67-68.

O Relatório do GTDN via o Nordeste inserido no processo de desenvolvimento nacional, propondo uma política regional conjugada com a política nacional de desenvolvimento. O GTDN elaborou um diagnóstico e uma proposta de política econômica de grande profundidade, pensando em industrializar o Nordeste e transformar suas estruturas econômicas e sociais. O Relatório do GTDN é um documento de cunho predominantemente político, mais do que técnico-econômico, deixando bem claro que o problema do Nordeste era a miséria e o sub-desenvolvimento, não a seca. E enfatizava explicitamente a necessidade de transformação da estrutura econômica e produtiva da região, e, implicitamente, por razões de estratégia política, das péssimas condições sociais, causadas, entre outros motivos, pelo regime de concentração fundiária: *“Assim, analisando as economias de uma e outra subregiões, fomos, por caminhos distintos, levados à mesma conclusão: uma oferta inadequada de alimentos constitui o problema fundamental do Nordeste. Essa conclusão vem confirmar o ponto de vista geralmente aceito de que a causa fundamental da baixa produtividade da economia nordestina reside mais na escassez de terras que na de água ou de recursos físicos e de outra natureza”*<sup>123</sup>.

A experiência da SUDENE enfatizou a necessidade de um planejamento global que regulasse o uso da terra e combatesse o latifúndio improdutivo. As políticas da SUDENE não atacavam de frente a concentração de terras, mas visavam gerar condições que modificassem a estrutura fundiária. Os reformistas saíram fortalecidos, pois a SUDENE deixou à vista focos de miséria até então desconhecidos ou escondidos da opinião pública. Neste contexto, gerou-se uma nova mentalidade, favorável a amplas reformas estruturais, denominadas reformas de base, com destaque para a reforma agrária<sup>124</sup>.

## Controle de Preços e Abastecimento

Desde a Revolução de 1930, o abastecimento foi uma preocupação constante do Estado brasileiro. O objetivo de uma política nacional de abastecimento era organizar o mercado interno, rompendo com o sistema centrado na monocultura exportadora, para evitar o aumento desenfreado dos preços dos produtos básicos, especialmente alimentos<sup>125</sup>.

Para tanto, não só foram criados vários órgãos públicos com o objetivo de promover uma política nacional de abastecimento, como essa política estava associada à concepção de proteção da economia popular<sup>126</sup>. A edição do Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, que elencava os crimes contra a economia popular, inclusive, é realizada no contexto de uma das inúmeras crises de abastecimento que atingiam o país. A importância da repressão aos crimes contra a economia popular era tanta que eles foram equiparados aos crimes contra o Estado pela Carta de 1937<sup>127</sup> e deveriam ser julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional, instituído

---

123 GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste cit.*, pp. 76-77.

124 Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” *cit.*, pp. 160-168 e 189. Sobre a vinculação da criação e implantação da SUDENE com as reivindicações por reformas de base, vide Gilberto BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição cit.*, pp. 110-114.

125 Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974) cit.*, pp. 79-89 e Guilherme C. DELGADO, “Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980” *cit.*, pp. 216-217.

126 Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974) cit.*, pp. 108-109.

127 Artigo 141 da Carta de 1937: “A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição”.

pela Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, conforme determinava o Decreto-Lei nº 1.716, de 28 de outubro de 1939<sup>128</sup>.

Para centralizar e coordenar a política nacional de abastecimento, foi criada a Comissão do Abastecimento (Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939), cujas competências principais eram assegurar a provisão regular dos bens indispensáveis para a manutenção da população e reprimir a elevação dos preços. Para tanto, a Comissão poderia regular a produção e o comércio de alimentos, matérias-primas, drogas e medicamentos, materiais de construção, combustíveis e outros gêneros de primeira necessidade. Caberia, ainda, à Comissão de Abastecimento levantar os estoques comercializáveis desses bens, estabelecer os preços máximos de venda, adquirir as mercadorias na origem quando necessário, requisitar bens declarados como de utilidade pública pelo governo e assegurar a sua distribuição à população em geral. Tratou-se da primeira tentativa de controle da comercialização de produtos de primeira necessidade em âmbito nacional<sup>129</sup>. Complementando essas medidas, a construção de uma rede nacional de armazéns e silos recebeu uma série de incentivos com a edição do Decreto-Lei nº 7.002, de 30 de outubro de 1944, a serem financiados pela Caixa de Crédito Cooperativo e pelo Banco do Brasil.

Com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, foi instituída a Coordenação da Mobilização Econômica (Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942), órgão responsável pela gestão da economia de guerra e seus efeitos. Dentre suas amplas competências, previstas no artigo 3º do Decreto-Lei nº 4.750/1942<sup>130</sup>, estavam o controle de preços e da comercialização de bens. Nesse contexto, foi baixada a Portaria nº 405, de 06 de setembro de 1945, criando a Comissão Nacional de Preços com o objetivo de determinar o tabelamento de preços de bens de primeira necessidade<sup>131</sup>.

Encerrada a guerra, foi extinta a Coordenação da Mobilização Econômica pelo Decreto-Lei nº 8.400, de 19 de dezembro de 1945, mas a Comissão Nacional de Preços foi mantida sob o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Para dar uma maior organicidade à política nacional de preços, o Decreto-Lei nº 9.125, de 04 de abril de 1946, extinguiu a Comissão Nacional de Preços e criou a Comissão Central de Preços (CCP), também vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A Comissão Central de Preços deveria evitar a elevação do custo de vida no país e providenciar a redução ou fixação dos preços, além de poder supervisionar e fiscalizar a execução da política geral de preços em todo o país. Cabia à Comissão Central de Preços pesquisar os custos de produção e distribuição para orientar a política geral de preços. Para

---

128 Para uma exaustiva análise do Decreto-Lei nº 869/1938 e dos julgamentos dos crimes contra a economia popular durante o Estado Novo, vide Mário André Machado CABRAL, *A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964*, São Paulo, Singular, 2020, pp. 71-83 e 87-144.

129 Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)* cit., pp. 109-110.

130 Artigo 3º do Decreto-Lei nº 4.750/1942: "Ao Coordenador da Mobilização Econômica, como delegado do Presidente da República, competem, em geral, as atribuições de coordenação indispensáveis para: I - Orientar a mineração, a agricultura, a pecuária e a indústria em geral, no sentido de habilitá-las a produzir, com a máxima eficiência, os materiais e produtos mais necessários e urgentes; II - Controlar, através da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, a importação e a exportação de matérias primas, produtos semi-manufaturados e manufaturados, atendendo às conveniências e necessidades das forças armadas, do serviço público e do povo em geral; III - coordenar os transportes no território nacional e para o exterior; IV - planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia; V - intervir no mercado do trabalho, determinando a utilização de mão de obra, no tempo e lugar próprios; VI - investigar o custo, os preços e os lucros das mercadorias, materiais e serviços; VII - fixar os preços máximos, mínimos e básicos, ou os limites de preço pelos quais as mercadorias ou materiais devem ser vendidos ou os serviços devem ser cobrados; VIII - proibir a compra, venda ou fornecimento em base diferente dos preços fixados; IX - determinar as condições de venda de mercadorias; X - exigir dos produtores, fabricantes e demais negociantes e fornecedores de mercadorias as licenças que se fizerem necessárias; XI -, fixar ou limitar a quantidade de qualquer mercadoria a ser vendida, fornecida ou distribuída ao consumo público bem como dos serviços a serem prestados; XII - levantar e coordenar dados estatísticos relativos a preços, custos e estoques de mercadorias; XIII - estudar e propor qualquer medida tendente a assegurar a defesa da economia da Nação".

131 Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)* cit., pp. 115-116.

tanto, a Comissão tinha competência para tabelar os preços máximos de serviços essenciais ou da venda de gêneros ou utilidades essenciais e para regular e disciplinar, no território nacional, a distribuição e transporte dos gêneros e mercadorias de primeira necessidade, ouvido o Ministério da Viação (artigo 4º). Havia, inclusive, a possibilidade de fixar preços de gêneros ou mercadorias não considerados de primeira necessidade para evitar lucros excessivos (artigo 5º).

Em um parecer sobre a suposta inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 9.125/1946 e da política de controle de preços, Francisco Campos afirma que o artigo 146 da Constituição de 1946<sup>132</sup> deveria ter uma interpretação restrita, pois não pretendeu assegurar a possibilidade geral e irrestrita de intervenção estatal no domínio econômico. Como o texto menciona a intervenção por meio de leis especiais, não se trata de uma faculdade geral atribuída ao Estado<sup>133</sup>, cuja atuação tem por limite também o respeito aos direitos individuais<sup>134</sup>. Escrita em contraposição expressa à Carta de 1937, a Constituição de 1946, para Francisco Campos, teria instituído uma ordem individualista dos direitos e liberdades, optando por uma ordem econômica liberal, na qual seria totalmente incompatível um mecanismo de controle de preços, por se tratar de uma intervenção estatal total na economia<sup>135</sup>. Em suas palavras: *“De maneira inquestionável, porém, a substituição do mecanismo espontâneo da formação dos preços pelo processo da sua fixação autoritária, é, a toda evidência e escancaradamente, uma intervenção total na economia, ou a substituição da ordem liberal na sua totalidade pela ordem econômica regida por critérios estranhos à economia, ou pela ordem econômica autoritária, totalitária ou coletivista”*<sup>136</sup>.

Utilizando como exemplo outro caso sobre controle de preços, mas em sentido oposto ao de Francisco Campos, Miguel Seabra Fagundes afirma que:

Aqui não cabe uma opção, mas apenas constatar que, sob o texto do art. 146, o Estado pode oscilar, como convenha, sob o peso da opinião pública e das necessidades impostas por determinadas conjunturas, do extremo limite da livre empresa, até a socialização geral da economia. Até porque, se de um lado a intervenção estatal não aparece como regra no sistema da Carta Magna, de outro não há limite ao processo de intervenção na economia, nem quanto à natureza das medidas, nem quanto à sua multiplicidade, nem quanto a sua duração. (1963, p.24).

132 Artigo 146 da Constituição de 1946: *“A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição”*.

133 Segundo Francisco Campos: *“O que, em última análise, resulta do art. 146 é que prevendo um caso de intervenção parcial ou específica, para autorizá-la, dá como excluída ou inadmissível uma faculdade geral ou indiscriminada de intervenção. A União não poderá, portanto, intervir no domínio econômico senão para ‘monopolizar determinada indústria ou atividade’. Qualquer outra intervenção é proibida ou só se pode operar mediante o que Carl Schmitt denomina ato apócrifo de soberania, isto é, um ato não canônico, ou contrário aos cânones ou às normas constitucionais”* in Francisco CAMPOS, “Inconstitucionalidade da Comissão Central de Preços” in Francisco CAMPOS, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1956, vol. 2, p. 91.

134 Francisco CAMPOS, “Inconstitucionalidade da Comissão Central de Preços” *cit.*, pp. 88-91.

135 Francisco CAMPOS, “Inconstitucionalidade da Comissão Central de Preços” *cit.*, pp. 97-103

136 Francisco CAMPOS, “Inconstitucionalidade da Comissão Central de Preços” *cit.*, p. 101. As posições de Francisco Campos não prosperaram junto ao Supremo Tribunal Federal. No julgamento do Habeas Corpus nº 30.355, em 21 de julho de 1948, o tribunal seguiu por unanimidade o voto do relator, Ministro Castro Nunes, que decidiu pela constitucionalidade do Decreto-Lei nº 9.125/1946 e da política de controle de preços sob a Constituição de 1946. Vide Castro NUNES, “Delegação Legislativa – Tabelamento de Preços – Lei e Regulamento”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 21, julho de 1950, pp. 134-139.

Neste sentido, a competência atribuída ao Instituto do Açúcar e do Alcool pelo Decreto-Lei nº 4.189, de 17 de março de 1942<sup>137</sup>, de fixar em todo o território nacional do preço do açúcar cristal para refinação e a política de preços estruturada a partir deste dispositivo nada mais era que uma atuação necessária do Estado para preservar o equilíbrio regional e a economia sucroalcooleira, nos mesmos moldes da política do Departamento Nacional do Café para preservar a economia cafeeira<sup>138</sup>. Outro jurista a defender a constitucionalidade da política de controle de preços desenvolvida pelo Instituto do Açúcar e do Alcool foi Santiago Dantas, que também via nessa política uma forma de proteger a existência dos centros produtores nordestinos<sup>139</sup>. Para Santiago Dantas, a visão que buscava limitar a atuação do Estado no domínio econômico com base na interpretação restritiva do artigo 146 da Constituição era completamente equivocada. Pelo contrário, sob a Constituição de 1946, o Estado brasileiro tinha assegurado o poder de regular e fixar preços<sup>140</sup>.

Ainda em relação à política de preços, outro órgão importante foi a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), criada por meio do Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, para garantir o abastecimento interno por causa da guerra. Sua função era traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país, e dar-lhes execução depois de aprovados, inclusive administrando os estoques do governo. Com a edição do Decreto-Lei nº 7.774, de 24 de julho de 1945, o órgão foi responsável por executar a primeira política de preços mínimos e de estoques reguladores, próximos dos grandes centros urbanos, para produtos alimentícios essenciais, como arroz, feijão, milho, soja, etc. A política foi mantida pelo Decreto-Lei nº 9.879, de 16 de setembro de 1946, e prorrogada até 1951 pela Lei nº 615, de 02 de fevereiro de 1949, com a inovação de determinar que os preços seriam fixados por decreto do Poder Executivo. Finalmente, a Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, manteve e consolidou a política de preços mínimos até o advento da Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962<sup>141</sup>.

Como parte da estruturação de uma política nacional de abastecimento, ainda em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945), órgão voltado para a elaboração de estudos sobre a alimentação da população em geral. Essa competência seria, posteriormente, por meio do Decreto nº 29.850, de 06 de agosto de 1951, ampliada para a formulação da política nacional de alimentação<sup>142</sup>.

---

137 O Decreto-Lei nº 4.189/1942, e o Decreto-Lei nº 4.722, de 22 de setembro de 1942, atribuíram ao Instituto do Açúcar e do Alcool a competência de fixar e controlar os preços do setor sucroalcooleiro. Vide Barbosa LIMA Sobrinho, *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira cit.*, pp. 147-148; Barbosa LIMA Sobrinho, *A Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool cit.*, pp. 178-192 e Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 111-120.

138 Miguel Seabra FAGUNDES, "Da Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Em Face da Constituição Federal" *cit.*, pp. 19-24.

139 Francisco Clementino San Tiago DANTAS, "Preço Uniforme do Açúcar para Todas as Usinas do País" in Francisco Clementino San Tiago DANTAS, *Problemas de Direito Positivo: Estudos e Pareceres*, Rio de Janeiro, Forense, 1953, pp. 85-91 e 102-104.

140 Francisco Clementino San Tiago DANTAS, "Preço Uniforme do Açúcar para Todas as Usinas do País" *cit.*, pp. 91-102 e 105.

141 Essa política de garantia de preços mínimos para produtos agrícolas essenciais foi diretamente inspirada na legislação baixada por Franklin Delano Roosevelt com o *Agricultural Adjustment Act*, de 1933. Sobre a política de preços mínimos no Brasil, vide Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 130-133; Guilherme C. DELGADO, "Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980" *cit.*, pp. 212-213; Tamás SZMRECSÁNYI & Pedro RAMOS, "O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira" *cit.*, pp. 232 e 236-237 e Paulo R. BESKOW, "Agricultura e Política Agrícola no Contexto Brasileira da Industrialização do Pós-Guerra (1946-1964)" *cit.*, pp. 58-60.

142 Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974) cit.*, pp. 116-117.

Juntamente com a nova lei de crimes contra a economia popular, Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951<sup>143</sup>, foi constituída a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), por meio da Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951, com o objetivo atuar no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos e serviços essenciais necessários para o abastecimento da população. A nova lei também extinguiu a Comissão Central de Preços. A COFAP poderia comprar, distribuir e vender uma série de produtos, fixar preços e até desapropriar bens por interesse social ou na requisição de serviços necessários para a realização de seus serviços<sup>144</sup>. A principal atribuição da COFAP se deu na questão do controle dos preços, que era responsável por autorizar os aumentos de preços dos bens cuja produção e venda fossem regulados por órgãos públicos e por controlar também as tarifas dos serviços públicos<sup>145</sup>.

Na década de 1950 e início da década de 1960, o abastecimento de gêneros alimentícios das grandes cidades continuava a ser um dos principais problemas nacionais, agravado com a ampliação da urbanização gerado pelo processo de industrialização do país. Ligado diretamente à elevação dos preços e ao problema da carestia e do custo de vida, o abastecimento precisava ser enfrentado a partir de uma política mais ampla, que iam desde a reestruturação agrária, melhoria da infraestrutura de transportes, circulação, armazenamento, beneficiamento e industrialização dos alimentos, medidas de comercialização e distribuição, política de controle de preços, entre outras medidas. A própria estrutura agrária do país começou a ser vista como uma das principais causas da insuficiência da produção de alimentos. A monopolização da terra em poucas mãos era também responsável pelo custo de vida nas cidades. Para tanto, o Governo João Goulart solicitou, durante o período parlamentarista, por meio do Gabinete de Brochado da Rocha, poderes de delegação legislativa para o Congresso Nacional para atuar, entre outros, na questão do abastecimento e na reestruturação do Ministério da Agricultura. O governo propunha, assim, dotar o Estado de instrumentos para que o Poder Público pudesse regularizar o abastecimento, ressaltando que a transformação da estrutura agrária brasileira

---

143 Vide Mário André Machado CABRAL, *A Construção do Antitruste no Brasil cit.*, pp. 217-220.

144 Artigo 2º da Lei nº 1.522/1951: “A intervenção consistirá: I – na compra, distribuição e venda de: a) gêneros e produtos alimentícios de primeira, necessidade; b) gado vacum, suíno, ovino e caprino, destinados ao talho; c) aves e peixes próprios para alimentação humana; d) combustíveis vegetais ou minerais; e) tecidos e calçados de uso popular; f) medicamentos; g) instrumentos e ferramentas de uso individual; h) máquinas, inclusive caminhões, “jeeps”, tratores, conjuntos moto-mecanizados e peças sobressalentes, destinados ao trabalho agrícola; i) arames farpados e lisos, quando destinados a emprêgo nas atividades rurais; j) abrigos sanitários e artefatos industrializados, de uso doméstico, destinados ao consumo normal das pessoas de restrita capacidade econômica; k) cimento e laminados de ferro, destinados às construções de casas próprias de tipo popular e às benfeitorias rurais; l) produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular. II – na fixação de preços e na contrôle de abastecimento.

III – na desapropriação de bens por interesse social, ou na requisição de serviços necessários, uns e outros, à realização dos objetivos previstos nesta Lei.

§1º - A aquisição far-se-á no país, ou no estrangeiro, quando insuficiente a produção nacional, e a venda onde se verificar a escassez,

§2º - Não podem ser objeto de aquisição por compra, ou desapropriação, na forma desta Lei, os animais destinados ao serviço ou à reprodução”.

145 Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 265-269. Houve um debate sobre a natureza jurídica da COFAP, contrapondo Temístocles Brandão Cavalcanti, que entendia a COFAP como um órgão descentralizado, sem personalidade jurídica própria, e A. Machado Paupério, que defendia, corretamente em minha opinião, que a COFAP era dotada de personalidade jurídica, autonomia e todas as características que teria uma autarquia. Vide Temístocles Brandão CAVALCANTI, “Comissão Federal de Abastecimento e Preços – Natureza Jurídica – Desapropriação – Aquisição de Bens”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 43, janeiro de 1956, pp. 451-453 e A. Machado PAUPÉRIO, “O Regime Jurídico da C.O.F.A.P.”, *Revista do Serviço Público*, vol. 84, n. 1, 1959, pp. 53-67. Sobre a pressão dos empresários contra o funcionamento e a favor da extinção da COFAP, vide Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974) cit.*, pp. 156-157.

era fundamental para a resolução definitiva da escassez crônica de alimentos para abastecer os centros urbanos. O impasse do abastecimento só seria efetivamente superado com a reforma agrária<sup>146</sup>.

A Lei Delegada nº 2/1962 reformou o texto da Lei nº 1506/1951, ampliando a política de preços mínimos e transformou a Comissão de Financiamento da Produção em autarquia, subordinada à SUNAB (Superintendência Nacional do Abastecimento)<sup>147</sup>, criada pela Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962. Competia à SUNAB a previsão das necessidades alimentares e de produtos essenciais, o planejamento da importação e a organização dos excedentes para exportação, garantir preços mínimos, formar estoques de reserva, fixar tabelamento de preços, além do poder para fiscalizar e conter abusos contra a economia popular<sup>148</sup>.

A Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, tinha por objeto regular como o governo poderia atuar para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo. Tratava de medidas excepcionais para o caso de crises de abastecimento. O Poder Público Federal tinha o poder de comprar, armazenar, distribuir e vender, entre outros produtos, medicamentos, artigos sanitários e artefatos industrializados de uso doméstico e produtos e materiais indispensáveis à produção daqueles bens (artigo 2º, I, 'e', 'i' e 'k' da Lei Delegada nº 4<sup>149</sup>). Ficava o Poder Executivo autorizado a fixar preços e controlar o abastecimento, incluindo produção, transporte, armazenamento e produção, desapropriar ou requisitar bens e serviços necessários, sempre mediante indenização, e promover estímulos à produção (artigo

146 Carlos Medeiros SILVA, "A Legislação Delegada", *Revista de Direito Administrativo*, vol. 71, junho de 1963, pp. 3-8; Cibilib da Rocha VIANA, *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento - De Getúlio a Jango*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, pp. 131-133 e 177-179; Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)* cit., pp. 144-155 e 157-158 e Paulo R. BESKOW, "Agricultura e Política Agrícola no Contexto Brasileira da Industrialização do Pós-Guerra (1946-1964)" cit., pp. 74-75.

147 Sobre a SUNAB, vide Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico* cit., pp. 269-271 e Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart: O Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*, Porto Alegre, Sulina, 2014, pp. 175-176.

148 Artigo 2º da Lei Delegada nº 5/1962: "Compete à SUNAB: I - elaborar e promover a execução do plano nacional de abastecimento de produtos essenciais, o qual servirá, também, de instrumento à política de crédito e fomento à produção; II - elaborar programas para expansão e operação da rede nacional de armazéns, silos e armazéns frigoríficos; III - fixar quotas de exportação e importação de produtos essenciais; IV - promover a melhoria dos níveis de consumo e dos padrões de nutrição do povo; V - elaborar e promover a execução do plano nacional e dos programas de assistência alimentar; VI - aplicar a legislação de intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais; VII - acompanhar a execução das medidas estabelecidas nos planos e programas que elaborar e as decorrentes da aplicação da lei de intervenção no domínio econômico; VIII - fixar as diretrizes de ação das entidades jurisdicionadas".

Artigo 3º da Lei Delegada nº 5/1962: "A SUNAB poderá: I - promover a manutenção de estoques reguladores de mercado; II - estabelecer sistema de informações sobre produção, distribuição e consumo, requisitando o fornecimento de quaisquer dados, periódicos ou especiais, em poder de pessoas de direito público ou privado; III - disciplinar os serviços de transporte e distribuição, objetivando regular o escoamento das safras e facilitar os fluxos de suprimento; IV - promover estímulos para melhoria e ampliação de indústrias de alimentos; V - estabelecer normas e promover a execução de medidas destinadas a regular e melhorar as condições de comercialização; VI - regular o suprimento de produtos agropecuários e da pesca, essenciais a empresas que os industrializarem, fixando quotas, quando necessário; VII - fixar preços, disciplinando o sistema de seu controle; VIII - adotar medidas, diretamente ou por intermédio de entidades jurisdicionais ou de órgãos federais, estaduais, municipais ou autárquicos, sociedades de economia mista, empresas particulares, cooperativas e entidades de classe, para a execução dos seus planos e programas; IX - aprovar, por ato publicado no "Diário Oficial", o regulamento interno dos armazéns e das salas de vendas públicas, bem como a tarifa remuneratória de depósito e de outros serviços, relativos aos armazéns das entidades jurisdicionadas; X - proceder ao exame de estoque, papéis e escritas de quaisquer empresas e pessoas que se dediquem a atividade compreendida no âmbito desta Lei; XI - complementar, quando conveniente, a ação dos órgãos estaduais e exercer, supletivamente, a fiscalização do cumprimento das normas federais no âmbito de suas atribuições, por si mesma ou através de outros órgãos; XII - praticar quaisquer outros atos necessários ao desempenho de suas atribuições".

149 Artigo 2º, I da Lei Delegada nº 4/1962: "A intervenção consistirá: I - na compra, armazenamento, distribuição e venda de: a) gêneros e produtos alimentícios; b) gado vacum, suíno, ovino e caprino, destinado ao abate; c) aves e pescado próprios para alimentação; d) tecidos e calçados de uso popular; e) medicamentos; f) Instrumentos e ferramentas de uso individual; g) máquinas, inclusive caminhões, "jipes", tratores, conjuntos motomecanizados e peças sobressalentes, destinadas às atividades agropecuárias; h) arames, farpados e lisas, quando destinados a emprego nas atividades rurais; i) artigos sanitários e artefatos industrializados, de uso doméstico; j) cimento e laminados de ferro, destinados à construção de casas próprias, de tipo popular, e as benfeitorias rurais; k) produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular".

2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4<sup>150</sup>), podendo, inclusive, adquirir bens e serviços no estrangeiro, caso necessário (artigo 2º, §1º da Lei Delegada nº 4<sup>151</sup>). A Lei Delegada nº 4/1962 ainda autorizava aos órgãos responsáveis pelo controle do abastecimento a regulação e disciplina da produção, distribuição e consumo de matérias-primas (artigo 6º, II), a regulação e disciplina da circulação e distribuição dos bens, podendo proibir a circulação ou estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento (artigo 6º, I), instituir o tabelamento de preços máximos (artigo 6º, III e IV), manter estoque de mercadorias (artigo 6º, VII), entre outras medidas a serem empregadas em caso de necessidade ou em atendimento ao interesse público<sup>152</sup>.

A estruturação de uma política nacional de abastecimento é complementada pelas Leis Delegadas nº 3, nº 6 e nº 7, todas também de 26 de setembro de 1962. A Lei Delegada nº 3/1962 editou normas para o estabelecimento de armazéns gerais e seu financiamento. Já a Lei Delegada nº 7/1962 autorizou a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), empresa pública subordinada à SUNAB. A CIBRAZEM era o órgão governamental responsável pela política de armazenamento dos produtos agropecuários e da pesca, além de ente regulador do mercado, devendo, ainda, atender as áreas que necessitassem em regime competitivo (artigo 2º). Era sua competência armazenar produtos agropecuários e da pesca, podendo construir, instalar e operar redes de armazéns, silos e frigoríficos, diretamente ou por terceiros. A CIBRAZEM também poderia emitir bilhetes e conhecimentos de depósito, *warrants* e quaisquer outros títulos negociáveis, representativos das mercadorias depositadas, bem como tinha a capacidade de prestar assistência técnica e particulares, formar e aperfeiçoar pessoal especializado em armazenamento, classificação e padronização de produtos agropecuários e da pesca (artigo 3º).

A Lei Delegada nº 6/1962 autorizou a criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), empresa pública, também vinculada à SUNAB, que organizava a política de intervenção para regularizar o fornecimento de alimentos e produtos essenciais. A Companhia Brasileira de Alimentos deveria participar diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, regular o mercado e, de forma supletiva, deveria garantir o fornecimento de alimentos para áreas não suficientemente atendidas pelo setor privado, em regime competitivo (artigo 2º). Para tanto, a Companhia Brasileira de Alimentos poderia comprar, transportar, vender, importar e exportar gêneros alimentícios, e bens necessários às atividades agropecuárias e às indústrias alimen-

---

150 Artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4/1962: *“A intervenção consistirá: II - na fixação de preços e no controle do abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização; III - na desapropriação de bens, por interesse social; ou na requisição de serviços, necessários à realização dos objetivos previstos nesta lei; IV - na promoção de estímulos, à produção”.*

151 Artigo 2º, §1º da Lei Delegada nº 4/1962: *“§1º - A aquisição far-se-á no País ou no estrangeiro, quando insuficiente produção nacional; a venda, onde verificar a escassez”.*

152 Artigo 6º da Lei Delegada nº 4/1962: *“Para o controle do abastecimento de mercadorias ou serviços e fixação de preços, são os órgãos incumbidos da aplicação desta lei, autorizados a: I - regular e disciplinar, no território nacional a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir a sua movimentação, e ainda estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento, sempre que o interesse público o exigir; II - regular e disciplinar a produção, distribuição e consumo das matérias-primas, podendo requisitar meios de transporte e armazenamento; III - tabelar os preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores; IV - tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares; V - estabelecer o racionamento dos serviços essenciais e dos bens mencionados no art. 2º, inciso I, desta lei, em casos de guerra, calamidade ou necessidade pública; VI - assistir as cooperativas, ligadas à produção ou distribuição de gêneros alimentícios, na obtenção preferencial das mercadorias de que necessitem; VII - manter estoque de mercadorias; VIII - superintender e fiscalizar através de agentes federais, em todo o País, a execução das medidas adotadas e os serviços que estabelecer”.*



tícias. Ela seria também a depositária dos gêneros de primeira necessidade recebidos, por doação, de procedência nacional ou internacional (artigo 3º). Os órgãos federais, inclusive as Forças Armadas e as empresas estatais, deveriam efetuar suas compras de alimentos preferencialmente na Companhia Brasileira de Alimentos, em igualdade de condições de fornecimento e preço, sendo obrigados a convidar a Companhia para participar de suas licitações de compra de produtos alimentícios (artigo 4º).

Ainda em relação à política agrícola, a Lei Delegada nº 8, de 26 de setembro de 1962, criou o Fundo Federal Agropecuário para financiar pesquisas e assistência técnica para aumentar a produtividade em todo o país e a Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962, reestruturou o Ministério da Agricultura. As propostas legislativas encaminhadas ao Congresso Nacional para a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, com um fundo específico, no bojo da reforma bancária, não foram, no entanto, aprovadas<sup>153</sup>.

A delegação legislativa de 1962 conseguiu reestruturar de maneira ampla e profunda toda a política nacional de abastecimento, dotando o Estado brasileiro dos instrumentos necessários para lidar com eventuais crises. Não por acaso, reforçou-se a crítica às autarquias econômicas e aos seus poderes normativos, destacando-se o discurso liberal e contrário a qualquer forma de regulação e de política de preços das associações dos proprietários rurais. Um dos principais porta vozes dessa oposição à atuação estatal no setor foi Afrânio de Carvalho, para quem as medidas tomadas em 1962 violavam a livre iniciativa, eram liberticidas e atrasadas<sup>154</sup>.

## Os Movimentos Camponeses

Além da política governamental, que buscava dar uma solução institucional para a questão da reforma agrária, os trabalhadores rurais sem terra também se organizaram em todo o país. Os principais movimentos foram, entre outros, as Ligas Camponesas no Nordeste e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) no Rio Grande do Sul<sup>155</sup>.

No Rio Grande do Sul, durante o governo de Leonel Brizola (1959-1963), foi estimulada a organização das associações dos trabalhadores sem terra. O MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra) se estruturou no início da década de 1960 para organizar a participação política dos camponeses visando aumentar as pressões para a realização da reforma agrária,

---

153 Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart cit.*, pp. 173-175. A Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, criou a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), com competência para organizar e fomentar a atividade pesqueira.

154 Francisco Malta CARDOZO, *Tratado de Direito Rural Brasileiro cit.*, vol. 1, pp. 514-521 e 667-669; Afrânio de CARVALHO, *Reforma Agrária cit.*, pp. 199-202 e 238-245 e Vanderlei Vazeles RIBEIRO, *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo cit.*, pp. 124-127.

155 Um dos principais focos de conflito agrário no período ocorreu em Goiás, nas localidades de Formoso e Trombas. A falta de capacidade da Colônia Agrícola Nacional de Goiás em incorporar novos colonos fez com que muitos posseiros ocupassem terras na região de Formoso e de Trombas, no interior do Estado. O conflito fundiário entre os posseiros e grileiros que queriam tomar as terras durou de 1950 a 1964. Todas as tentativas de regularização fundiária da área em disputa foram prejudicadas pelos latifundiários locais, especialmente a partir da abertura da Rodovia Belém-Brasília e a consequente valorização das terras. Os posseiros se organizaram na Associação dos Trabalhadores e Lavradores Agrícolas de Formoso e Trombas, cujas lideranças em boa parte eram vinculadas ao Partido Comunista Brasileiro. A principal dessas lideranças foi José Porfírio de Souza, que se elegeu deputado estadual em 1962 e, em 1964, seria cassado. Desde 1973 é considerado desaparecido político. Os camponeses de Formoso e Trombas resistiram a todas as investidas, tanto dos jagunços dos latifundiários quanto da polícia estadual. Em 1962, o então Governador Mauro Borges (PSD) concedeu cerca de vinte mil títulos de terra na região. Vide Paulo Ribeiro da CUNHA, *Aconteceu Longe Demais cit.*, pp. 165-239 e 251-277 e Carlos Leandro da Silva ESTEVES, "Formoso e Trombas: Luta pela Terra e Resistência Camponesa em Goiás – 1950-1964" in Márcia Maria Menendes MOTTA & Paulo ZARTH (orgs.), *Formas de Resistência Camponesa cit.*, vol. II, pp. 161-172.

mobilizando cerca de 100 mil trabalhadores rurais sem terra até 1964<sup>156</sup>. Brizola criou, por meio do Decreto nº 12.812, de 14 de novembro de 1961, o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) para implementar uma política de planejamento e reestruturação fundiária no Estado. Com a justificativa do disposto nos artigos 173 e 174 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1947<sup>157</sup>, o governo estadual conseguiu distribuir títulos de propriedade para cerca de 13 mil beneficiários. Além disso, o governo gaúcho buscou implementar uma reforma na cobrança do imposto territorial rural, medida esta que foi inviabilizada em virtude da Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, que alterou os artigos 19 e 29 da Constituição de 1946, transferindo a competência da cobrança do imposto territorial rural dos Estados para os Municípios<sup>158</sup>.

O início das Ligas Camponesas ocorreu no Engenho Galiléia, em Pernambuco, a sessenta quilômetros de Recife, onde os trabalhadores rurais criaram uma associação civil (a Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco – SAPPP) e foram ameaçados pelos proprietários de terras. O conflito se tornou conhecido quando o advogado e então deputado estadual Francisco Julião (PSB) assumiu a defesa dos trabalhadores rurais e se tornou um dos principais defensores da luta pela terra<sup>159</sup>. A “liga” era uma espécie de sindicato rural, mas organizado como associação civil, ou seja, como um ente juridicamente legítimo para pleitear em juízo. O Código Civil era a legislação utilizada na defesa dos direitos dos camponeses. Nas palavras de Julião: *“O camponês, quando luta com base no Código Civil, não se isola, porque usa o instrumento jurídico aceito e defendido pela classe dominante – a burguesia. (...) O Código Civil, é, pelo menos nas atuais circunstâncias, uma arma que neutraliza a burguesia, enquanto isola o latifúndio. Por mais venal que seja o Juiz e por mais distante a sua Comarca, sempre tem dificuldades e escrúpulo em rasgar um dispositivo do Código Civil. É que isso abriria um precedente que, mais cedo ou mais tarde, viria lança-lo contra a burguesia de que faz parte ou que representa”*<sup>160</sup>.

156 Sobre o MASTER, vide Marluza Marques HARRES, “Lutas e Mediações Políticas nos Movimentos Sociais Rurais do Rio Grande do Sul” in Márcia Maria Menendes MOTTA & Paulo ZARTH (orgs.), *Formas de Resistência Camponesa cit.*, vol. II, pp. 201-207; Bernard José Pereira ALVES, *A Política Agrária de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: Governo, Legislação e Mobilização, mimeo*, Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Dissertação de Mestrado), 2010, pp. 49-62 e César Augusto DA ROS, *Terra e Poder no Rio Grande do Sul: As Políticas Agrárias Durante o Governo Olívio Dutra (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Garamond, 2012, pp. 120-125.

157 Artigo 173 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1947: *“O Estado prestará assistência aos trabalhadores urbanos e rurais, aos pequenos agricultores e às suas organizações legais, proporcionando-lhes, entre outros benefícios, meios de produção e de trabalho, crédito fácil, saúde e bem-estar.*

Parágrafo único - *Ficam isentas de impostos as respectivas cooperativas”.*

Artigo 174 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1947: *“O direito à propriedade é inerente à natureza do homem, dependendo seus limites e seu uso da conveniência social.*

§1º - *O Estado combaterá a propriedade improdutiva por meio de tributação especial ou mediante desapropriação.*

§2º - *Atendendo aos interesses sociais, o Estado poderá, mediante desapropriação, prover a justa distribuição da propriedade de maneira que o maior número possível de famílias venha a ter sua parte em terras e meios de produção.*

§3º - *O Estado promoverá planos especiais de colonização, visando as finalidades do parágrafo anterior, sempre que a medida fôr pleiteada por um mínimo de cem agricultores sem terras, de determinada região.*

§4º - *O Estado facilitará a fixação do homem à terra, estabelecendo plano de colonização ou instalação de granjas cooperativas, com o aproveitamento de terras públicas ou, mediante desapropriação, de terras particulares, de preferência as socialmente não aproveitadas.*

§5º - *Poderá também o Estado organizar fazendas coletivas, orientadas ou administradas pelo poder público destinadas a formação de elementos aptos às atividades agrícolas”.*

158 Para uma análise da política de reforma agrária no Governo de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul, vide Paulo R. SCHILLING, *O Que é Reforma Agrária?*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963, pp. 110-112 e 114-123; Marluza Marques HARRES, “Lutas e Mediações Políticas nos Movimentos Sociais Rurais do Rio Grande do Sul” *cit.*, 207-216 e Bernard José Pereira ALVES, *A Política Agrária de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul cit.*, pp. 16-49 e 63-79.

159 Vide o relato de Francisco Julião sobre o surgimento das Ligas Camponesas em Francisco JULIÃO, *Que São as Ligas Camponesas?*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, pp. 24-33.

160 Francisco JULIÃO, *Que São as Ligas Camponesas? cit.*, pp. 60-61. Vide, ainda, Marcus DEZEMONE, “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memória, Direitos e Cultura Política Camponesa” *cit.*, pp. 92-95

De Pernambuco, o movimento das Ligas Camponesas se espalhou por todo o Nordeste exigindo a reforma agrária e a expansão dos direitos trabalhistas para o campo<sup>161</sup>.

Conforme ganhavam destaque, os movimentos dos trabalhadores rurais começaram a se organizar nacionalmente e realizaram, de 15 a 17 de novembro de 1961, em Belo Horizonte, o I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, com mais de 1.600 delegados de todo o país. Participaram desse congresso, inclusive, o então Governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto (UDN), o Primeiro-Ministro Tancredo Neves e o Presidente João Goulart. A fala de Francisco Julião foi emblemática: *“Aqui estamos realizando pacificamente, em ambiente democrático, dentro das garantias constitucionais, uma luta pela verdadeira legalidade. E legalidade é terra para os camponeses trabalhadores. Legalidade é reforma do ensino para que os estudantes brasileiros possam estudar. Legalidade é o controle dos lucros das empresas estrangeiras. Legalidade é a defesa intransigente dos nossos minérios, para que possamos construir o futuro da nossa pátria. Legalidade é a ampliação do direito de greve. É essa a legalidade que desejamos, já e já, porque, sem isso, 75% das terras brasileiras continuarão na mão de 8% de brasileiros, o que é uma calamidade”*<sup>162</sup>.

## Reformas de Base e Reforma Agrária

A implementação das Reformas de Base<sup>163</sup>, especialmente a agrária, foi a principal discussão do Governo João Goulart, tanto na fase parlamentarista como na presidencialista. Inúmeros setores se posicionaram a favor da reforma agrária: o governo, políticos e entidades da sociedade civil. No entanto, a multiplicidade de propostas, a insistência dos proprietários em vetar uma rápida redistribuição de terra e a resistência dos setores radicais em negociar com os mais conservadores ou moderados, gerou um impasse que levou à radicalização<sup>164</sup>, que perdurou até a queda do regime democrático.

A Comissão Nacional de Política Agrária foi extinta e substituída pelo Conselho Nacional de Reforma Agrária, criado pelo Decreto nº 612-A, de 15 de fevereiro de 1962. O Conselho Nacional de Reforma Agrária, presidido pelo Ministro da Agricultura, deveria selecionar as áreas prioritárias para a reforma agrária, efetuar o levantamento das terras públicas de domínio da União e estabelecer diretrizes para o financiamento da distribuição de terras.

O Poder Executivo pressionou o Congresso Nacional e inúmeros projetos sobre a questão agrária parados há anos foram aprovados. Um deles foi a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social (cujo projeto havia sido encami-

161 Sobre as Ligas Camponesas, vide Fernando Antônio AZEVÊDO, *As Ligas Camponesas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982; Élide Rugai BASTOS, *As Ligas Camponesas*, Petrópolis, Vozes, 1984; Antônio Torres MONTENEGRO, “Ligas Camponesas e Sindicatos Rurais em Tempo de Revolução” in Jorge FERREIRA & Lucilia de Almeida Neves DELGADO (orgs.), *O Brasil Republicano cit.*, vol. 3, pp. 243-271 e Mário GRYNZPAN & Marcus DEZEMONE, “As Esquerdas e a Descoberta do Campo Brasileiro: Ligas Camponesas, Comunistas e Católicos” in Jorge FERREIRA & Daniel Aarão REIS (orgs.), *As Esquerdas no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007, vol. 2, pp. 211-236.

162 Francisco JULIÃO, “Legalidade é Terra para os Camponeses que nela Trabalham” in Luiz Flávio de Carvalho COSTA (org.), *O Congresso Nacional Camponês (Belo Horizonte, 1961): Trabalhadores Rurais no Processo Político Brasileiro*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Mauad X/Eduer, 2010, p. 77. Sobre o I Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, vide, ainda, Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 174-178 e Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 308-319.

163 Sobre as Reformas de Base vide Gilberto BERCOVICI, “Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento”, *Revista de Estudos Brasileños*, vol. 1, n. 1, 2014, pp. 98-101 e 106.

164 Paulo R. SCHILLING, *O Que é Reforma Agrária? cit.*, pp. 130-133 e Aspásia de Alcântara CAMARGO, “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” *cit.*, pp. 201-202 e 211-213.

nhado, ainda por Getúlio Vargas). Em 11 de outubro de 1962, o governo criou, por meio da Lei Delegada nº 11, a SUPRA (Superintendência para Reforma Agrária), autarquia cuja missão seria a de planejar e criar condições políticas e institucionais para a execução da reforma agrária<sup>165</sup>.

Foi também finalmente aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963), garantindo os direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais. Caio Prado Jr. enfatizou a importância do Estatuto do Trabalhador Rural. Em sua opinião, a questão agrária estava centrada demais no problema fundiário e deixava de lado as implicações de uma legislação protetora dos trabalhadores do campo. Para ele, o Estatuto do Trabalhador Rural poderia promover grandes transformações econômicas e sociais que levariam à realização da reforma agrária<sup>166</sup>.

A reforma agrária só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição<sup>167</sup>. Desta maneira, a exigência da reforma constitucional se acrescentou às Reformas de Base, colocando o governo sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade<sup>168</sup>. Dentre os vários objetivos da reforma agrária, Paulo Schilling destacou a eliminação do latifúndio e da classe dos latifundiários, a democratização da propriedade rural, a extinção de relações arcaicas como trabalho gratuito, parceria e arrendamento<sup>169</sup>, a extensão dos direitos trabalhistas aos assalariados do campo, o aumento da produtividade e da produção agrícolas, visando garantir o abastecimento das cidades e a incorporação dos camponeses à economia nacional, ampliando o mercado interno para a indústria nacional<sup>170</sup>.

Com o retorno do país ao presidencialismo, em janeiro de 1963, João Goulart adquiriu plenos poderes para tentar promover as reformas de base. Celso Furtado foi encarregado de elaborar um plano de desenvolvimento, denominado Plano Trienal. De acordo com o Plano Trienal: *“A atual estrutura agrária do País erige-se, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira”*<sup>171</sup>. O Plano Trienal identificava a origem do atraso relativo da agricultura brasileira (a baixa produtividade e a pobreza das populações rurais) com a deficiente estrutura agrária existente no país. O traço marcante era a absurda e antieconômica distribuição de terras, situada entre dois extremos. De um lado, os poucos que controlam extensões gigantescas, cujas dimensões impedem ou dificultam a sua utilização produtiva. De outro, os inúmeros proprietários de pequenos lotes, inferiores a dez hectares, cuja extensão era insuficiente para assegurar a subsistência familiar. A concentração da propriedade, de acordo

---

165 Cibilis da Rocha VIANA, *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento cit.*, pp. 141-143; Aspásia de Alcântara CAMARGO, *“A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” cit.*, pp. 202-204; Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária cit.*, pp. 179-180; Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 351-352 e Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart cit.*, pp. 284-285.

166 Caio PRADO Jr., *A Questão Agrária no Brasil cit.*, pp. 142-160. Vide, ainda, Cibilis da Rocha VIANA, *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento cit.*, pp. 139-141 e 180 e Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart cit.*, p. 196. Sobre o impacto, a importância e as reações ao Estatuto do Trabalhador Rural, vide Clifford Andrew WELCH, *A Semente Foi Plantada cit.*, pp. 360-373.

167 Paulo R. SCHILLING, *O Que é Reforma Agrária? cit.*, pp. 113-114 e Caio PRADO Jr., *A Questão Agrária no Brasil cit.*, pp. 114-119.

168 Aspásia de Alcântara CAMARGO, *“A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” cit.*, pp. 200-201 e 211-213.

169 Um dos principais debates da época girava em torno da caracterização das relações de trabalho no campo como feudais ou semif feudais. Caio Prado Jr. destacou-se pelo combate a essa visão, defendendo a natureza capitalista de todas as relações de trabalho existentes no Brasil. Vide Caio PRADO Jr., *A Questão Agrária no Brasil cit.*, pp. 57-71 e 96-101.

170 Paulo R. SCHILLING, *O Que é Reforma Agrária? cit.*, pp. 108-110. Caio Prado Jr. enfatizava a necessária dupla perspectiva da questão agrária no Brasil: o acesso à propriedade e a utilização da terra deveria ser defendida conjuntamente com a extensão da proteção legal ao trabalhador rural. Cf. Caio PRADO Jr., *A Questão Agrária no Brasil cit.*, pp. 88-92.

171 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (Síntese)*, Brasília, 1962, p. 149.

com o Plano Trienal, estimulava o absenteísmo e criava formas de exploração da terra injustificáveis socialmente e danosas economicamente<sup>172</sup>.

A reforma agrária era proposta no Plano Trienal, devendo observar os seguintes objetivos mínimos:

a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada; b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização; c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha - ao nível da técnica que lhe é acessível - rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma; d) todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores à médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo. (Presidência da República, 1962, pp. 194-195).

As derrotas do governo no Congresso geraram uma campanha nacional de pressão contra o Legislativo e a favor das Reformas de Base<sup>173</sup>. O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, o Presidente João Goulart assinou o Decreto nº 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a dez quilômetros da margem das rodovias, ferrovias e açudes. Com este decreto, o Presidente unificou contra si e contra o regime constitucional a classe dos proprietários de terras<sup>174</sup>.

Em 15 de março de 1964, o Presidente João Goulart encaminhou a sua Mensagem ao Congresso Nacional em que destacava que a reforma agrária era a reforma de maior alcance social e econômico. A Mensagem destaca que a terra improdutiva não poderia ser protegida pelo direito de propriedade e que poderiam ser desapropriadas mediante pagamento em títulos públicos as propriedades não exploradas ou as parcelas não exploradas de propriedades parcialmente aproveitadas quando excedessem a metade da área total. A proposta da Presidência da República era a de que a indenização teria por base a média do valor declarado do imposto territorial rural nos últimos cinco anos. João Goulart, ainda, enfatizou que a produção de alimentos para o mercado interno teria prioridade sobre qualquer outro uso da terra e seria obrigatória para todas as propriedades agrícolas ou pastoris. Caberia ao Poder Executivo determinar a proporção mínima de área para cultivo de alimentos nas diferentes regiões do país. Para tanto, a Mensagem Presidencial encaminha a proposta de reforma constitucional dos artigos 141, §16 e 147 da Constituição, eliminando do texto a necessidade de indenização prévia e em dinheiro

---

172 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (Síntese) cit.*, pp. 140-149. Vide, ainda, Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974) cit.*, pp. 163-164 e Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart cit.*, pp. 224-226.

173 Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit.*, pp. 213-215 e 218-219.

174 Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit.*, pp. 221-222.

e fortalecendo a concepção da propriedade condicionada ao bem-estar social<sup>175</sup>. A resposta à proposta de reforma agrária de João Goulart veio em 1º de abril de 1964, com o golpe militar e a instauração da ditadura.

Sob a Constituição de 1946, nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível da discussão constitucional, a Constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão. O caso mais notório é o da reforma agrária, impedida pelo artigo 141, §16 da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos. A Constituição, assim, funcionou como um bloqueio à atuação do Estado, não como estipuladora ou incentivadora desta atuação. Ela não foi um projeto de organização política e social, pelo contrário.

O que se pode perceber, então, é que durante o período em que houve uma maior atuação deliberada do Estado no sentido de transformar as estruturas econômicas, políticas e sociais, com efetiva ampliação de direitos fundamentais e de políticas públicas implementadoras, parcial ou totalmente, destes direitos, a Constituição ficou à margem deste processo. Esta atuação estatal não se justificou pela estrutura ou pelo programa constitucional. Pelo contrário, conforme se radicaliza a direção inclusiva das políticas do Poder Executivo, como no período das Reformas de Base, mais o texto constitucional foi levantado pela doutrina constitucionalista e pelos setores políticos conservadores como obstáculo à ampliação da cidadania. Isto ocorreu até o momento em que não era mais suficiente, ou eficaz, o argumento jurídico-constitucional de bloqueio, e, em 1964, se apelou, então, para o golpe militar.

Golpe militar apoiado entusiasticamente pela imensa maioria dos latifundiários do país e que inaugurou um regime de exceção de longa duração, muito mais amplo e mais abrangente do que qualquer outro em nossa história, seguindo, talvez, a precisa crítica que o escritor Lima Barreto fez aos constantes estados de sítio da Primeira República:

“Trinta dias depois, o sítio é a mesma coisa. Toda a violência do governo se demonstra na ilha das Cobras. Inocentes vagabundos são aí recolhidos, surrados e mandados para o Acre. Um progresso! Até aqui se fazia isso sem ser preciso estado de sítio; o Brasil já estava habituado a essa história. Durante quatrocentos anos não se fez outra coisa pelo Brasil. Creio que se modificará o nome: estado de sítio passará a ser estado de fazenda. De sítio para fazenda, há sempre um aumento, pelo menos no número de escravos. (Barreto, 2006, 1223-1224).

## Referências

- Almino, J. (1980). *Os Democratas Autoritários: Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946*. Brasiliense.
- Alves, B. J. P. (2010). *A Política Agrária de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: Governo, Legislação e Mobilização*. [Dissertação, UFRRJ].

---

175 João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional: Remetida pelo Presidente da República na Abertura da Sessão Legislativa de 1964*, Brasília, Presidência da República, 1964, pp. LI-LIV. Vide, ainda, Cibilis da Rocha VIANA, *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento* cit., pp. 182-185; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)* cit., pp. 162-163; Gileno DE CARLI, *História da Reforma Agrária* cit., pp. 194-197; Maria Yedda LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *Terra Prometida* cit., pp. 180-182 e Cássio Silva MOREIRA, *O Projeto de Nação do Governo João Goulart* cit., pp. 280-285.

- Anschütz, G. (1987). *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11*. Scientia Verlag.
- Azevêdo, F. A. (1982). *As Ligas Camponesas*. Paz e Terra.
- Azevedo, V. M. R. de. (1989). Marcha para o Oeste: Direito à Propriedade ou Sujeição ao Trabalho? *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 3(esp.), 93-117, dez.
- Baiardi, A. (1984). *Subordinação do Trabalho ao Capital na Lavoura Cacaueira da Bahia*. Hucitec.
- Barreto, L. (2006). Diário Íntimo (sem data, 1904). In Barreto, L. *Prosa Seleta* (pp. 1207-1375). Nova Aguilar.
- Bastos, É. de R. (1984). *As Ligas Camponesas*. Vozes.
- Bercovici, G. (2003), *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. MaxLimonad.
- Bercovici, G. (2004), *Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar*. Azougue.
- Bercovici, G. (2014). Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento. *Revista de Estudios Brasileños*, 1(1), 97-112.
- Beskow, P. R. (1999). Agricultura e Política Agrícola no Contexto Brasileira da Industrialização do Pós-Guerra (1946-1964). *Estudos Sociedade e Agricultura*, 7(1), 56-79, abr.
- Beskow, P. R. (2007), O Crédito Rural numa Economia em Transformação: Criação e Início do Funcionamento das Atividades de Financiamento Agropecuário da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), do Banco do Brasil (BB) – 1937 a 1945, *Revista Eletrônica de História do Brasil*, 9(1), 126-160, jan./jul.
- Braga, M. A. C. (2019). *Dilemas do Desenvolvimento Agrícola Brasileiro: A Produção Artesanal do Queijo Canastra*. Casa do Direito.
- Brum, A. L., Heck, C. R. & Lemes, C. da L. (2004). As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo: Uma Revisão Histórica. *Desenvolvimento em Questão*, 2(3), 95-117, jan./jun.
- Cabral, M. A. M. (2020). *A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964*. Singular.
- Camargo, A. de A. (1991). A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964), (Vol. 10, tomo 3). In Fausto B. (Coord.), *História Geral da Civilização Brasileira* (pp. 121-224). Bertrand Brasil.
- Campos, F. (1956). Inconstitucionalidade da Comissão Central de Preços. In Campos, F. *Direito Constitucional* (Vol. 2, pp.57-103). Freitas Bastos.
- Campos, F. (1967). Poder de Emenda. Reforma Agrária. *Bahia Forense*, 6(5), 24-35, jun./dez.
- Cardozo, F. M. (1953). *Tratado de Direito Rural Brasileiro: Introdução – Parte Geral*, (Vol 1). Saraiva.

- Carneiro, E. (1937). *Autarquias (Estudo de Direito e Finanças)*. Jornal do Commercio.
- Carvalho, A. de. (1963). *Reforma Agrária*. Edições O Cruzeiro.
- Carvalho, M. M. X. de. (2018). O Instituto Nacional do Pinho e a Questão do Reflorestamento. In Nodari, E. S.; Carvalho, M. M. X. de & Zarth, P. A. (Orgs.), *Fronteiras Fluidas: Florestas com Araucárias na América Meridional*. (pp. 77-97). Oikos.
- Castilho, D. (2012). A Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) e a Formação de Ceres-GO – Brasil. *Élisée – Revista de Geografia da UEG*, Goiás, 1(1), 117-139, jan./jun.
- Cavalcanti, J. N. C. (1961). *Reforma Agrária no Brasil*. Edições Autores Reunidos.
- Cavalcanti, T. B. (1956). Comissão Federal de Abastecimento e Preços – Natureza Jurídica – Desapropriação – Aquisição de Bens. *Revista de Direito Administrativo*, 43, 451-453, jan.
- Cleophas, J. (1960). *Reforma Agrária no Brasil*. Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais.
- Comissão Nacional de Política Agrária. (1952). *Reforma Agrária no Mundo e no Brasil*. Ministério da Agricultura.
- Comissão Nacional de Política Agrária. (1956). *Reforma Agrária no Brasil: Estudos e Projetos*. (2ª ed.). Guarany.
- Cunha, P. R. da. (2007). *Aconteceu Longe Demais: A Luta pela Terra dos Posseiros em Formoso e Trombas e a Revolução Brasileira (1950-1964)*. EdUNESP.
- Dantas, F. C. S. T. (1953). Preço Uniforme do Açúcar para Todas as Usinas do País. In Dantas, F. C. S. T. *Problemas de Direito Positivo: Estudos e Pareceres* (pp. 83-107). Forense.
- Da Ros, C. A. (2012). *Terra e Poder no Rio Grande do Sul: As Políticas Agrárias Durante o Governo Olívio Dutra (1999-2002)*. Garamond.
- De Carli, G. (1985). *História da Reforma Agrária*. Brasiliense.
- Delfim Netto, A. (2009). *O Problema do Café no Brasil*. (3ª ed.). EdUNESP, FACAMP.
- Delgado, G. C. (1997). Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980. In Szmrecsányi, T. & Suzigan, W. (Orgs.), *História Econômica do Brasil Contemporâneo* (pp. 209-226). Hucitec, FAPESP, ABPHE.
- Dezemone, M. (2009). A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memória, Direitos e Cultura Política Camponesa (Vol. 2). In Motta, M. M. M. & Zarth, P. (Orgs.). *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História* (pp. 73-98). EdUNESP, Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Dória, A. de S. (1953). *Direito Constitucional – Curso e Comentários à Constituição*. (3ª ed., Vol. 2). Nacional.



- Duarte, N. (1953). *Reforma Agrária*. Imprensa Nacional.
- Esteves, C. L. da S. (2009). Formoso e Trombas: Luta pela Terra e Resistência Camponesa em Goiás – 1950-1964 (Vol. 2). In Motta, M. M. M. & Zarth, P. (Orgs.). *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História*. (pp. 161-173). EdUNESP, Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Fagundes, M. S. (1963). Da Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Em Face da Constituição Federal. *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*. 86, 7-24, jun.
- Fernandes, J. A. (2018). Breve Panorama da Trajetória do Instituto Nacional do Mate: Alguns Apontamentos sobre Erva-Mate e Economia Nacional. *História Econômica & História de Empresas*, 21(1) 49-73.
- Freitas, W. A. de & Mello, M. de (2014). A Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a Redefinição nos Usos do Território. *Sociedade e Natureza*, 26(3), pp. 471-482, set./dez.
- Furtado, C. (2007). *Formação Econômica do Brasil* (34ª ed.). Companhia das Letras.
- Furtado, C. (1959) A Operação Nordeste. Instituto Superior de Estudos Brasileiros (MEC).
- Furtado, C. (1989) *A Fantasia Desfeita*. (3ª ed.). Paz e Terra.
- Goulart, J. (1964) *Mensagem ao Congresso Nacional: Remetida pelo Presidente da República na Abertura da Sessão Legislativa de 1964*. Presidência da República.
- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). (1967). *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. (2ª ed.). SUDENE.
- Grynzpan, M. & Dezemone, M. (2007). As Esquerdas e a Descoberta do Campo Brasileiro: Ligas Camponesas, Comunistas e Católicos (Vol.2). In Ferreira, J. & Reis, D. A. (Orgs.). *As Esquerdas no Brasil*. (pp. 211-236). Civilização Brasileira.
- Gusy, C. (1997) *Die Weimarer Reichsverfassung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Hansen, T. F. (2014). *Imaginários da Modernização do Direito na Era Vargas: Integração, Marcha para o Oeste e Política Indigenista (1930-1945)*. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná]
- Hansen, T. F. (2018) *Codificar e Conservar: Ciência e Pensamento Jurídico na Formação do Código Florestal Brasileiro de 1934*. [Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná]
- Harres, M. M. (2009) Lutas e Mediações Políticas nos Movimentos Sociais Rurais do Rio Grande do Sul (Vol. 2). In Motta, M. M. M. & Zarth, P. (Orgs.). *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História*. (pp. 199-221). EdUNESP, Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Julião, F. (1962). *Que São as Ligas Camponesas?* Civilização Brasileira.

- Julião, F. (2010). Legalidade é Terra para os Camponeses que nela Trabalham . In COSTA, L. F. de C. (Org.). *O Congresso Nacional Camponês (Belo Horizonte, 1961): Trabalhadores Rurais no Processo Político Brasileiro*, (pp. 76-78). Mauad X, Edur.
- Lenharo, A. (1986) *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste – Os Anos 30*. (2ª ed.). EdUNICAMP.
- Lima, H. (1954). Intervenção Econômica do Estado Moderno, *Revista Forense* 155, 471-477. set./out.
- Lima Sobrinho, B. (1941). *Problemas Econômicos e Sociais da Lavoura Canavieira: Exposição de Motivos e Texto do Estatuto da Lavoura Canavieira*. Pimenta de Mello & Cia.
- Lima Sobrinho, B. (1946) *A Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool: Relatório do Sr. Barbosa Lima Sobrinho, como Presidente da Comissão Executiva, no Período de Maio de 1938 a Abril de 1946*. Instituto do Açúcar e do Alcool.
- Linhares, M. Y & Silva, F. C. T. da. (1979). *História Política do Abastecimento (1918-1974)*. BINAGRI.
- Linhares, M. Y. & Silva, F. C. T. da. (1999). *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil*. Campus.
- Linhares, T. (1969). *História Econômica do Mate*. José Olympio.
- Maia, J. M. E. (2012). *Estado, Território e Imaginação Espacial: O Caso da Fundação Brasil Central*. FGV.
- Mangabeira, J. (1934). *Em Torno da Constituição*. Nacional.
- Mendonça, S. R. de (2002). *A Política de Cooperativização Agrícola do Estado Brasileiro (1910-1945)*. EdUFF.
- Montenegro, A. T. (2003). Ligas Camponesas e Sindicatos Rurais em Tempo de Revolução (Vol 3). In Ferreira, J., & Delgado, L. de A.N. (Orgs.) *O Brasil Republicano*. (pp. 243-271) Civilização Brasileira.
- Moreira, C. S. (2014). *O Projeto de Nação do Governo João Goulart: O Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Sulina.
- Moreira, V. M. L. (2003). Os Anos JK: Industrialização e Modelo Oligárquico de Desenvolvimento Rural (Vol. 3). In Ferreira, J. & Delgado, L. de A. N. (Orgs.), *O Brasil Republicano*. (pp. 155-194). Civilização Brasileira.
- Nunes, C. (1950). Delegação Legislativa – Tabelamento de Preços – Lei e Regulamento, *Revista de Direito Administrativo* 21 134-139, jul.
- Osório, J. L. (1948). *Direito Rural*. (2ª ed.) José Konfino.
- Paupério, A. M. (1959). O Regime Jurídico da C.O.F.A.P. *Revista do Serviço Público*, 84 (1) 53-67

- Pereira, O. D. (1964). *Que é a Constituição? Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base*. Civilização Brasileira.
- Pinto, N. P. A. (1984). *Política da Borracha no Brasil - Falência da Borracha Vegetal*. Hucitec, Centro Regional de Economia.
- Polido, F. P. (2006). A Constituição de Weimar de 1919 e o Conteúdo Normativo da 'Função Social' dos Direitos Proprietários, *Revista Trimestral de Direito Civil* 27 3-47 jul./set.
- Prado Jr., C. (1979). *A Questão Agrária no Brasil*. Brasiliense.
- Presidência da República (1962). *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (Síntese)*.
- Ramos, P. (1999). *Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil*. Hucitec.
- Redivo, A. da S. (2018). *A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e o Modelo de Financiamento do Estado Desenvolvimentista no Brasil entre 1937 e 1969*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]
- Ribeiro, V. V. (2008). *Cuestiones Agrarias en el Varguismo y el Peronismo: Una Mirada Histórica*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Ricardo, C. (1970). *Marcha para Oeste - A Influência da "Bandeira" na Formação Social e Política do Brasil* (4ª ed.). José Olympio, EDUSP.
- Saes, M. S. M. (1997). *A Racionalidade Econômica da Regulamentação no Mercado Brasileiro de Café*. Annablume.
- Santa Rosa, V. (1976). *O Sentido do Tenentismo* (3ª ed.). Alfa-Omega.
- Santos, L. S. dos (2009). O Sertão como um Direito: O Movimento de Luta pela Terra na Zona Rural da Cidade do Rio de Janeiro (1945-1964) (Vol. 2). In Motta, M. M. M. & Zarth, P. (Orgs.). *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História* (pp. 175-198). EdUNESP, Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Saraiva, O. (1944). Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado. *Revista Forense*, 100 pp. 233-235, nov.
- Schilling, P. R. (1963). *O Que é Reforma Agrária?* Civilização Brasileira.
- Secreto, M. V. (2007). *Soldados da Borracha: Trabalhadores entre o Sertão e a Amazônia no Governo Vargas*. Fundação Perseu Abramo.
- Silva, C. M. (1952). A Desapropriação por Interêsse Social. *Revista de Direito Administrativo*, 29, pp. 1-15, jul.
- Silva, C. M. (1953). Monopólio – Intervenção do Estado na Ordem Econômica – Produção e Comércio de Borracha – Lei e Regulamento. *Revista de Direito Administrativo*, 33, pp. 453-458, jul.

- Silva, C. M. (1963). A Legislação Delegada. *Revista de Direito Administrativo*, 71, pp. 1-15, jun.
- Silva, L. P. da. (1945). O Regime Jurídico das Terras da Fazenda Nacional de Santa Cruz. *Revista de Direito Administrativo*, 1(2), pp. 745-755, abr.
- Silva, L. P. da. (1945). O Cooperativismo no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, 2(2), pp. 489-509, out.
- Silva, W. G. (2016). A Estratégia de Integração do Sul do Estado de Mato Grosso ao Território Nacional durante o Governo Vargas: Uma Análise a partir da Criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943. *Revista do Departamento de Geografia – Universidade de São Paulo*, (31) pp. 26-42.
- Sodré, N. W. (1990). *Oeste: Ensaio sobre a Grande Propriedade Pastoril*. Arquivo do Estado (ed. fac-similar da edição de 1941).
- Szmrecsányi, T. (1979). *O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975)*. Hucitec, UNICAMP.
- Szmrecsányi, T. & Ramos, P. (1997). O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira. In Szmrecsányi, T. & Suzigan, W. (Orgs.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. (pp. 227-249). Hucitec, FAPESP, ABPHE.
- Torres, A. (1933). *O Problema Nacional Brasileiro: Introdução a um Programma de Organização Nacional*, (2ª ed.). Cia. Ed. Nacional.
- Torres, A. (1978). *A Organização Nacional*, (3ª ed.). Cia. Ed. Nacional.
- Velho, O. G. (1979). *Capitalismo Autoritário e Campesinato: Um Estudo Comparativo a partir da Fronteira em Movimento*, (2ª ed.). Difel.
- Venâncio Filho, A. (1998). *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Renovar. (edição fac-similar da ed. de 1968).
- Viana, C. da R. (1980). *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento - De Getúlio a Jango*. Civilização Brasileira.
- Vianna, F. J. de O. (1987). *Populações Meridionais do Brasil: História - Organização - Psicologia*, (7ª ed., 2 vols.). Itatiaia, EDUFF.
- Vianna, F. J. de O. (1938). O Papel das Corporações Administrativas no Estado Moderno. In Vianna, F. J. de O. *Problemas de Direito Corporativo*. (pp. 47-70). José Olympio.
- Welch, C. A. (2010). *A Semente Foi Plantada: As Raízes Paulistas do Movimento Sindical Camponês no Brasil, 1924-1964*. Expressão Popular.

Data de recebimento: 12/09/2020

Data de aprovação: 13/11/2020