

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

DISSERTAÇÃO

**A “lei do boi” como estratégia da burguesia rural: o caso da Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro (1968 – 1985)**

Wallace Lucas Magalhães

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

**A “LEI DO BOI” COMO ESTRATÉGIA DA BURGUESIA RURAL: O
CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
(1968 – 1985)**

WALLACE LUCAS MAGALHÃES

Sob a orientação do Professor
João Márcio Mendes Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História, no Programa de Pós-Graduação em História, Área de Concentração: Relações de Poder e Cultura, Linha de Pesquisa em Relações de Poder, Trabalho e Práticas Culturais

Seropédica
Abril de 2015

378.81

M1881

Magalhães, Wallace Lucas, 1980-

T

A "Lei do boi" como estratégia da burguesia rural: o caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1968-1985) / Wallace Lucas Magalhães. - 2015.

177 f.: il.

Orientador: João Márcio Mendes Pereira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em História, 2015.

Bibliografia: f. 164-176.

1. Ensino superior e Estado - Brasil - História - Teses. 2. Universidade e faculdades - Ingresso - Legislação - Brasil - Teses. 3. Agricultura e Estado - Brasil - História - Teses. 4. Economia agrícola - Brasil - História - Teses. 5. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - História - Teses. I. Pereira, João Márcio Mendes, 1977- II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em História. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – Mestrado e
Doutorado

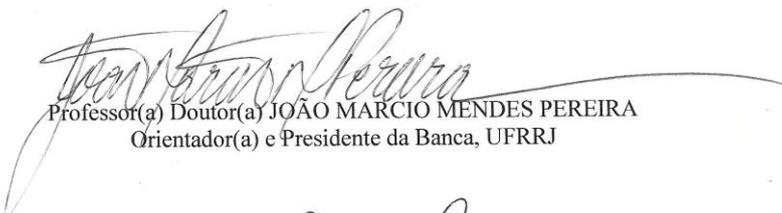
A "lei do boi" como estratégia da burguesia rural: o caso da UFRRJ (1968-85)

WALLACE LUCAS MAGALHÃES

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História, no Programa de Pós-Graduação em História – Curso de Mestrado, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 09/04/2015

Banca Examinadora:



Professor(a) Doutor(a) JOÃO MARCIO MENDES PEREIRA
Orientador(a) e Presidente da Banca, UFRRJ



Professor(a) Doutor(a) VÂNIA MARIA LOSADA MOREIRA - UFRRJ



Professor(a) Doutor(a) SÔNIA REGINA DE MENDONÇA - UFF

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas e me ajudaram na conclusão deste trabalho. Mencioná-las aqui é uma forma de agradecimento e, ao mesmo tempo, um reconhecimento da ajuda que recebi das mais diferentes fontes.

Devo agradecer, em primeiro lugar, ao professor Alain Pascal Kaly, pois foi a partir de uma simples conversa que teve início este trabalho. A busca por informações e as primeiras pesquisas sobre a “lei do boi” partiram dali.

Aos professores Fábio Koifman e Maria da Glória de Oliveira, atenciosos quando o projeto ainda caminhava por seus primeiros parágrafos, sugerindo leituras e elaborando correções.

Sou grato, especialmente, ao professor e orientador João Márcio Mendes Pereira. O apoio ao tema deste trabalho foi fundamental para o seu desenvolvimento. Suas recomendações, encorajamento, erudição e rigor acadêmico foram importantíssimos neste percurso. Aberto ao diálogo, conduz ao pensamento crítico, contribuindo para que o trabalho se torne cada vez mais fascinante.

Aos professores Paulo Alentejano, Leonilde Sérvolo de Medeiros e Vânia Maria Losada Moreira, argüidores em minha banca de qualificação. Suas sugestões fizeram com que este trabalho se tornasse mais vigoroso em várias questões. A evolução da pesquisa tem como marco fundamental suas orientações.

Devo também agradecer aos professores Vladimir Lombardo Jorge e Pedro Henrique Pedreira Campos, companheiros de trabalho na Coordenação do Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFFRJ, por suprirem minhas ausências em cada aula, orientação ou momento reservado à pesquisa. O “trabalho em equipe” por eles empregado contribuiu de forma decisiva na construção deste trabalho. Ainda pelos corredores do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, agradeço à servidora Zenilde Nery, pessoa que se empolga a cada conquista de seus colegas de trabalho.

Aos professores José Antônio de Souza Veiga, Roberto Campos, Ricardo Motta Miranda, Alexandre Ravelli e à pesquisadora Lúcia Helena (EMBRAPA), agradeço pela atenção e indicações de novas fontes sobre a lei.

Aos amigos de curso Maicon Sérgio, Bruna Marques e Cristiane Coimbra, cuja proximidade de nossos temas foi responsável por conversas sempre proveitosas.

Não poderia deixar de mencionar a gratidão por Carlos Rocha, Carlos Cruz, Cintia, Lucas, Vitor, Rafael, Glauce, Daniele, Sérgio, Jorge e Sueli, servidores da seção de protocolo

e arquivo geral da UFRRJ. Atenciosos, percebi o quanto, de certa forma, investiram em meu trabalho. Indicando onde encontrar ou mesmo procurando esse ou aquele documento, fui privilegiado com uma mesa, sempre reservada para minhas pesquisas, além de uma garrafa de café ao lado.

Por fim, agradeço a minha companheira, Tamara França de Almeida, por suportar minha ausência, as horas em frente ao computador. Por respeitar e compreender que cada momento com um texto ou trabalho era imprescindível para a pesquisa e ainda pela contribuição significativa nos últimos estágios do trabalho através de suas sugestões.

A todos, o meu muito obrigado.

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
SIGLAS E ABREVIACÕES	9
TABELAS E GRÁFICOS	10
ANEXOS	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1. A DITADURA CIVIL-MILITAR, O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E O AVANÇO DO CAPITALISMO NA AGRICULTURA	17
1.1 O desenvolvimento como ideologia e política de Estado	17
1.2 A consolidação do desenvolvimento como política nacional	31
1.3 O ruralismo como organização política e seus instrumentos de atuação	34
1.4 A ditadura civil-militar e o desenvolvimento da agricultura capitalista	48
CAPÍTULO 2. QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL. DOS DEBATES CONSTITUINTES À “LEI DO BOI” (1946-1968)	54
2.1. Aspectos da questão agrária no Brasil	54
2.2. A constituinte de 1946 e a regulamentação constitucional da desapropriação por interesse social	60
2.3. A questão agrária no Legislativo e a atuação de Ultimo de Carvalho	73
2.4 A “reforma agrária” segundo Ultimo de Carvalho e o golpe civil-militar de 1964	92
2.5. Estudo para quem tem terra: gênese da “lei do boi”	100
CAPÍTULO 3. A “LEI DO BOI” NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)	106
3.1. O saber agrônômico e a ESAMV/UFRRJ	106
3.2. UFRRJ: de escola padrão à crise (1910 a 1964)	110
3.3. A crise da UFRRJ e a “lei do boi”	119
3.4. A “lei do boi” na UFRRJ e o capital cultural institucionalizado: o peso do ensino técnico agrícola	129
3.5. A “lei do boi” na UFRRJ: “novos” beneficiários e as diferentes formas de comprovação	134
3.6. A relação candidato/propriedade rural: a quem a “lei do boi” favoreceu?	142
3.7. A “lei do boi” como objeto da tutela jurisdicional e seu processo de revogação	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
FONTES CONSULTADAS	164
BIBLIOGRAFIA CITADA	168
SÍTIOS CONSULTADOS	176
ANEXO	177

RESUMO

O foco desta pesquisa é a Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968, conhecida popularmente como “lei do boi”. Elaborada pelo deputado Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG), a lei estabelecia reserva de vagas nas escolas técnicas e superiores mantidas pela União nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária, para candidatos que comprovassem relação com a agropecuária. Esta relação era complexa, pois envolvia um conjunto de possibilidades, como o uso, posse ou propriedade de imóveis rurais, a residência em áreas definidas como rurais e também a sindicalização. No caso de acesso às escolas superiores, o privilégio era estendido aos concluintes do ensino médio de escolas técnicas agrícolas, mantendo uma relação de continuidade com o ensino da agropecuária. Promulgada durante a intensificação das relações capitalistas na agricultura, a lei tinha como justificativa a manutenção do homem no campo, por sua vez devidamente qualificado através da educação, tornando-se um elemento fundamental para o aumento da produtividade do setor, amplamente induzido pelo governo através de diversos mecanismos, como a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, e a concessão de crédito, o que consolidou o capital financeiro no setor agrícola e ampliou o fosso entre grandes e pequenos proprietários e trabalhadores rurais. Esta pesquisa buscou, a partir do estudo da “lei do boi” na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ,) identificar a lei não apenas como um privilégio para grupos relacionados à agropecuária, mas como uma estratégia de manutenção de certas prerrogativas ligadas à classe dominante agrária, analisando o conjunto de forças sociais envolvidas na “lei do boi”, tanto em sua proposta e aprovação, como em sua utilização. Neste cenário, a transferência, em 1967, das instituições ligadas à área das ciências agrárias do Ministério da Agricultura para o Ministério de Educação e Cultura (MEC), e as incertezas dela decorrentes torna-se fundamental. Destaca-se ainda a reforma universitária, cujo impacto na UFRRJ deve ser considerado principalmente pela abertura de novos cursos e vagas, bem como o processo de modernização do setor agrícola e a retomada dos conflitos sociais pela posse da terra. A partir da análise dos ingressantes na UFRRJ que fizeram uso da lei e de suas relações com o setor, discute-se a efetividade da estratégia desenvolvida pela lei, identificando a quem a “lei do boi” favoreceu ao longo dos seus 17 anos de vigência.

Palavras-chave: “Lei do boi”, burguesia rural, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, cotas no ensino superior, modernização da agricultura.

ABSTRACT

This research focuses on Law n° 5.465, of July 3rd, 1968, popularly known as “lei do boi”. Elaborated by deputy Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG), such law established reservation of vacancies in technical and high-education schools kept by the Union in the courses of Agronomy and Veterinary Medicine, for applicants who proved to be related to agriculture and cattle raising. This relation was complex due to the fact that it involved many possibilities such as the use, possession or ownership of rural real estates, the residence in areas defined as rural and also syndication. Regarding the access to high-education schools, the privilege was given to high-school graduate students from agricultural technical schools, keeping a relation of continuity with the teaching of agriculture and cattle raising. The law, enacted during the intensification of capitalist relations in agriculture, had its justification based on keeping man in the countryside, duly qualified, in turn, upon education, becoming a fundamental element for the increase of productivity in such sector, widely inducted by the government upon Law n° 4.504, of November 30th, 1964, the Land Statute, and the credit granting, which consolidated financial capital in the agricultural sector and enlarged the trench between large and small rural owners and workers. This research aims, based on the study of “lei do boi” at Rural Federal University of Rio de Janeiro (UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), to identify the law not only as a privilege to agriculture and cattle raising related groups, but also as a maintenance strategy to certain prerogatives in connection with the agrarian dominant class, by analysing the gathering of social forces involved with “lei do boi”, both in its proposal and approval and in its utilization. In such scenario, the transfer, in 1967, of the institutions in connection with area of agrarian sciences of the Ministry of Agriculture to the Ministry of Education and Culture (MEC - Ministério de Educação e Cultura), and the uncertainties deriving from it, the university reform whose impact in UFRRJ must be taken into account and the opening of new courses and vacancies arising from the pressure of groups that supported the Coup of 1964, the modernization process of the agricultural sector and the re-take of social conflicts over the possession of land are fundamental. From the analysis of the entrant students in UFRRJ, that made use of the law and its relations to the sector, it is discussed the effectivity of the strategy developed by the law, by identifying to whom “lei do boi” has been advantageous during its 17 years of enforcement.

Keywords: “Lei do boi”, burguesia rural, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, cotas no ensino superior, modernização da agricultura.

SIGLAS E ABREVIACÕES

ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR - Associação de Crédito de Assistência Rural
AIA - *American International Association for Economic and Social Development*
AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
AUFRRJ – Arquivos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CNER - Campanha Nacional de Educação Rural
CAI - Complexo agro-industrial
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
CEC - Comissão de Educação e Cultura
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNAA - Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CNEPA - Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas
CNER - Campanha Nacional de Educação Rural
CNPA - Comissão Nacional de Política Agrária
CONSU - Conselho Universitário da UFRRJ
DCN - Diários do Congresso Nacional
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENA - Escola Nacional de Agronomia
ENV - Escola Nacional de Veterinária
ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ESAMV- Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária
ETA - Escritório Técnico de Agricultura
EUA - Estados Unidos da América
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
MAIC - Ministério da Agricultura e Comércio
MEC - Ministério da Educação e Cultura
NPA - Associação de Planejamento Nacional
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PDC – Partido Democrata Cristão
PSD - Partido Social Democrata
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
SNA - Sociedade Nacional de Agricultura
SPA - Sociedade Paulista de Agricultura
SRB - Sociedade Rural Brasileira
SUPRA - Superintendência de Política Agrária
UDN - União Democrática Nacional
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UR - Universidade Rural
URB - Universidade Rural do Brasil
URRJ - Universidade Rural do Rio de Janeiro
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1. UFRRJ: denominação, ano, localidade e vínculo ministerial da universidade ao longo dos anos no curso de Agronomia (1910-2015)	118/119
TABELA 2. Documentação apresentada pelos candidatos como forma de acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi”. Anos 1977 a 1985	136/137
TABELA 3: Documentos apresentados a cada ano para o ingresso no curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre os anos de 1977 e 1985.	143
TABELA 4. Extensão das propriedades apresentadas para acesso pela “lei do boi” ao curso de Agronomia da UFRRJ entre os anos de 1977 e 1985	145
TABELA 5. Classificação jurídica dos imóveis rurais utilizados como forma de acesso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ – anos de 1977 a 1985	146/147
TABELA 6: Tipos de imóveis rurais utilizados como forma de acesso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ. Análise por aluno – anos de 1977 a 1985	147
TABELA 7. Região e estado dos imóveis rurais pesquisados para concessão do benefício à “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ. Ingressantes entre os anos de 1977 a 1985	148
TABELA 8: Relação candidato/vaga do Vestibular Unificado de 1974 para a UFRRJ	151
GRÁFICO 1: Regiões dos imóveis utilizados no acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre 1979 e 1985	149
GRÁFICO 2: Imóveis localizados na Região Sudeste utilizadas no acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre 1979 e 1985	149

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto a Lei federal nº 5.465, de 3 de julho de 1968, conhecida popularmente como “lei do boi”, e a sua implementação no âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A lei criava um mecanismo de acesso diferenciado às instituições de ensino médio e superior, mantidas pela União, nos cursos de agronomia e medicina veterinária, a candidatos que comprovassem relação com a atividade agrícola, fosse através de trabalho, moradia, posse ou propriedade de imóveis rurais. O benefício se estendia, nos casos do ensino superior, a concluintes do ensino médio em escolas agrícolas, fortalecendo uma relação de continuidade com o conhecimento técnico.

O cenário político-econômico em que a lei foi promulgada tem grande valor para sua análise, de forma a identificar os fundamentos de sua proposição. A lei foi proposta em 1968 pelo deputado Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG), parlamentar que se definia como ruralista, extremamente atuante no Congresso Nacional em temas relacionados ao universo agrário. A extensão das garantidas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao trabalhador rural e a criação de um fundo agrário nacional eram temas em que o deputado mineiro se envolvia constantemente, porém, aquele em que mais se destacava a sua atuação era o da reforma agrária.

O período que antecede ao golpe de 1964 foi marcado por um amplo debate sobre reforma agrária, tanto na sociedade civil como na sociedade política. Quanto à primeira, destaca-se a atuação de intelectuais e suas abordagens teóricas sobre a questão agrária, aglutinando concepções diferentes para um mesmo objetivo: a democratização da estrutura fundiária no Brasil, e das Ligas Camponesas, movimento que atuando como alternativa às organizações sindicais consolidou-se, embora presente o pluralismo de suas atividades, como organismo de ação política efetiva cuja bandeira era a reforma agrária. Quanto à sociedade política, os projetos de desenvolvimento econômico no país identificavam na estrutura agrária altamente concentrada um obstáculo para tal, de forma que a ampliação da produção, principalmente nas áreas utilizadas para fins meramente especulativos ganhava força no fim da década de 1950 e início da década de 1960. As propostas de emendas constitucionais que buscavam alterar as formas de indenização nos casos de desapropriação por interesse social foram duramente atacadas, tanto no pré quanto no pós-64.

A modernização da agricultura que se tornava cada vez mais viável ia ao encontro da estrutura agrária e dos interesses dela decorrentes. A propriedade privada foi elevada à condição de pilar da democracia, exaltando-se seu caráter de direito “sagrado” e inviolável.

Com o advento da ditadura civil-militar os movimentos populares pró reforma agrária foram neutralizados, o que não representou o afastamento, por parte do governo, da necessidade de se reformar a estrutura fundiária nacional. Esta necessidade foi manifestada através da proposta do Estatuto da Terra. A reforma agrária já não era reivindicada como uma bandeira dos setores reformistas ligados à ideologia comunista, mas como forma de aumentar a produção nacional, projeto ligado ao capitalismo cada mais integrado em nível global, de forma que a bandeira do “modernizar para conservar” se tornou dentro do grupo ruralista cada vez mais efetiva. Neste sentido, as discussões sobre o Estatuto da Terra se tornaram um espaço de lutas pela consolidação de um projeto que atendessem às demandas modernizadoras e produtivas, mas sem que isso representasse alteração da estrutura de propriedade vigente.

Uma lei que regulamentava a política agrícola enquanto a política agrária era tratada de forma superficial foi resultado deste conjunto de forças envolvidas nos debates sobre o Estatuto da Terra, ausente de participação popular.

A bandeira da modernização do setor agrícola não era decorrente da vitória das forças conservadoras em 1964, mas sim uma demanda antiga de algumas frações da classe dominante agrária. A modernização envolvia não apenas o aparato institucional, através do crédito, e o investimento na mecanização do setor, mas a qualificação da força de trabalho do trabalhador rural, mediante vários projetos desenvolvidos ao longo do século XX, tanto em relação à educação formal (escolas agrícolas) quanto à educação informal (extensão rural), sendo inclusive esta privilegiada pelo seu menor custo. Para estes setores, pautados pelos discursos do “atraso” e do “abandono” do setor agrícola frente ao processo de industrialização em curso no país, reforma agrária significava modernização do setor e qualificação da força de trabalho, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade, integrando-se ao projeto nacional de desenvolvimento, porém, mantidas as relações de poder decorrentes da concentração fundiária.

A política agrícola instituída pelo governo após 1964 consolidou este projeto ao valorizar a modernização da agricultura, que deveria ocorrer mediante: a) a transformação do latifúndio em empresa rural, modelo de propriedade moderna e de racionalidade econômica; b) a concessão de crédito para a aquisição de máquinas; c) investimento em áreas até então pouco produtivas; d) projetos de colonização e de abertura de novas fronteiras agrícolas; e) gênese e consolidação dos complexos agro-industriais (CAI), ligados ao capital financeiro e a transformação da figura do latifundiário em empresário.

É nesse cenário que em 1968 foi promulgada a “lei do boi”. Defensor da propriedade privada e de uma “reforma agrária” como modernização do setor agrícola e qualificação da força de trabalho, Ultimeiro de Carvalho apresentou a justificativa da lei como forma de assegurar que o homem do campo deveria ser incentivado a se qualificar para que depois pudesse retornar ao meio rural e aplicar suas habilidades. Com um discurso vigoroso sobre a qualificação da força de trabalho através da educação, o projeto de lei nº 998 teve tramitação rápida e tranqüila na Câmara e no Senado até se tornar a Lei nº 5.465, definida por setores do governo, como a Advocacia-Geral da União (AGU), como “uma política educacional orientada no sentido de atender os altos interesses da Nação”.

Mas pensar a “lei do boi” apenas como um privilégio de grupos ligados à atividade agropecuária não abrange todas as possibilidades ligadas aos interesses da classe dominante agrária.

Além da modernização da agricultura, outro projeto modernizador implementado pela ditadura civil-militar foi a reforma universitária. Identificada como um conjunto de medidas voltadas para a maximização do setor com menor custo, a reforma universitária fazia parte do Programa Estratégico de Desenvolvimento do governo federal, assumindo o ensino superior uma posição central dentro do plano nacional de desenvolvimento. Embora consolidada através da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, a reforma universitária vinha sendo desenhada desde o golpe de 1964, sendo efetivada em menor ou maior grau ao longo dos anos em virtude de um conjunto de agentes e interesses envolvidos, como a atuação dos ministros nomeados no período para a pasta da educação.

Um ponto fundamental desta reforma foi a transferência, em 1967, das instituições de ensino superior voltadas para os estudos das ciências agrárias do Ministério da Agricultura para o MEC. Uma visão corrente na historiografia sobre o tema mostra como a ligação do ensino das ciências agrárias com o Ministério da Agricultura consolidava uma condição de classe, por meio da qual a classe dominante agrária tinha no aparelho de Estado um instrumento de efetivação de seus interesses, dentre eles o ensino das ciências agrárias.

Desde a criação do Ministério da Educação e Saúde (que antecedeu ao MEC) em 1930, houve intensa disputa pela condução do ensino agrícola no país. A vinculação desta área do ensino ao Ministério da Agricultura mesmo após a criação do novo órgão representou uma conquista da classe dominante agrária frente à tentativa de centralização de todas as áreas da educação por parte do órgão recém criado. Mas, com a centralização das instituições de ensino superior junto ao MEC a partir de 1967, como ficaram as relações de classe que

vinham se perpetuando desde o surgimento das escolas de ensino agrícola no país? Sem o aparato institucional “exclusivo” na condução do ensino das ciências agrárias, como reagiria a classe dominante agrária na tentativa de manutenção de seus privilégios? Um projeto de lei que busca criar uma reserva de vagas para um grupo que tenha relações com a agropecuária pode ser considerado uma estratégia da classe dominante agrária na manutenção de alguns privilégios supostamente perdidos com a transferência do vínculo ministerial?

Esta é a hipótese central deste trabalho, que buscará a partir da experiência da “lei do boi” na UFRRJ identificar se tal instrumento legal foi de fato uma estratégia para a manutenção dos privilégios ruralistas e, em caso afirmativo, se tal estratégia foi efetivada ao longo da vigência da lei. Para tal fim, esta pesquisa se pauta em análise bibliográfica e documental que busca reconstruir o cenário dos debates sobre a questão agrária no Brasil, os projetos de desenvolvimento formulados pelos governos a partir de 1946, período em que, de forma explícita, a Constituição Federal reconhece a desapropriação por interesse social e como este fenômeno passa a integrar propriedade e ordem econômica, base dos discursos reformistas. Este trabalho se apóia empiricamente nos documentos apresentados pelos ingressantes na UFRRJ via “lei do boi” no curso de Agronomia, mediante análise da relação candidato/agropecuária e do perfil daí decorrente (latifundiários, pequenos produtores, trabalhadores rurais). Destaca-se que a investigação se concentra no curso de Agronomia da UFRRJ, excluindo da análise o curso de Medicina Veterinária. Esta escolha não se faz de modo arbitrário, mas pelos seguintes motivos: a magnitude da documentação a ser analisada, pois pela vigência de 17 anos, a pesquisa documental dos dois cursos mais tradicionais da UFRRJ exigiria mais tempo para análise; o imenso aparato institucional que favoreceu a agricultura e seu processo de modernização; os debates legislativos que envolviam o proponente da “lei do boi” eram, de maneira determinante, relacionados à agricultura.

Do ponto de vista metodológico, a análise documental foi cruzada com outros tipos de fontes, destacando-se as orais, mediante a realização de entrevistas com integrantes de vários setores da UFRRJ no período, desde alunos, professores e mesmo membros dos órgãos superiores da instituição que trabalhavam diretamente com o ingresso via “lei do boi”.

O primeiro capítulo aborda dois pontos fundamentais para a pesquisa. Em um primeiro momento, discute o desenvolvimento como ideologia e também como política de Estado, abrangendo alguns de seus programas, em especial para o setor agrícola, como é o caso dos programas de extensão rural, além da coalizão entre interesses nacionais e internacionais envolvidos na consolidação desse projeto no Brasil. Outro ponto importante é a organização e

atuação da classe dominante agrária e suas frações, destacando que mesmo sendo uma classe heterogênea, com interesses diversos, a condição de classe se sobressai na defesa de interesses comuns, aglutinando diversos tipos de “capitais” por parte da classe ruralista, como a propriedade privada. Por fim, o capítulo trata de parte do processo de consolidação do capitalismo da agricultura a partir de 1964, como a modernização do setor, a concessão de créditos, a formação do mercado de terras e a especulação dele decorrente e a introdução do capital financeiro no setor, mediante forte apoio do Estado brasileiro.

O capítulo dois aborda a questão agrária no Brasil a partir de 1946, ano da promulgação da Constituição Federal que, pela primeira vez, previu a desapropriação por interesse social. Este dispositivo, embora tenha “blindado” a propriedade privada contra a desapropriação, trouxe ao mesmo tempo a intensificação dos debates sobre o tema e a vinculação da propriedade às noções de justiça social e de ordem econômica. Sob esse prisma, são avaliadas algumas propostas dos governos instituídos nesse período para o setor agrícola. A questão agrária é analisada também através das disputas no Congresso Nacional, focando na atuação de Ultimeiro de Carvalho. Por meio da análise de discursos e notas taquigráficas do parlamentar, busca-se reconstruir seu posicionamento sobre temas como reforma agrária, propriedade privada, desapropriação e ensino agrícola, a fim de compreender, além da suposta manutenção de um privilégio da classe dominante agrária, o conjunto de interesses envolvidos na proposição da lei relativo à qualificação da força de trabalho e ao aumento da produtividade do setor. Por fim, analisa o percurso da “lei do boi”, desde a sua proposição, tramitação pelas comissões parlamentares, votação e aprovação, revelando as diversas interpretações sobre o mérito da proposta.

O terceiro e último capítulo aborda de forma breve a trajetória do ensino superior agrícola no país e a consolidação da UFRRJ como instituição, a fim de enfatizar o processo de constituição de seu capital como universidade, relatando suas particularidades e suas transformações, como a decorrente da transferência ministerial. Em seguida, a ênfase recai sobre a elaboração do perfil socioeconômico dos ingressantes pela “lei do boi”, abrangendo não apenas a análise documental, mas também o conjunto de entrevistas colhidas ao longo da pesquisa, trazendo para o trabalho posições que os documentos escritos não nos apresentam. A partir desta análise, foi possível identificar se a “lei do boi”, como estratégia de manutenção de certos privilégios da classe dominante agrária, foi efetiva no interior da UFRRJ.

As considerações finais retomam algumas das principais idéias desenvolvidas ao longo do trabalho, trazendo para discussão novas possibilidades de inclusão da “lei do boi” no debate atual sobre vários temas, como o do sistema de cotas nas universidades.

CAPÍTULO 1

A ditadura civil-militar, o desenvolvimento nacional e o avanço do capitalismo na agricultura

1.1. O desenvolvimento como ideologia e política de Estado

Antes de analisar a consolidação do capitalismo na agricultura efetivada pela ditadura civil-militar no Brasil, é fundamental conhecer suas bases político-ideológicas, a fim de compreender o discurso dominante na condução do projeto modernizante para o Brasil, em geral, e para a agricultura em particular. Embora o regime tenha sido estabelecido em 1964, torna-se necessário um recorte temporal mais amplo, de forma a identificar os condicionantes desse processo. Pelo exposto, a abordagem a ser feita na tentativa de identificar os discursos, projetos e políticas voltadas para a industrialização da agricultura efetivada no fim da década de 1960 e início da década de 1970 têm como ponto inicial o imediato pós-guerra.

A partir do fim da segunda guerra mundial e da necessidade de reconstrução do mundo, o desenvolvimento se tornou o conceito e a idéia norteadora dos projetos políticos nacionais. Pautado em concepções teóricas e ações práticas, o desenvolvimento assumiu papel intensivo como instrumento de mudança da realidade dos países então chamados subdesenvolvidos. Em um contexto marcado pela busca por mercados em um sistema internacional dividido em dois grandes blocos econômicos, a atuação dos Estados Unidos da América (EUA) como propagador tanto das teorias quanto das ações para o desenvolvimento em países da América Latina, da Ásia e, em menor grau, da África, fortalecia sua influência geopolítica nessas nações.

No estudo sobre o desenvolvimento, destacam-se as formulações de Walt Whitman Rostow.¹ O ponto fundamental do pensamento de Rostow era a vinculação do tema à evolução da história moderna.² Esse tipo de visão enfatizava o caráter etapista do progresso econômico e social através de um modelo aparentemente neutro e acessível às nações subdesenvolvidas.

Ao destacar que “é possível enquadrar todas as sociedades, em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco seguintes categorias: a sociedade tradicional, as

¹ Walt Whitman Rostow, economista norte-americano foi um dos responsáveis pela ascensão da modernização como teoria e também como política de Estado. Foi assessor principal de segurança nacional dos governos John F. Kennedy (1961-1963) e Lyndon B. Johnson (1963-1969). Sua teoria destaca a história do desenvolvimento na economia mundial de acordo com um conjunto de etapas.

² ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico (Um manifesto não comunista)*. 5ª Ed. Zahar editores: Rio de Janeiro, 1974.

precondições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa”³, o autor enunciava o progresso social como decorrente de fases ou estágios a serem superados a partir de determinados condicionantes, cujos principais instrumentos seriam a ciência e a tecnologia.

A sociedade tradicional, patamar mais arcaico das etapas do desenvolvimento, era representada pela indisponibilidade ou por uma irregular aplicação de preceitos técnicos e científicos, cuja conseqüência seria a limitada produtividade, uma sociedade menos democrática, na qual o poder concentrar-se-ia nas mãos de proprietários de terras.

Já as condições para o arranco estariam presentes nas sociedades em processo de transição, em que a ciência já atuaria na transformação das funções de produção, bem como a formação de um Estado nacional centralizado, marcando a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna. Nessa fase, o desenvolvimento se tornaria uma abordagem “normal”, um projeto estabelecido como “padrão”, sendo a tecnologia o seu suporte. Haveria a difusão de novas técnicas agrícolas e industriais. A expansão industrial seria um fenômeno marcante no arranco, cuja conseqüência seria o crescimento de áreas urbanas, o aumento de mão-de-obra voltada para a indústria e produção de bens manufaturados destinados a suprir essa nova demanda. Em termos políticos, ganhariam proeminência grupos que discursam acerca da modernização e do desenvolvimento, direcionando as atividades do Estado para tal sentido e determinando a política como espaço “técnico” e de competência.

Já a maturidade era definida por Rostow como “a etapa em que a economia demonstra capacidade de avançar para além das indústrias que inicialmente lhe impeliram o arranco”⁴, aplicando em outros campos os recursos decorrentes da expansão industrial e dos avanços tecnológicos, passo para a ampliação dos níveis de renda *per capita*, elemento da “era do consumo em massa”, último estágio do desenvolvimento. Nesta etapa, através do aumento de renda e do consumo de massa, o que antes era determinado como o “mínimo” para cada indivíduo se modifica, havendo a possibilidade de consumo de novos produtos. Ocorre a disseminação de elementos ilustrativos da sociedade do consumo em massa, como automóveis e eletrodomésticos. Em termos políticos, o Estado democrático-liberal se torna uma realidade, pois o desenvolvimento técnico deixa de ser o fim máximo das sociedades que entram na fase do consumo em massa.

³ ROSTOW. W. W. Op. Cit. Pag. 16.

⁴ ROSTOW. Idem. Pag. 22.

Identificada uma das concepções teóricas acerca do desenvolvimento⁵, cabe analisar ainda sua dimensão política, tanto ao nível da ideologia quanto das ações. Para Sônia Regina de Mendonça⁶ o desenvolvimento surge como uma “invenção”, cujos aspectos implícitos voltados para a dominação são ocultados pela “descoberta” da pobreza e de uma luta a ser travada contra esta. O que chama de “guerra contra a pobreza” torna-se o discurso legitimador da intervenção no terceiro mundo sob a tutela do desenvolvimento.

A reorganização da estrutura política e econômica mundial no pós-guerra foi marcada pela política externa dos EUA, cujo enfoque era o da assistência econômica e financeira como forma de garantir a estabilidade no Terceiro Mundo. Esse direcionamento consolidou o desenvolvimento como questão internacional e assunto de “segurança nacional” para Washington.

A política externa adotada pelos EUA em relação aos países do bloco capitalista, conhecida como Doutrina Truman, pautava-se não apenas pela ajuda no campo econômico, mas também entoava valores político-ideológicos cuja consequência seria a manutenção da hegemonia americana. Para Mendonça, a Doutrina Truman como discurso destacava a necessidade de reprodução de padrões avançados de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, cujos instrumentos de consolidação do desenvolvimento seriam o capital estrangeiro, a ciência e a tecnologia. Para Mendonça, ciência e tecnologia foram estabelecidos como núcleos do desenvolvimento, sendo a forma de assistência aos países de Terceiro Mundo mais técnica do que financeira, embora estivesse vinculada ao processo de valorização do capital.⁷

O desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo foi institucionalizado como diretriz da política externa estadunidense através do Programa Ponto IV, lançado em 1949. Para Pereira:

o programa se baseava na assistência técnica e financeira a países então considerados subdesenvolvidos em diversas áreas da atividade econômica, político-administrativa, educacional, cultural e científica, com vista a aumentar a taxa de crescimento econômico, elevar os padrões de vida da

⁵A opção pela teoria do desenvolvimento de Rostow se dá pela sua inserção na política externa dos EUA. Contudo, dentro da Economia do Desenvolvimento, outros pensadores tinham destaque nos anos 1950, como Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Albert Hirschman, entre outros.

⁶ MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 2007.

⁷A prevalência da assistência técnica será amplamente analisada no caso do ensino agrícola e sua remodelagem a partir da efetivação dos acordos de cooperação entre Brasil e EUA. Projetos em que a noção de escola foi modificada, passando da escola tradicional para os modelos de extensão e assistência técnica (caso das escolas agrícolas). Nesse contexto em que ciência e tecnologia seriam as bases do desenvolvimento (atreladas ao capital e de forma a manter aspectos menos dispendioso para os EUA), a atuação junto à educação se daria mais na forma de assistência técnica do que financeira.

população e massificar a ideologia do “mundo livre”. Enfatizando a ligação entre os interesses de segurança dos EUA e o desenvolvimento-econômico do que se desenhava, então, como Terceiro Mundo, o programa marcou uma virada histórica nas relações dos EUA com países da periferia e o começo de compromissos norte-americanos substanciais no campo da ajuda externa a países não-europeus.⁸

O desenvolvimento como ideologia e política de Estado não foi um fenômeno estático, mas reformulado de acordo com as variantes sociopolíticas da década de 1950 e seguintes. As lutas por independência intensificadas na Ásia e na África, a consolidação de políticas nacionalistas no imediato pós-independência de algumas nações e a Revolução Cubana (1959) foram fatores que, inseridos no contexto global da guerra fria, determinaram a reorientação da política externa norte-americana no sentido de sua ampliação institucional e consolidação de sua posição como autoridade dos processos de desenvolvimento. .

O autor analisa a reorientação política dos EUA para os países subdesenvolvidos no fim da década de 1950 e seguinte, instituída pela ONU como a “década do desenvolvimento”:

Na visão da Casa Branca, a política externa não podia mais se pautar, preferencialmente, pela dissuasão militar. Segundo o novo enfoque, era preciso modernizar os países da periferia, estimulando o crescimento econômico, a realização de reformas sociais e a constituição de regimes liberal-democráticos, a fim de impedir a gravitação soviética e evitar a emergência de regimes políticos que, mesmo não alinhados à URSS, pudessem de algum modo descambar para uma posição hostil aos EUA.⁹

Arturo Escobar, ao analisar a consolidação do desenvolvimento como discurso e prática, reconstrói seu movimento histórico até sua afirmação como um modelo a ser seguido, que criava uma concepção de realidade e sobre ela atuava. Para o antropólogo colombiano, o desenvolvimento forjava um modelo de representação da realidade (concepções), fomentando tanto na política externa quanto interna a percepção de determinada nação como desenvolvida ou subdesenvolvida.¹⁰

O que chama de “colonização da realidade” é o fenômeno pelo qual certas representações (o desenvolvimento) se tornam dominantes e definem as formas de imaginar a realidade e com ela interagir. Em suas palavras: “la realidad, en resumen, había sido colonizada por el discurso del desarrollo, y quienes estaban insatisfechos con este estado de

⁸PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010. Pag. 136.

⁹PEREIRA. Op. Cit. Pag. 150.

¹⁰ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela. Serie colonialidad/modernidad/descolonialidad, 2007

cosas tenían que luchar dentro del mismo espacio discursivo por porciones de libertad, con la esperanza de que en el camino pudiera construirse una realidad diferente”.¹¹

No cenário marcado pelo conflito entre dois blocos econômicos e a luta pela conquista de novos mercados, conceitos políticos foram redefinidos, como no caso da democracia liberal, que seria exclusiva dos países desenvolvidos do bloco capitalista. Desenvolvimento e modernização se tornaram o mecanismo de mudança no Terceiro Mundo sob autoridade e gerenciamento norte-americano. A consequência desse arcabouço teórico-político foi a efetivação do desenvolvimento como mecanismo de dominação, tanto do pensamento quanto da ação, identificados por Mendonça a partir dos seguintes eixos: a) as formas de conhecimento a ele referidas e pelas quais ele ganha existência na forma de projetos, conceitos e teorias; b) o sistema de poder que ao fim e a cabo regula suas práticas e c) as formas de subjetividade forjadas por esse discurso, através das quais as pessoas passariam a se reconhecer como desenvolvidas ou subdesenvolvidas.¹²

Embora destaque fatores como as lutas anti-coloniais na Ásia e África, o nacionalismo latino-americano, a guerra fria, a necessidade de novos mercados e a luta contra o comunismo como determinantes do desenvolvimento como discurso e ação, Escobar avalia a efetividade do desenvolvimento como ordem política a partir da sua profissionalização e institucionalização. Para o autor, tais processos foram capazes de criar sistematicamente os objetos de seu discurso e ação, conferindo-lhes unidade própria, determinando as condições para incorporação de novos objetos e sujeitos, além de definir as autoridades (instituições) na sua condução.

A inclusão do Terceiro Mundo como objeto de análise científica e técnicas profissionais define a profissionalização do desenvolvimento, fenômeno que é analisado por Escobar como forma de neutralizar, sob o discurso da ciência, os problemas políticos e sociais das nações subdesenvolvidas. Incorporada ao sistema de conhecimento e poder estabelecido, a ciência do desenvolvimento definia os problemas de subdesenvolvimento como questões meramente técnicas.

Já o que analisa como institucionalização do desenvolvimento se refere ao aparato de organização, produção e implantação das formas de conhecimento e poder, expandindo-se como objeto a partir de sua difusão através de várias instituições (internacionais, nacionais, regionais e entidades não governamentais).

¹¹ ESCOBAR. Op. Cit. Pag. 22.

¹² MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 84.

O aparato institucional também é destacado por Mendonça, ressaltando que embora cristalizado sob discursos e práticas, o desenvolvimento necessitava, para maior efetividade, de uma institucionalização responsável pela sua difusão como ideologia e como política de Estado. Afirma Mendonça que:

O discurso do desenvolvimento se desdobrou num aparato institucional extremamente eficiente, destinado à produção de conhecimentos/práticas de poder sobre o Terceiro Mundo, integrado por várias agências e agentes surgidos entre 1945-1955, que não cessaram de produzir novas teorias e estratégias. O desenvolvimento disponibilizou uma forma de gerir o Terceiro Mundo, espaço próprio para os “povos submetidos”, que assegurava, simultaneamente, o controle sobre ele.¹³

A institucionalização do projeto modernizador conduzido nos países subdesenvolvidos deve ser analisada tanto ao nível da administração pública quanto em instituições privadas, sendo a participação destas últimas, em especial a *American International Association for Economic and Social Development (AIA)*, fundamental para o estudo da modernização do setor agrícola no Brasil.

A atuação da AIA na construção ideológica do desenvolvimento é fundamental para compreendê-lo como ação política prevista no Ponto IV.

Em estudo sobre a atuação da AIA e seus programas de modernização no Brasil, Silva ressalta que, embora o desenvolvimento como projeto e ideologia seja atribuído ao discurso de Truman, a AIA já atuava nessa direção. Nas palavras do autor:

se este momento do discurso de Truman é considerado um marco fundante na difusão dos ideais de modernização, agências como a AIA já desenvolviam estas premissas desde 1946 e, na realidade, tiveram um papel direto na própria elaboração do programa do presidente. Esta influência se deu na inclusão do programa de assistência técnico-financeira aos países considerados subdesenvolvidos e passou a ser conhecido como Ponto Quatro (Point Four).¹⁴

Os programas de desenvolvimento articulados em torno da AIA iniciados no cenário da guerra fria foram legitimados, por um lado, como doutrina totalizante, capaz de atuar em várias dimensões da vida social, tornando-se um grande modelo de análise capaz de compreender toda a realidade social (sua representação); por outro, como programas

¹³MENDONÇA, Sonia Regina de. *Ensino agrícola e influência norte-americana no Brasil (1945-1961)*. *Tempo* [online]. 2010, vol.15, n.29, pp. 139-165. Pag. 144.

¹⁴SILVA, Claiton Marcio da. *Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for Economic and Social Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961)*. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) - Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz, 2009. Pag. 25.

explicitamente benevolentes,¹⁵ uma vez que modernização e desenvolvimento eram os objetivos a serem conquistados, caracterizando-se como discurso aparentemente neutro, desvinculado de conotações autoritárias. A modernização, sob um tom neutro, empreenderia alterações nas sociedades “atrasadas” tanto no campo econômico (ajuda e tecnologia), social (através do desenvolvimento social) e político (a democracia liberal). Em tal contexto a forma de intervenção nos países “subdesenvolvidos” foi remodelada, caracterizando-se pela via da assistência técnica.

Nesse ponto, atuando como entidade filantrópica, a AIA legitimou-se como instituição propulsora dos programas de desenvolvimento na América Latina. Embora tais programas fossem direcionados a outros espaços da vida social, importa para este estudo sua atuação na agricultura. Silva destaca a importância da agricultura nesse processo modernizante levados aos países subdesenvolvidos, tornando-se um espaço privilegiado para sua efetivação:

Se a Teoria da Modernização emergente após a Segunda Guerra Mundial procurou difundir determinadas experiências para outros países, a agricultura tornou-se um dos elementos mais importantes neste processo. A agricultura, nesta perspectiva, constitui-se num dos instrumentos privilegiados, que melhor adequou-se às características destes novos tempos. Constituiu-se cada vez mais como um campo de aplicação de conhecimentos científicos. Carregando aspectos iluministas – progresso e domínio sobre a natureza – tornou-se, neste sentido, cada vez mais o reino da técnica e da racionalidade. Em segundo lugar, desde que proveniente de experiência norte-americana, era considerada “moderna” e capaz de “desenvolver”, “modernizar”. Por último, a modernização da agricultura carregava consigo um caráter civilizador e, por onde passasse, poderia aplicar conhecimentos considerados úteis não somente ao aumento da produtividade, mas também na civilização dos espaços e dos comportamentos.¹⁶

Estabelecida a agricultura como espaço privilegiado para a atuação dos programas de assistência técnica, a AIA se tornou uma entidade fundamental nos países da América Latina. Dentre os programas desenvolvidos no Brasil pela agência norte-americana, destaca-se o Desenvolvimento de Comunidade. Deflagrado ideologicamente como um espaço igualitário, de solidariedade e participação mútua das classes rurais na solução de problemas locais, o

¹⁵ Silva demonstra, a partir da análise feita pelo historiador norte-americano Michel Adas, a forma benevolente sob qual atuavam discurso e políticas de desenvolvimento. “Michael Adas afirma que, após a Segunda Guerra, o paradigma da modernização tomou o lugar da missão civilizadora como ideologia de domínio Ocidental. Desta vez, diferentemente dos impulsos da expansão colonial dos séculos XVIII e XIX, não mais os missionários, viajantes e mercadores europeus colocavam-se como os porta-vozes deste projeto, mas os cientistas sociais que formularam a nova ideologia ‘muito mais sistemática e coerentemente articulada do que sua predecessora. Novas hierarquias abordando os níveis de desenvolvimento – primeiro, segundo, terceiro e (posteriormente) quarto mundo; pós-moderno, moderno, tradicional, primitivo; maduro, em desenvolvimento e subdesenvolvido – substituíram os termos de outros tempos, mais precisamente a escala civilizado/bárbaro/selvagem que, de acordo com Michael Adas, serviu como padrão durante a expansão colonial’. Pag. 28.

¹⁶ SILVA. Claiton Marcio da. Op. Cit. Pag. 41.

Desenvolvimento de Comunidade, através principalmente da educação de base, buscava integrar as massas de trabalhadores rurais através da modernização da agricultura. O programa definia a participação como base do desenvolvimento de comunidades, identificando-a como uma abstração desprovida de conflitos e lutas internas. Nesse ponto, Ammann nos conduz a pensar se o programa foi um instrumento de participação popular ou de reprodução da estrutura de classes e exploração da força de trabalho.¹⁷

Ao descrever a trajetória do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil, a autora relata as transformações pelas quais passou o programa ao longo dos anos, não apenas do ponto de vista político, mas também ideológico através da participação de seus intelectuais. Seu estudo qualifica os anos iniciais da iniciativa no Brasil até o fim da década de 1950 como um programa “acrítico” e “aclassista”, pois ao estabelecer um modelo societário regido pelos supostos da harmonia e do equilíbrio, gerando um espaço de suposta igualdade entre as classes sociais, o programa “isenta o trabalho social de qualquer envolvimento político, deixando permanecer sem crítica as estruturas responsáveis pelas desigualdades sociais”.¹⁸

Essa abordagem estava ligada a um movimento de âmbito internacional promovido pelos EUA através das Nações Unidas, que tinha grande acolhida junto aos organismos internacionais ligados à expansão da ideologia e do modo de produção capitalista.

A Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), institucionalizada através do Decreto nº 38.955 de 1956, foi um projeto que buscava disseminar o Desenvolvimento de Comunidade através de seu principal instrumento, a educação. A CNER pode ser identificada como forma de manter as estruturas sociais vigentes e fomentar a consolidação do capitalismo no Brasil via modernização do setor rural mediante o entrosamento financeiro, técnico e ideológico entre a CNER e o Ponto IV. Ammann afirma que “alfabetizando as populações rurais, modernizando a agricultura, criando pequenas obras de infra-estrutura urbana, sem ônus para os cofres públicos, ofereciam os Centros Sociais sua parcela de contribuição a uma política de Governo interessada em expandir o sistema capitalista no Brasil”.¹⁹

É nesse contexto, marcado pela reprodução de um modelo que integrava interesses internacionais (capital estrangeiro) e nacionais (fomento à industrialização – matérias-primas); que foram efetivadas as primeiras atividades da AIA no Brasil. As primeiras realizações datam de 1946, destacando-se até 1950 dois dos mais importantes programas da

¹⁷ AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. 10ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

¹⁸ AMMANN. Op. cit. Pag. 32.

¹⁹ AMMANN. Idem. Pag. 52.

AIA na primeira metade do século XX no país. Um foi direcionado ao interior de São Paulo, mais especificamente às cidades de Santa Rita do Passa Quatro e de São José do Rio Pardo, em 1949 e 1950, respectivamente, estendidas até o ano de 1956.²⁰ A segunda experiência é considerada a de maior impacto da AIA no Brasil: a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) em dezembro de 1948, em cooperação com o governo de Minas Gerais.²¹ Embora o primeiro projeto desenvolvido pela AIA no Brasil não tenha sido relacionado diretamente à agricultura, aspectos agrícolas eram defendidos pelos técnicos da entidade visando à melhoria da qualidade de vida das populações rurais mediante programas de melhoria dos solos, utilização de fertilizantes, desenvolvimento de transporte, além da elevação do nível de educação dessas populações. Esses aspectos demonstram que, mesmo que a relação indústria/agricultura não estivesse presente no discurso dos programas da AIA no Brasil, eles não eram, na prática, desconectados do setor industrial, devendo ser a agricultura não apenas uma atividade subsidiária da indústria, mas a ela diretamente ligada. Essa posição é corroborada por Silva, para quem “as proposições da AIA remetem, mesmo de forma limitada, ao processo de constituição de uma rede industrial na agricultura”.²²

Num cenário favorável à modernização de vários setores da sociedade, como a agricultura, impulsionada pelo projeto político de alguns governantes, a AIA encontra em Minas Gerais, na época governada por Milton Campos, um espaço propício à articulação com o governo brasileiro. Por meio de acordo firmado em 6 de dezembro de 1948 com o governo de Minas Gerais surge a ACAR, cujo objetivo era tratar de assuntos ligados ao universo agrícola através da captação de capital público e privado.

A coalizão de interesses entre o grupo político dirigente do estado de Minas Gerais e os programas da AIA foi concretizada em um contexto marcado pela realização de uma política modernizadora por parte do governo estadual e pela busca de espaço para experiências pela instituição americana.

O programa da ACAR em Minas Gerais deve ser analisado sob determinados pontos, como as redefinições direcionadas a um projeto de nacionalização da assistência técnica no país através do governo Juscelino Kubitschek (JK). Quanto a isto, as atividades da ACAR no

²⁰ SILVA. Claiton Marcio da. Op. Cit. Pag. 91.

²¹ Os estudos de Silva sobre a atuação da AIA evidenciam não apenas a execução dos programas elaborados pela instituição no Brasil, mas os conflitos e acordos políticos para a sua efetivação. “Na realidade, a atuação da AIA não foi propriamente pacífica, amistosa, mas sua experiência foi construída a partir de uma relação de negociação constante. Com o intuito de estabelecer seus programas no Brasil, a AIA encontrou ‘amigos’, conforme as denominações de seus próprios agentes, mas também ‘reacionários’, também nos termos de um dos membros da AIA”. Pag. 95.

²² SILVA. Claiton Marcio da. Op. Cit. Pag. 97.

Brasil foram alteradas em virtude tanto da incompatibilidade do modelo americano aplicado ao caso nacional, principalmente na definição de quem seriam os destinatários dos programas de assistência técnica, quanto da adequação destes programas à lógica capitalista. Para o desenvolvimento desta pesquisa, o segundo ponto deve ser analisado de forma mais detalhada.

Além dos estudos de Silva²³, outro referencial fundamental sobre o desenvolvimento e as redefinições das atividades da ACAR são as pesquisas de Fonseca sobre a extensão rural no Brasil como um projeto atrelado à modernização capitalista da agricultura.²⁴ Os programas de assistência técnica iniciados pela ACAR tinham como um de seus pontos fundamentais o crédito supervisionado, inclusive através de uma estrutura montada para captar recursos junto a instituições privadas e governamentais. Destaca a autora que a “atividade extensionista consistia então em angariar recursos para o agricultor através do crédito bancário e orientá-lo segundo padrões técnico-científicos na aplicação desses recursos em prol da produção agrícola”.²⁵ Esta posição é corroborada por Silva que, ao comparar os programas de assistência técnica desenvolvidos em São Paulo e Minas Gerais, afirma que “ao contrário de São Paulo, em que predominou o extensionismo, nos primeiros anos de acordo com a AIA, Minas Gerais adotou os programas de crédito e assistência”.²⁶

A problemática inicial dessa questão é que o “combate à pobreza” se dava de forma intervencionista, sem qualquer tipo de consulta aos destinatários do programa, desconectada da realidade material dessas populações, em que o crédito como forma de financiar o desenvolvimento técnico da agricultura era identificado como instrumento de promoção de melhores condições de vida. Essa abordagem é o que Fonseca classifica como concepção empírico-positivista da realidade.²⁷ Esse tipo de análise desqualifica os processos histórico-sociais e suas transformações, limitando ou mesmo impossibilitando a participação política de determinados grupos no conjunto de mudanças sociais, que seriam, de acordo com essa concepção, exclusivamente decorrentes dos avanços técnicos da sociedade. Esse tipo de intervenção, classificado como modelo “clássico”²⁸ de extensão rural se modifica a partir da

²³ SILVA. Claiton Marcio da. Op.cit.

²⁴ FONSECA, Maria Teresa Lousa da. *A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital*. Edições Loyola: São Paulo, 1985.

²⁵ FONSECA. Op. Cit. Pag. 85.

²⁶ SILVA. Claiton Marcio da. Op. Cit. Pag. 150.

²⁷ FONSECA. Op. Cit. Pag. 58.

²⁸ Utilizando-se da definição elaborada por Renato Simplício Lopes, a formulação teórica do modelo clássico seria o processo pelo qual “o conhecimento é transmitido das fontes de origem ao povo rural. No contexto da Extensão, a comunicação é o meio pelo qual o povo rural estabelece contato com a nova tecnologia, advindo, em consequência, uma mudança tecnológica permanente. Portanto, o propósito básico da Extensão dentro do

conexão entre aspectos estruturais dos programas da ACAR ligados à compatibilidade destes à realidade das populações rurais e da estrutura fundiária do Brasil, e aspectos econômicos, como o fortalecimento do setor industrial no país. Em relação aos aspectos estruturais, o que se destaca era a indefinição quanto ao público-alvo do programa, ou seja, quem deveria ser beneficiado pelos programas de crédito. Silva destaca que, no caso brasileiro, esta era a grande problemática quanto à implantação dos programas da ACAR, concluindo que a “dificuldade de conceder crédito aos agricultores não estaria, inicialmente, esbarrando em falta de recursos, mas na definição de um público alvo: quem seriam os beneficiados?”²⁹

As vias modernizantes pregadas pelo governo de Minas Gerais (o que não exclui essa abordagem a nível nacional) e a deficiência na implantação de alguns programas da ACAR foram aspectos fundamentais na redefinição dos métodos e objetivos de seus programas. Ainda que provedora de crédito às populações rurais para a execução de seus projetos, a ACAR passou a redefinir as abordagens sobre extensão rural no Brasil a partir da educação. Esta passou a ser concebida como mecanismo de mudança de comportamento das populações rurais, direcionadas ao aumento de produtividade, além de inseri-las no mercado consumidor de produtos industrializados.³⁰

A nova prática da ACAR pautava-se a partir de então na aliança entre crédito e educação, estabelecendo um modelo de extensão rural que seria constituído como referência aos demais estados da federação. Essa nova dinâmica da assistência técnica, agora identificada na extensão rural, gera a questão central do trabalho realizado por Fonseca: para que e para quem serviu o projeto extensionista no Brasil entre os anos de 1948 a 1968? Assim como analisado por Silva, as atividades implantadas pela AIA no Brasil através da ACAR não foram estabelecidas através de relações pacíficas, identificando-se a consolidação dos acordos de cooperação conflitos e embates políticos envolvendo grupos políticos nacionais e representantes da AIA. As adaptações dos projetos de extensão rural no Brasil são produtos desses conflitos e sua efetividade dependia do pacto político entre a elite política e os proprietários rurais. Dessa forma, a implantação da extensão rural no Brasil deve ser analisada

contexto do modelo clássico é o de transmitir conhecimentos ao povo rural e levar os problemas do povo às fontes de pesquisa”. Pag. 40. Apud. LOPES, Renato Simplício. A evolução do conceito de extensão rural. ACAR-MG, doc. mimeo. s.d., p.7.

²⁹ SILVA. Cleiton Márcio da. Op. Cit. Pag. 153.

³⁰ Esta redefinição é decorrente, no campo teórico, da sobreposição do modelo “difusionista-inovador” de extensão rural ao modelo “clássico”. O modelo difusionista-inovador foi produzido a partir da adequação do modelo clássico ao “mundo subdesenvolvido”. Sobre esta abordagem teórica, afirma Fonseca que sua base “está na teoria difusionista produzida a partir dos trabalhos desenvolvidos por antropólogos e sociólogos, principalmente ingleses, no final do século passado e início deste, como fruto das pesquisas realizadas em zonas coloniais e na Teoria dos Sistemas Sociais de Talcott Parsons”. FONSECA. *A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital* Pags. 42 e 43.

a partir da relação entre dois pontos fundamentais: a educação rural, concebida pelas elites agrárias como instrumento de manutenção do homem no campo e aumento da sua produtividade, e também o contexto político pós-30, marcado pela redefinição do papel da agricultura perante a burguesia industrial ascendente e pelo movimento favorável à internacionalização do capital (contra o nacionalismo econômico de Vargas). É sob a dinâmica da lógica capitalista e suas conseqüências sobre a agricultura que Fonseca nos conduz à compreensão de que o “sentido de Extensão Rural no Brasil como um projeto educativo para a zona rural (...) está, necessariamente atrelada à compreensão da história do avanço das relações capitalistas no campo”.³¹

Queda e Szmrecsányi também enfatizam os aspectos instrumentais da extensão rural, identificada como um sistema alternativo à educação formal, cuja especificidade seria a preocupação com o fator humano da produção, e não apenas os aspectos naturais da mesma, como o solo e a água.³² Esse fator humano de produção seria destinado à coletividade através da idéia de comunidade rural, conceito vinculado aos programas extensionistas e definidos como espaços homogêneos, abrigando pequenos produtores, trabalhadores agrícolas e fazendeiros, todos inseridos em um processo cujo objetivo era o aumento da produção agrícola e melhorias em educação, saúde e higiene. Porém, mais do que uma forma de intervenção sobre a vida econômica e social, educação e assistência técnica são identificados pelos autores como “complexos institucionais da sociedade”, vinculados a processos históricos, políticos e sociais, inclusive as relações de poder e dominação deles decorrentes. Destacam que a abordagem da educação escolar e da assistência técnica como complexos institucionais

Se baseia no pressuposto de que a mudança institucional constitui uma expressão da mudança social global, e que esta, por sua vez, resulta da constante interação de múltiplos fatores, todos considerados *variáveis interdependentes* de um mesmo fenômeno. Neste sentido, a educação escolar e a assistência técnica, que operam ou foram instituídos para operar no meio rural, estão intimamente vinculadas à estrutura de propriedade e poder do subsistema social rural, como às relações entre este e outros subsistemas, quer internos, quer externos à sociedade em questão.³³

Rodrigues e Richardson também enfatizam a relação entre educação e qualificação da força de trabalho rural, entendendo os programas educativos para o setor como mecanismos

³¹ FONSECA. Op. Cit. Pag. 29.

³² QUEDA, Oriowaldo. SZMRECSÁNYI, Tamás. O Papel da Educação Escolar e da Assistência Técnica. In: Tamás Szmrecsányi; Oriowaldo Queda. (Org.). *Vida Rural e Mudança Social*. 3 ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1979,

³³ QUEDA. Oriowaldo. SZMRECSÁNYI, Tamás. Op. Cit. Pag. 216. Grifos no original.

de divulgação do progresso técnico às populações rurais, além de instruí-las na adaptação desses processos, agindo no ajustamento do indivíduo à modernização.³⁴

As relações entre os programas de assistência técnica implementados no Brasil e a educação como forma de alteração do comportamento é decorrente de um processo mais amplo, destinado à ressignificação da educação voltada para as populações rurais. No início dos anos de 1950, a *National Planning Association* – Associação de Planejamento Nacional (NPA) – realizou um estudo abrangente sobre os programas de cooperação técnica, a fim de analisar seus limites e potencialidades na América Latina.³⁵ Mendonça pontua as finalidades elencadas pelos estudos da NPA quanto aos programas de cooperação técnica na região. Dentre os objetivos, destacavam-se a avaliação dos impactos dos programas de acordo com os interesses dos EUA e dos países da América Latina, a indicação de padrões, análise de desempenho e se os objetivos propostos em cada programa estavam sendo alcançados, além da busca por formas de aumentar sua efetividade.³⁶

As análises realizadas pelo NPA constituíram um grande material empírico relacionado a questões agrícolas nos países latino-americanos, sendo encaminhadas ao governo americano, que através do Comitê Político Especial para Cooperação Técnica definia quais estratégias seriam tomadas para o espaço agrícola nesses países sob a tutela da cooperação. Nesse contexto, as práticas voltadas ao desenvolvimento de maneira menos dispendiosa, já efetivadas no Brasil através da ACAR-MG, são corroboradas através da criação, em 1953, de outra agência destinada a tais propósitos: o Escritório Técnico de Agricultura (ETA). Decorrente de um convênio firmado em 26 de Junho de 1953 entre Brasil e Estados Unidos e vinculado ao Ministério da Agricultura, o ETA tinha como objetivos

³⁴ RODRIGUES, Melânia Mendonça e RICHARDSON, Roberto Jarry. Educação e mão-de-obra rural. In: Roberto Jarry Richardson; José Carlos Vieira Wanderley (Org). *Educação rural e desenvolvimento*. João Pessoa: UFPb, 1984.

³⁵ O diretor da NPA, responsável pela pesquisa na época era Theodore Schultz, economista americano, um dos pioneiros da teoria do capital humano. Para Arapiraca: “o conceito de capital humano foi explicitamente desenvolvido a partir da década de 1960, quando alguns economistas, notadamente os norte-americanos e ingleses, se preocuparam em encontrar fórmulas que compatibilizassem o crescimento econômico com a distribuição das rendas nacionais, uma vez que antes de 1960, a maior preocupação dos economistas se concentrava prioritariamente no alcance do pleno emprego do capital, na produção de bens e na eliminação das crises cíclicas da economia capitalista. Um dos pontos centrais da teoria é o de que o capital humano é algo deliberadamente produzido pelo investimento que se faz no indivíduo a partir da educação formal e do treinamento; que a produtividade do indivíduo resulta na maior ou menor quantidade de capital humano que venha este a possuir. Sustenta ainda a teoria que um indivíduo em relação a outro, na medida em que o seu nível de educação cresce, cresce também sua renda, no pressuposto de que é pela educação e pelo treinamento que a produtividade do indivíduo aumenta, tudo dentro do suposto neoclássico da teoria econômica de que os fatores de produção são remunerados de acordo com a sua produtividade marginal”. ARAPIRACA, José Oliveira. *A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Avançados em Educação / Fundação Getúlio Vargas. 1979. Pag. 33.

³⁶ MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 94.

“contribuir para o avanço econômico dos países subdesenvolvidos, mediante projetos específicos junto a áreas como Extensão e Crédito Rural subsidiado”.³⁷ Fonseca avança um pouco mais sobre os objetivos do ETA, elencando:

Facilitar o desenvolvimento da Agricultura e dos recursos naturais no Brasil, através da ação cooperativa da parte dos dois governos; estimular e aumentar a troca entre os dois de conhecimento, habilidades e técnicas no ramo de agricultura e recursos naturais; promover e fortalecer entendimento entre o povo dos Estados Unidos do Brasil e o povo dos Estados Unidos da América, e fortalecer o crescimento de um meio democrático de vida.³⁸

Ainda de acordo com a autora, estes objetivos seriam alcançados a partir das seguintes diretrizes: a) a experimentação empírica; b) a valorização do tipo de trabalho exercido pelo técnico extensionista; c) o caráter educativo do trabalho; d) a crença em alternativas comunitárias de auto-ajuda.³⁹

O estabelecimento do ETA no Brasil, responsável por vários projetos para o setor agrícola, é descrito por Mendonça não como um fato inovador, mas uma continuidade dos processos de intervenção americana nos países latino-americanos, marcada pelo aumento de agências atuantes na agricultura que vinculavam interesses estrangeiros, como o consumo de tecnologia norte-americana, e nacionais, como o projeto de frações da classe dominante agrária relativo ao ensino agrícola e seu potencial aspecto de manutenção do homem no campo.⁴⁰ As práticas extensionistas elaboradas pelo ETA enfatizavam o caráter “pedagógico” da superação da pobreza.

Outra questão que não deve ser desconsiderada era a prerrogativa do caráter “especial” do ensino agrícola no país, institucionalmente assegurada através do Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946, definida como “Lei orgânica do ensino agrícola”.⁴¹ A lei, tanto na regulamentação da estrutura do ensino agrícola quanto em suas finalidades, definia este ramo do ensino como hierarquizante e voltado para a qualificação do elemento humano da produção, pautando-se nas idéias de “eficiência” e “produtividade”. A lei excluía o ensino superior agrícola de sua competência e regulava diversos aspectos, como ciclos, materiais, metodologia, ensino religioso e agrícola feminino, porém, somente até o “segundo grau, destinado essencialmente à preparação dos trabalhadores da agricultura”. Abrangendo cursos de formação, continuação e aperfeiçoamento, o ensino agrícola era dividido em dois ciclos,

³⁷ MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 79. Grifos no original.

³⁸ FONSECA. Op. Cit. Pag. 87.

³⁹ FONSECA. Idem. Pags. 89 e 90.

⁴⁰ MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 80.

⁴¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946. *Lei orgânica do ensino agrícola*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19613.htm. Acesso em 17 jul de 2014.

compreendendo o primeiro dois cursos de formação, sendo estes de iniciação e maestria agrícolas, e o segundo cursos de formação nas áreas técnica e pedagógica. Esse aparato institucional demonstra a efetivação de interesses de frações da classe dominante agrária, defensoras do ensino agrícola como instrumento de manutenção do homem no campo e aumento da produtividade, além da abertura do espaço público para a redefinição de seu conteúdo através da efetividade de acordos bilaterais, como a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), em 1953, e a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), ambos os projetos decorrentes desses acordos.

Essas ações demarcam um processo que, enfatizado pelas agências norte-americanas, vai se tornando mais efetivo pelo Estado, mediante o qual a ressignificação do ensino agrícola assume cada vez mais um caráter instrumental, porém, ocultando tal aspecto a partir da “neutralidade” da educação. Sobre este ponto, Mendonça ressalta que:

Mesmo em se tratando de iniciativas claramente voltadas para maximizar a produtividade do trabalho agrícola, diretamente ligada à produção de matérias-primas para o consumo norte-americano, todos os projetos eram definidos pela agência e pelo Ministério como “**educativos**”, refletindo a profunda inflexão em curso junto às modalidades de ensino agrícola no país.⁴²

1.2. A consolidação do desenvolvimento como política nacional

A maximização da produtividade do setor agrícola, embora presente nos projetos políticos nacionais após o fim da Segunda Guerra Mundial, ganha em 1956 uma dinâmica mais intensa com o plano de metas de Juscelino Kubitschek, compromissado com a aceleração do desenvolvimento econômico capitalista. O “nacional-desenvolvimentismo” de JK se articulava a outro projeto, responsável pela estabilidade política de seu governo, cuja análise é fundamental para esta pesquisa: o projeto ruralista. Moreira destaca o projeto ruralista não como adverso à industrialização projetada por JK, mas como um pacto de interesses convergentes.⁴³ A integração entre os espaços rural e industrial foi um dos mecanismos mais efetivos do desenvolvimento ligado ao plano de metas de JK, conectando os setores industrializados aos agroexportadores. Esse processo favorecia o fortalecimento de um mercado consumidor de produtos industriais nas áreas localizadas fora dos eixos urbanos,

⁴²MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 102. Grifos no original.

⁴³MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). *O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Livro 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

concomitantemente à expansão do mercado interno de produtos agrícolas face à urbanização e à produção de matérias-primas para a indústria. A industrialização consolidada durante o governo JK era fortalecida pela diversificação dos interesses da classe ruralista, elemento fundamental no contexto político nacional, apoiando-se mutuamente. Moreira destaca a apropriação do projeto desenvolvimentista de JK pela classe ruralista, argumentando que:

Gostassem ou não da industrialização, das massas proletárias, do crescimento das cidades, da imprensa atuante, dos movimentos sociais e da democratização, tudo isso já era fato concreto. Em lugar de lutarem contra a maré, procuraram influir, disciplinar e aproveitar as oportunidades abertas pelo próprio processo em andamento. Buscaram, sobretudo, construir um novo pacto político para orientar o processo de desenvolvimento brasileiro, capaz de articular e harmonizar seus objetivos e reivindicações com os novos e grandes interesses industriais.⁴⁴

A consolidação do pacto ruralista-industrial se deu através de um conjunto de acordos estatais, orientados para a integração entre agricultura e indústria, a modernização do setor agrícola e a manutenção da estrutura fundiária e da propriedade privada. Embora a relação harmoniosa entre o governo de JK e a classe ruralista passasse pela manutenção do “sagrado” direito de propriedade, medidas afirmativas decorrentes da política de Estado fortaleciam essa relação, como a “expansão do modelo oligárquico de ocupação territorial”.⁴⁵

Pelo exposto, mostrou-se como as políticas do governo de JK iam ao encontro dos interesses dos grupos ruralistas, que defendiam não apenas a manutenção da grande propriedade e o afastamento do Estado em relação à reforma agrária, mas um projeto de integração entre indústria e agropecuária que passava pela modernização da agricultura. Os interesses “tradicionais” e “arcaicos” da classe ruralista, como o latifúndio e o poder dele decorrente, entrelaçavam-se a aspectos da modernização e do desenvolvimento.

É nesse cenário que JK assinou, em 21 de junho de 1956, o contrato para criação da Associação Brasileira de Assistência e Crédito Rural (ABCAR). A ABCAR veio a consolidar um sistema nacional de extensão rural, cujo modelo era a ACAR-MG, fortalecendo o sistema extensionista como política de Estado. A criação da ABCAR representava uma forte

⁴⁴ MOREIRA. Op. Cit. Pags 178 e 179.

⁴⁵ A “expansão do modelo oligárquico de ocupação territorial” é destacada por Moreira como um dos mecanismos de estabilidade entre o governo JK e a classe ruralista, uma vez ausente políticas reformistas em relação a posse e propriedade da terra, além das conseqüências da implementação da operação Brasília e do cruzero rodoviário, como a apropriação espontânea do solo nas áreas da expansão rodoviária. Nas palavras da autora, o governo de JK “construiu Brasília e o gigante cruzero rodoviário, sem disciplinar a ocupação, posse e formação de propriedades rurais nas frentes de expansão da sociedade nacional. Na prática, isso viabilizou o controle e o domínio da elite rural sobre os novos territórios ocupados, gerando, por um lado, um fortalecimento numérico, econômico, social e político da oligarquia rural e, por outro lado, uma enorme exclusão social de homens e mulheres pobres que habitavam o interior”. MOREIRA. Op.Cit. Pag. 185.

orientação para a manutenção e estabilidade dos métodos extensionistas, além de, através da nacionalização do programa, fomentar o surgimento de outras associações a nível estadual, seguidas as diretrizes da associação nacional, cabendo a esta a legitimidade pela supervisão e coordenação de um sistema nacional de extensão rural. Porém, assim como ocorreu com a criação da ACAR-MG, a ABCAR foi consolidada através da compatibilidade de interesses entre nacionais e internacionais, estes representados pela AIA, aqueles pela classe política dirigente. Quanto a esta compatibilidade de interesses nacionais e estrangeiros, Silva destaca: “Se para os americanos a ABCAR significava a expansão e consolidação do projeto iniciado em Minas Gerais em 1948, para Juscelino Kubitschek esta agência significava uma ação dentro de seu plano de racionalização da agricultura brasileira”.⁴⁶

Cada vez mais o sistema de extensão rural passa a coincidir com os projetos de desenvolvimento capitalista no Brasil, tornando-se um eficiente instrumento de maximização da produção agrícola pautados em programas de modernização do setor agrícola. Para Mendonça, a criação da ABCAR representou não apenas a nacionalização do sistema de extensão rural, mas a estreita ligação entre Estado (e seus aparelhos) e frações da classe dominante agrária. A apropriação ruralista dos projetos de desenvolvimento implementados por JK aqui examinados é corroborada pela criação da ABCAR, legitimada pela atuação de entidades representativas do patronato rural. Nesse sentido, Mendonça destaca:

para afirmar-se enquanto política pública de porte nacional, o extensionismo carecia de dois suportes: **a ampliação de sua abrangência e uma justificativa ideológica que, ao sabor do discurso hegemonizado pelo desenvolvimento, a tornasse generalizável.** Ambos seriam obtidos em fevereiro de 1956, quando, após tomar posse como presidente, Juscelino Kubitschek convocou o embaixador americano para formalizar a criação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. A ABCAR congregaria inúmeras entidades teoricamente dotadas com programas para todo o país e que fossem considerados de “interesse rural”, como por exemplo a Confederação Rural Brasileira (órgão máximo da representação patronal rural, precursor da CNA) e o Banco do Brasil. Englobaria, ainda, a AIA, a OEA e o ETA, o qual, por sua vez, passaria a atuar em conjunto com os Ministérios da Agricultura e da Educação.⁴⁷

A criação da ABCAR evidenciou a existência de uma coalizão de interesses entre instituições estrangeiras, agências do Estado e frações da classe dominante agrária interessadas na disseminação de instrumentos que, embora pautados em aspectos modernos do ponto de vista técnico, mantivessem, por meio da manipulação discursiva e ocultação da

⁴⁶ SILVA. Cleiton Márcio da. Op. Cit. Pag. 181.

⁴⁷ MENDONÇA. *Extensão rural e hegemonia norte-americana*. História Unisinos. Vol. 14 Nº 2 - maio/agosto de 2010. Pag. 194. Grifos no original.

realidade material, aspectos “tradicionais” e “arcaicos” a elas vinculados. Porém, deve-se ir além nessa questão. A institucionalização de um sistema nacional de extensão rural, visualizada a partir de uma análise das entidades participantes desse processo, demonstra que não se trata de mera apropriação das políticas de Estado voltadas para o setor agrícola por parte das classes agrárias (ou suas frações), mas da participação efetiva delas junto ao Estado e seus órgãos, moldando as políticas para o setor a partir de seus interesses. Pelo exposto, as formas de organização e atuação das classes dominantes agrárias são fundamentais para identificar de que forma esses grupos agiam (e agem) sobre o Estado, legitimando um discurso que transforma interesses patronais em interesses coletivos e sociais. É o que se propõe a partir de agora.

1.3. O ruralismo como organização política e seus instrumentos de atuação

Este tópico aborda a organização e atuação política da classe dominante agrária (e suas frações) e as formas pelas quais se tornaram influentes junto ao Estado e seus órgãos. Depois, discute a atuação desses grupos junto a entidades do sistema de extensão rural, tomando como exemplo a ABCAR.

Quanto ao primeiro ponto, destacam-se os estudos de Mendonça sobre o *ruralismo brasileiro*, nos quais a autora investigou um conjunto de ações, políticas e concepções referentes ao espaço rural nacional durante a Primeira República alavancadas por frações da classe dominante agrária.⁴⁸ A importância e a influência política da classe dominante agrária podem ser identificadas antes mesmo do pacto federativo, sendo inclusive elemento nele atuante. Além de Mendonça, Perissinotto analisou várias formas de atuação desses grupos na formação e consolidação do Estado republicano, sendo fundamental o seu estudo sobre os interesses político-econômicos do que define como “grande capital cafeeiro”.⁴⁹ A análise conjunta dos estudos dos dois autores tem como objetivo avaliar a influência dos grupos ligados ao universo rural de uma forma geral, embora cada um se refira a frações distintas da classe dominante agrária.

Os autores identificam a classe dominante agrária como heterogênea e composta por frações em seu interior, mas seus referenciais teóricos são distintos. As análises de Mendonça são pautadas nos estudos de Pierre Bourdieu sobre “condição de classe” e “posição de classe”,

⁴⁸ MENDONÇA, Sônia Regina de. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. Editora Hucitec: São Paulo, 1997.

⁴⁹ PERISSINOTTO, Renato. M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Editora da Unicamp: Campinas, SP, 1994.

considerando que classes sociais articuladas em torno de determinados interesses e objetivos comuns não constituem elementos harmônicos no espaço político, remetendo a um conflito pela busca de posições no interior de uma classe, materializado na luta pela ocupação de espaços institucionais ou fora destes, determinantes na disseminação de projetos construídos a partir dos interesses de cada classe ou fração.

Para Mendonça, a análise de uma classe social não depende apenas de sua condição na estrutura social, mas seu peso funcional ou posição nessa estrutura, destacando que aspectos como formação escolar-profissional e a filiação a entidades de consagração e demais instâncias dotadas de capital simbólico não devem ser desconsideradas na dinâmica das classes sociais e suas frações, concluindo que esse tipo de análise nos permite compreender:

o porquê de atores sociais oriundos de uma mesma classe ou fração, embora organicamente vinculados ao mesmo aparelho de hegemonia, assumirem posições/projetos políticos que, embora similares em seu fundamento, distinguem-se em sua(s) prática(s). A explicação para tal diferença repousa em suas propriedades de posição, simbolicamente sobredeterminadas por *habitus* diferentes, malgrado sua idêntica condição de classe.⁵⁰

Já o instrumental teórico de Perissinotto tem seu referencial na obra *Poder político e classes sociais* de Nicos Poulantzas, ao analisar as relações existentes no interior da classe dominante paulista ligada à produção e comercialização do café, destacando a existência de frações autônomas de classe, marcando no interior da classe dominante agrária um espaço de conflitos e oposições internas. A partir das análises do pensador grego, Perissinotto reconhece a presença de uma fração de classe na estrutura social a partir do momento em que sua efetividade econômica produz efeitos políticos e ideológicos em uma formação social, adquirindo, através de manifestações no campo político (partidos políticos, representação de classe, aparelhos do Estado), existência autônoma.

O que os trabalhos de Mendonça e Perissinotto têm em comum é que, ao analisarem o conflito no interior da classe dominante agrária e a busca por espaços no interior dela, destacam a dimensão política de cada fração de classe, retomando seus projetos, formas de organização e de ação, como se verá.

Os estudos de Perissinotto estão concentrados no grupo hegemônico da classe dominante agrária paulista, definido como “grande capital cafeeiro”, abrangendo os períodos pré e pós-republicano. Embora tais estudos focalizem a classe agrária paulista, o que se extrai de suas observações é o conflito e as posições no interior da classe. As posições de classe

⁵⁰ MENDONÇA, Sonia. Regina de ; FONTES, Virgínia . Estado e Teoria Política. In: Ciro F. Cardoso; Ronaldo Vainfas. (Org.). *Novos domínios da História*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Pag. 67.

também são analisadas por Mendonça em sua abordagem acerca do ruralismo brasileiro vinculado à Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), entidade representativa dos grupos agrários nacionais do setor menos dinâmico, fora da política cafeeira. A exposição de breves notas sobre o estudo de cada autor, embora ressalte a existência de projetos diversificados para o setor agrícola, põe em relevo os mecanismos de articulação entre classes e suas frações e o Estado (sociedade política), utilizando-se deste para consolidar seus projetos e interesses.

A relação entre classe e Estado é destacada por Perissinotto já na formação do Estado republicano, período em que Mendonça dera ênfase ao ruralismo brasileiro. Quanto à classe paulista, a economia cafeeira já se encontrava em pleno desenvolvimento mesmo antes do advento da República, de forma a condicionar o investimento de capital no setor de infraestrutura, como a construção de estradas de ferro, e a relação entre o setor agrícola, bancos e comércio. São as relações complexas formadas a partir de um sistema que articulava a produção de café ao comércio, à rede bancária, às ferrovias e o envolvimento junto à administração pública que definem o “grande capital cafeeiro”, em oposição, dentro da classe dominante agrária, ao que o autor define como “lavoura”, setores que detinham apenas a propriedade dos meios de produção agrícola, com menor participação junto ao Estado e distantes da diversificação setorial.

Essa diversificação pregada pelo grande capital assumia uma dupla função: segurança econômica em épocas de desvalorização do café e uma função política, através da manutenção do poder político perante aqueles que se vinculavam apenas à produção agrícola. Pode-se citar como exemplo a ausência de uma política de crédito agrícola durante o fim do período monárquico e o início do republicano que poderia resguardar aqueles dedicados exclusivamente à produção em tempos de crise. Tal ausência não se configurava como distante das prioridades do Estado, mas como uma forma de dominação do capital diversificado em relação aos fazendeiros. Nas palavras de Perissinotto: “o problema do crédito não recebeu nenhuma solução final durante o período, *o que não deve ser visto como mero descuido por parte dos governantes, mas como uma indicação da força política do capital comercial*”.⁵¹

Outra demonstração da influência dessa fração de classe era a própria consolidação do Estado republicano. A produção cafeeira, principal produto de exportação do Brasil no período, era a condutora da economia nacional, impulsionada, inclusive, por políticas. São Paulo como grande produtor de café e maior captador de renda para o país via na centralidade

⁵¹ PERISSINOTTO. Op. Cit. Pag. 48. Grifos no original.

do Estado monárquico problemas quanto à distribuição da renda arrecadada. Com o aumento da influência e participação política do Partido Republicano entre os anos de 1870 a 1889, os ideais vinculados ao “republicanismo” são apropriados pela fração da classe dominante agrária ligada ao capital diversificado, como o federalismo e a autonomia dos estados. Em 1872, o Partido Republicano Paulista surge para disseminar o ideal republicano que, pautado na autonomia dos estados, representaria o sistema de governo que desencadearia o avanço econômico de São Paulo. Porém, para Perissinotto, os interesses político-econômicos do grande capital cafeeiro estavam acima da própria ideologia republicana, destacando que:

É claro que a filiação do grande capital à luta republicana não tem nenhum, ou quase nenhum, vínculo com o republicanismo em si mesmo. Muitos dos que apoiaram a luta e a instauração da República o fizeram em busca da autonomia estadual prevista no federalismo. Os membros do grande capital que se vincularam a essa luta eram, não raro, monarquistas.⁵²

A introdução do trabalho livre no Brasil após o fim da escravidão representou uma alteração nas relações de produção, mas não alterou a relação entre grandes proprietários de terra e o Estado, mantendo-se a força política desses grupos. Essa relação é responsável pelo apoio das frações de classe ligadas ao grande capital ao regime republicano, sendo a atuação dessas frações indispensável à consolidação da República. Nas palavras de Perissinotto: o “advento da República federativa não pode ser plenamente compreendido se não analisarmos a ascensão econômica e política do grande capital cafeeiro”.⁵³

O estudo de Perissinotto mostra a efetiva participação de uma fração da classe dominante agrária no Estado, reproduzindo através deste interesses de classe identificados muitas vezes como interesses coletivos, como o federalismo.

Outro exemplo de atuação de uma fração da classe dominante agrária junto ao Estado é destacado por Mendonça. A autora investigou o conjunto de práticas, projetos, ações e representações do espaço rural brasileiro durante a Primeira República, denominado ruralismo. O ruralismo não se limitava à dicotomia urbano/rural, constituindo-se em um movimento complexo, multifacetado, definido como:

um movimento político de organização e institucionalização de interesses de determinadas frações da classe dominante agrária no Brasil - tanto em nível da sociedade civil, quanto em nível da sociedade política - bem como os conteúdos discursivos produzidos e veiculados pelos agentes e agências que dele participam.⁵⁴

⁵² PERISSINOTTO. Op. Cit. Pag. 96.

⁵³ PERISSINOTTO. Idem. Pag. 103.

⁵⁴ MENDONÇA. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. Pag. 10. Grifos no original.

O conceito de ruralismo definido por Mendonça abrange elementos fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa. O primeiro é a sua organização como movimento político, por meio do qual os interesses dos agentes não ficam apenas no plano das idéias, mas se efetivam em ações.

Outro ponto a ser destacado é a atuação ruralista ao nível da sociedade civil. Para que a ação ruralista possa ser mais bem analisada nessa instância, é necessário explicitar o que se compreende por sociedade civil.

A formação do Estado moderno e as prerrogativas dele decorrentes são fundamentais nesta análise, pois a separação entre Estado e instituições privadas (antes ligadas ao Estado absolutista) criou um espaço de conflito entre a busca pela manutenção do poder político por determinados grupos e, ao mesmo tempo, um espaço de resistência e questionamento por outros. O que era utilizado como instrumento do Estado na realização de seus interesses em períodos em que este e instituições privadas formavam um único “aparelho”, como a relação Estado/igreja no período absolutista, a partir das revoluções democrático-burguesas se tornam espaços independentes, em que público e privado assumem uma nova dinâmica, principalmente a que determina o espaço privado como garantidor das liberdades individuais e da autonomia individual em relação ao Estado. O “privado” como espaço representativo da autonomia e da liberdade deixa de produzir os valores do Estado (a religião, por exemplo) e passa a ser um espaço de conflito entre várias ideologias e projetos distintos voltados para determinadas “visões de mundo”. Essas “visões de mundo” são materializadas através de programas e projetos produzidos e veiculados a partir de instituições “privadas” (igreja, escola, partidos políticos), definidos pelo filósofo italiano Antonio Gramsci como “aparelhos privados de hegemonia”.⁵⁵

Para Coutinho, as instituições “privadas”, tanto aquelas ligadas anteriormente ao Estado (igreja) quanto aquelas decorrentes da intensificação das lutas sociais e da crescente socialização da política (partidos, sindicatos, sufrágio universal), embora legitimadas sob o discurso da defesa de interesses particulares, são “portadores materiais de cultura, de ideologia”.⁵⁶

É a partir da análise desses espaços privados de manifestação de cultura e ideologia que se extrai a concepção gramsciana de sociedade civil, sendo assim definida por Coutinho:

⁵⁵ COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil.: ensaios sobre ideias e formas*. 2ª ed. DP&A Editora: Rio de Janeiro, 2000. Pags 17 e 18.

⁵⁶ COUTINHO. Op. Cit. Pag. 18.

Digamos que, entre o Estado que diz representar o interesse público e os indivíduos atomizados no mundo da produção surge uma esfera pluralista de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si. Essa esfera intermediária é precisamente a *sociedade civil*, o campo dos aparelhos privados de hegemonia, o espaço de luta pelo consenso, pela direção político-ideológica.⁵⁷

Definidos ruralismo e sociedade civil, retoma-se a análise de Mendonça, destacando as formas de atuação desse movimento político na consolidação de uma “visão de mundo” por meio de instituições voltadas para a difusão político-ideológica dos interesses ruralistas. Vimos em Perissinotto uma análise preliminar do caráter heterogêneo da classe dominante agrária ligada ao café no estado de São Paulo. O mesmo caráter heterogêneo pode ser identificado a nível nacional, em que uma fração da classe agrária nacional pautava seus interesses na diversificação das atividades produtivas do setor agrícola, contrapondo-se à política de valorização do café. É esse grupo voltado para uma política diversificadora que Mendonça pesquisou, dando ênfase à sua organização social, ideológica e política.

A proclamação da República e os ideais modernizantes e progressistas que a acompanharam não afastaram o discurso sobre a “vocação agrícola do país”, efetivado através da inser o do Brasil no comércio agrícola internacional e da altera o das rela es de produ o vigentes, consubstanciada na transi o do trabalho escravo para o trabalho livre. Mesmo presente o discurso sobre a voca o agrícola nacional, o caráter heterogêneo da classe dominante agrária refletia um conflito em seu interior. O apoio do grande capital cafeeiro ao projeto republicano, destacado por Perissinotto, trouxe como conseq encia uma política de valoriza o do café por parte do governo republicano, com implica es econômicas e políticas. Do ponto de vista econômico, a valoriza o do café fortalecia este setor (e seus beneficiários), deixando em segundo plano políticas de valoriza o de outros produtos, plataforma da fra o de classe não cafeeira. No plano político, a liga o entre capital econômico e capital político se estreitava, atribuindo caráter subsidiário na disputa política oligárquica aos proprietários ligados aos demais produtos.

A configura o econômica do início do período republicano marcada pela valoriza o do café e subalternidade dos demais produtos agrícolas seria responsável por uma efetiva segmenta o da classe dominante agrária. Mesmo que o discurso da “voca o agrícola” do país unificasse as a es dos proprietários rurais no período e atuasse como instrumento legitimador dos interesses gerais de classe, a dinâmica econômica e seu conseqüente resultado político davam demonstra es das contradi es no interior da classe dominante agrária.  

⁵⁷ COUTINHO. Op. Cit. Pag. 18.

nesse contexto que ganha destaque o ruralismo como movimento político em defesa dos interesses da fração de classe ligada à diversificação da agricultura nacional. Essa ação política marca um cenário polarizado e de conflito no interior da classe dominante agrária: de um lado, os defensores da política de valorização do café e da força de trabalho decorrente da imigração européia, do outro, aqueles identificados com a política de diversificação da agricultura e com a mão-de-obra nacional qualificada através do ensino agrícola.

Vimos na definição de Mendonça que o ruralismo disputava espaço da sociedade civil. Neste sentido, um marco importante da sua organização foi a criação, no Rio de Janeiro em 1897, da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA).

O projeto diversificador da agricultura tem na SNA sua base na sociedade civil. Identificada como uma agência que liga fração de classe, ideologia e política, a SNA representava o núcleo diversificador da agricultura nacional e seu programa para o setor, destacando-se por alto grau de descentralização regional, cujos quadros diretivos da agremiação eram formados por integrantes de diversas regiões do país, fora do complexo cafeeiro paulista, em que a articulação em torno de um projeto nacional para uma agricultura diversificada era a principal bandeira da SNA, no bojo da qual estavam as demandas pela criação de uma agência estatal que representasse seus interesses e a modernização agrícola através do ensino técnico. A abrangência nacional da SNA era um fator fundamental na busca pela legitimidade de seus projetos, pois a efetivação de suas políticas agrícolas vinculadas à expansão geográfica de seu programa político-ideológico fortalecia o discurso que identificava os interesses da fração de classe como de interesse nacional.

Instituição privada que abrigava a fração da classe agrária dominante em posição inferior no cenário nacional na contestação do Estado e de sua política econômica, a SNA trazia um discurso modernizante para o setor agrícola, pautado na diversificação produtiva e na idéia de vocação agrícola do Brasil.

Aqui, a atuação da SNA é fundamental como entidade representativa desses interesses, criando artimanhas ideológicas na promoção de seus programas. Uma dessas artimanhas pode ser identificada nas concepções de “crise” e “atraso” do setor agrícola. A “crise” da agricultura surge como decorrência do fim da escravidão e da introdução do trabalho livre. Para os ruralistas, a abolição era concebida como ponto inicial do processo de anarquia pelo qual passava o setor agrícola (não cafeeiro), em que um mercado de trabalho livre era identificado como desorganizador das atividades produtivas nas propriedades rurais.

Porém, o fortalecimento do setor urbano-industrial e a formação de frações de classes

autônomas e de interesses específicos trazem como consequência uma redefinição da base ideológica do movimento ruralista ligado à SNA. Se a industrialização se torna o discurso dominante, como adequar a vocação agrícola do país nesse contexto?

A “crise” é substituída então pela concepção de “atraso”, que passa a ser o instrumento discursivo que justificaria a legitimidade das propagandas político-ideológicas das frações de classe representadas pela SNA. A superação do “atraso” da agricultura nacional, decorrente, segundo o discurso ruralista, sobretudo da monocultura, ganhava centralidade nos programas da SNA. Mendonça explica que:

a definição de uma *questão agrária* calcada na idéia do *atraso* legitimaria, nesse sentido, bem mais que a noção de *crise*, a elaboração de projetos de intervenção “modernizantes”, posto que a ciência e o cientificismo não seriam apanágio exclusivo dos agentes sociais de extração tipicamente urbana.⁵⁸

O “atraso” decorrente da monocultura era definido pelos representantes da fração de classe voltada para a diversificação como um processo decorrente da insegurança econômica junto ao comércio internacional em virtude da constante instabilidade do café, além de internamente não respaldar o mercado consumidor, passando por um processo de expansão do setor urbano-industrial. Se o preço do café (gerador de divisas) era instável e não atendia às demandas internas, o que deveria ser feito para garantir a estabilidade da economia nacional e atender ao mercado interno? A resposta era a diversificação da agricultura atrelada ao discurso modernizador.

A adaptação do discurso ruralista ganha destaque também em outro ponto: se o fim da escravidão representou inicialmente um dos pilares do “atraso” da agricultura, como se apropriar do trabalho livre na efetivação dos interesses de classe? Como manter a produção nas propriedades rurais diante da formação de um mercado de trabalhadores livres? Aqui, Mendonça descreve a redefinição do discurso ruralista a partir da alteração do foco analítico dos representados pela SNA. Se antes os aspectos estruturais (a natureza) eram condizentes com o atraso, o elemento do atraso passa a ser o homem (“degradado” e “doente”), ganhando destaque o discurso da “cura” através da qualificação para o trabalho, efetivando-se um dos programas presente na ideologia ruralista: a modernização da agricultura através de processos educativos.

Nesse cenário, o ensino agrícola assumia um papel fundamental no discurso ruralista, pois era elevado à categoria de instrumento de equilíbrio social, atuando na prática como

⁵⁸ MENDONÇA. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. Pag. 73.

elemento disciplinador da força de trabalho. A função messiânica do ensino agrícola de acordo com os ruralistas tinha como fim a integração entre indivíduo e sociedade, equilibrando o “organismo social”, desestabilizado após a abolição, produtora de homens livres e degradados. A educação se tornava assim uma forma de regeneração do homem e instrumento civilizatório. Todavia, o discurso “civilizador” da educação apresentado pelo movimento ruralista ocultava sua real intenção: a manutenção do homem no campo e a qualificação de sua força de trabalho.

O programa ruralista da educação como elemento de superação do “atraso”, racionalização e modernização da agricultura ganhou a partir de 1909 um importante aliado na disseminação e efetivação de seus projetos: o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC).⁵⁹ Analisar brevemente a participação do MAIC no projeto ruralista tem como propósito avaliar a instância que, embora diferenciado da sociedade civil, a ela se complementa na efetivação dos programas da classe dominante agrária: a sociedade política ou o aparelho do Estado.⁶⁰

A recriação do MAIC não pode ser compreendida fora da atuação da SNA e dos interesses por ela representados. A representação de classe visualizava no Estado o espaço e os instrumentos fundamentais para a promoção dos interesses ruralistas, tendo em vista o complexo institucional de agências públicas, o planejamento econômico, o montante de recursos públicos e o monopólio da atividade legislativa. Sobre este ponto, a recriação do MAIC seria uma das demandas da SNA, utilizando-se de uma agência destinada para tal fim.

Os estudos de Perissinoto sobre a atuação do grande capital cafeeiro paulista abrangem suas dimensões econômica e política, em que um dos exemplos desta última teria sido a recriação do MAIC. A crise do café no fim do século XIX e início do século XX levaram aqueles diretamente ligados ao grande capital à criação da Sociedade Paulista de Agricultura

⁵⁹ “A história do Ministério da Agricultura começa em 1860, durante o 2º Império. Originalmente denominada Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, a pasta é criada por decisão da Assembléia Legislativa, integrando a estrutura formal do gabinete de Dom Pedro II.

A estrutura dura 32 anos e é extinta no início do Regime Republicano. As atribuições passam a ser incorporadas pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Em 1909, os assuntos referentes ao setor agrícola voltam a ter destaque, com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e em 1930, o ministério passa a compor a estrutura governamental da República”. Descrição retirada do site <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/historia>, acesso em 29 jun 2014. Mendonça ressalta que a extinção do Ministério em 1892 ocorreu em virtude da descentralização republicana, a fim de evitar conflitos com as administrações estaduais, a quem foi atribuída competência sobre as terras devolutas, decorrentes do pacto republicano e fortalecimento dos estados. MENDONÇA. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*.

⁶⁰ A partir do conceito de “Estado ampliado” de Gramsci, Sônia Regina de Mendonça concentra parte de seus estudos na interação entre Estado (sua agências e aparelhos) e classes dominantes, podendo citar algumas de suas obras que esmiúçam esta temática. Dentre elas: *O ruralismo brasileiro*; *O patronato rural no Brasil recente*; *Agronomia e poder no Brasil*.

(SPA), organização de classe extremamente atuante na política cafeeira, disseminadora, em alguns casos, de programas ligados aos interesses mercantis das frações de classe paulistas. A atuação político-ideológica da SPA teria sido, na visão do autor, um forte elemento para o ressurgimento do MAIC, o que o colocaria como agência do Estado vinculada aos interesses dos cafeicultores paulistas:

No governo de Jorge Tibiriça, outro membro do grande capital, a SPA passou a ter o controle virtual da política cafeeira. Em 1908, a associação começou a receber um subsídio estatal e em 1909 conseguiu a restauração do Ministério da Agricultura, no ócio desde o início da República, cujo dirigente foi Cândido Mendes, cafeicultor paulista e membro da mesma SPA. Quem o sucedeu foi Rodolfo Miranda, também membro do grande capital cafeeiro.⁶¹

Para Mendonça, a recriação do MAIC expressa a consolidação do programa de frações da classe dominante agrária articulado junto à sociedade civil, porém não daqueles grupos ligados ao capital cafeeiro paulista, mas dos grupos representados pela SNA, defensores da diversificação do setor agrícola, de sua racionalização e modernização através da educação. Neste ponto, as análises de Mendonça são fundamentais sob dois aspectos: o primeiro é a inserção dos grupos menos dinâmicos da agricultura junto ao Estado, direcionando investimentos para a promoção de seus interesses, por vezes concorrentes aos da classe paulista; o segundo é a utilização do MAIC na organização e execução de um dos principais programas da fração de classe ligada à SNA, o ensino agrícola. Este ponto traz um desafio analítico que é plenamente estudado pela autora, cujas pesquisas sobre o MAIC buscaram avaliar a sua função como espaço político e de representação.

A primeira política de valorização do café instituída em 1906, além de fomentar o debate entre liberais e intervencionistas, tornou-se um elemento de intenso questionamento da hegemonia paulista, afinal, a intervenção estatal na valorização de um produto que representava o status de uma fração de classe era requerida e politicamente articulada, enquanto o MAIC, projeto ruralista das frações ligadas à diversificação, cuja criação havia sido aprovada no mesmo ano, não saía do papel. Com a intervenção do Estado nos assuntos econômicos e a consolidação da primeira valorização do café, o debate para a efetivação dos programas vinculados a cada fração de classe se acalorou, opondo cafeicultores aos favoráveis ao apoio a diversificação do setor agrícola. Nesse sentido, a instalação do MAIC em 1909 deve ser considerada como uma vitória do projeto ruralista ligado aos setores diversificados

⁶¹ PERISSINOTTO. Op. Cit. Pag. 52.

da agricultura, embora, como destaca Perissinotto, seus dois primeiros dirigentes fossem ligados ao capital cafeeiro.

O monopólio das lideranças ligadas aos cafeicultores paulistas nos anos iniciais do MAIC pode ser expresso não como a vitória dos interesses da fração de classe ligada ao café, mas instalada a agência estatal para a agricultura, cabia agora seu controle, de forma a manter as garantias de satisfação de suas demandas junto ao Estado. A partir de 1913 o controle do ministério passa para representantes do que Mendonça define como “frações dominadas da classe dominante”, ligados à SNA e ao projeto diversificador. Essa inserção da representação da SNA junto ao ministério é o que confere à agência a credencial que Mendonça qualifica como “espaço político-ideológico” das frações de classe agremiadas pela SNA. Nas palavras de Mendonça, o MAIC era um “espaço político-ideológico da articulação de frações dominadas da classe dominante”, que “contribuiria para a estabilidade relativa do referido sistema, mediante o patrocínio de práticas em seu benefício, tentando diminuir a desigualdade de sua participação junto ao poder público”.⁶² Espaço político ao definir o MAIC como agência do Estado em que os interesses de uma fração de classe transitavam junto ao planejamento estatal, definindo políticas, angariando investimentos para seus programas e espaço ideológico ao utilizar o ministério como um aparelho de disseminação de conteúdos ideológicos, como a “cura” do homem através da educação.

Em relação ao espaço ideológico, o MAIC representou os interesses e programas das frações dominadas com grande exatidão ao efetivar todo um programa voltado para o ensino agrícola, bandeira ruralista.

As articulações entre as sociedades representantes dos interesses das frações de classe ligadas ao ruralismo e o Estado foram responsáveis pela consolidação de políticas voltadas para a satisfação das demandas ruralistas. Nesse sentido, interessa de forma predominante para este trabalho as políticas estatais para o ensino agrícola. A Primeira República é um período marcado, no espaço educacional, pelo conflito entre ensino regular e ensino profissionalizante, num quadro social de alto índice de analfabetismo das populações rurais.⁶³ Esse conflito colocava, de um lado, os defensores da escola para a vida, ressaltando-a como um espaço para além da mera alfabetização, e, de outro lado, os defensores da escola como

⁶² MENDONÇA. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. Pag. 117.

⁶³ Para se ter uma idéia do analfabetismo no Brasil, Amarante destaca que “Em 1930, 62% da população brasileira era analfabeta. A taxa caiu para 56% em 1940 e para 50% em 1950”. Entrevista com José Carlos Amarante, membro do NEST/UFF, por Marcone Formiga e Rebeca Oliveira Publicada em 09 a 15/ABRIL/2011 na revista semanal Brasília. Nº738. Disponível em: <http://www.inest.uff.br/>. Acesso em 17 set 2014.

instrumento de alfabetização, de caráter quantitativo, destacando-se dentre seus “doutrinadores” os setores industriais, a igreja e técnicos do Ministério da Agricultura, além de integrantes da classe dominante agrária. Esse conflito abrangendo a educação de forma geral não abdicou do ensino agrícola, também transformado em um espaço de disputa.

A manutenção do poder político e da estrutura social oligárquica ligada ao patronato rural após a Proclamação da República fomentava a necessidade de novos projetos voltados para a participação política da sociedade através do voto, não estendido ao analfabeto, motivo que fomentava a crença na perpetuação do poder junto à classe dominante agrária, condição questionada pelos grupos industriais em ascensão. É nesse cenário que se intensifica o movimento denominado “entusiasmo pela educação”, de caráter quantitativo, que visava a expansão da rede escolar, além de um processo amplo de alfabetização.

A continuidade dos projetos desencadeados durante a Primeira República voltados para a educação em forma geral e do ensino agrícola em particular é perceptível no decorrer da década de 1930, marcada pela crise do setor agroexportador. Inserido em um contexto de expansão do setor industrial e pela crescente dicotomia campo/cidade, o ensino agrícola assume, novamente, o papel de manutenção do homem no campo, inculcando a percepção de que o campo era seu local por excelência.

Movido pela ideologia da “vocação” agrícola do Brasil, setores da classe dominante agrária e do Estado identificavam no ensino agrícola, além da manutenção do homem no campo, uma forma de naturalizar as relações de classe e os conflitos dela decorrentes. As relações entre interesses de classe e Estado no que diz respeito ao ensino agrícola demonstram um processo de continuidade após 1930 em relação à Primeira República: a manutenção do caráter especial do ensino agrícola, vinculado ao Ministério da Agricultura, mesmo após a criação do Ministério da Educação e Saúde, cujo objetivo era centralizar e nacionalizar os projetos voltados para todos os setores da educação,

A partir de 1937, o Estado Novo retoma, na visão de Mendonça, o entusiasmo pela educação, porém, a partir de uma matriz voltada para o homem do campo, “ruralizando” esse pensamento.⁶⁴ Todavia, o que caracteriza esse período como peculiar em relação ao ensino agrícola são os projetos que passaram a redefini-lo teórica e praticamente. O ensino agrícola instituído no nível da educação formal passa entre as décadas de 1930 e 1950 por uma transformação, extrapolando o espaço escolar para se consolidar como um campo de assistencialismo. Essa transição fortaleceu os interesses da classe dominante agrária, como a

⁶⁴ MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 44.

imobilização da força de trabalho no campo, a neutralização dos conflitos sociais e a qualificação da força de trabalho.⁶⁵

Como visto, após a segunda guerra mundial, o ensino agrícola foi reformulado a partir da intensificação das relações entre Brasil e EUA, tanto através dos acordos firmados entre o Estado brasileiro e a AIA como também de programas decorrentes do Ponto IV. A educação como instrumento de dominação se pautava na qualificação do indivíduo, atributo que seria acessível a todos, ocultando a realidade material das populações rurais, além da manutenção da estrutura fundiária e do aumento da produção agrícola, abrigando os interesses das classes rurais e urbanas. A lógica capitalista do pós-guerra fomentou o desenvolvimento de concepções da educação rural tanto formal quanto informal, sendo esta última considerada menos dispendiosa.

No nível da educação formal, a escola não pode analisada como uma instituição desconectada das relações sociais de produção capitalista, contexto em que o trabalhador rural era visto como “arcaico” e distanciado dos padrões modernos de produção. Sendo o destinatário da educação rural aqueles para quem a agricultura constituía o principal meio de sustento, os projetos educacionais para o espaço rural iam ao encontro de atividades específicas do universo rural, incorporando o trabalhador ao mundo do trabalho. O modelo de educação rural introduzido a partir da “modernização” rompia com os valores tradicionais de transmissão do conhecimento (de pai para filho através da experimentação), introduzindo técnicas adaptadas ao modelo de produção capitalista ao campo, criando um trabalho disciplinado e adaptável aos sistemas de produção importados, produzindo técnicos e consumidores dos novos produtos e das novas técnicas de produção, desqualificando as tradições produtivas identificadas como “atrasadas”.⁶⁶

A educação rural como “solução” para o “atraso” assumiu graves problemas curriculares e metodológicos. Quanto ao primeiro, houve a problemática da coação cultural frente aos valores do campo, em que a educação rural abandonava os valores do espaço agrário frente à educação urbana. Quanto às questões metodológicas, destaca-se a ruptura com o que é considerado “atrasado” e a inserção de um novo modelo sem o questionamento sobre o porquê do “atraso”. A educação rural pautava-se em um conteúdo ideológico, sem caráter

⁶⁵ MENDONÇA. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Pag. 54.

⁶⁶ Trata-se de análises sobre o conceito de educação rural feitas por RIBEIRO, Marlene. In: CALDART, Roseli, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Gaudêncio, FRIGOTTO. *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Expressão Popular, 2012. Pags 293 a 298.

transformador, em que a “carência” e “pobreza” eram condições autônomas perante a estrutura social, decorrentes da falta de qualidades intrínsecas.

Quanto à educação informal, viu-se que foi consolidada nas décadas de 1940 e 1950 no Brasil através dos projetos extensionistas, implementados e transformados de acordo com os interesses das frações de classe e também do Estado, de programas de apoio via crédito supervisionado a programas “educativos”. Também foram destacadas as formas de interação entre as frações de classe através de suas entidades representativas e as agências do Estado na consolidação dos interesses patronais. É a partir desta análise que serão retomadas considerações sobre a ABCAR, mostrando como o programa nacional de extensão rural inserido no contexto de intensificação do projeto desenvolvimentista de JK estava conectado aos interesses ruralistas.

Fundada em 21 de junho de 1956, a ABCAR era um dos projetos que representava as mudanças no padrão de acumulação capitalista, em que o impulso à industrialização e o aumento da produção para o mercado interno constituíam elementos da formação de consumidores de produtos industrializados e da manutenção do *status quo* nas relações de classe. As alterações verificadas ao longo deste estudo em relação à extensão rural são institucionalizadas pela ABCAR, atuando como um importante instrumento de disseminação da ideologia presente no extensionismo, devido a sua centralização, planejamento, controle e racionalidade. A ABCAR funcionava como entidade orientadora da reprodução do modelo vigente de extensão rural, através de mecanismos de controle sobre o planejamento de entidades existentes e sobre a criação de novas entidades a nível regional, definindo princípios e modelos de planejamento e práticas extensionistas mediante a determinação de padrões teóricos e práticos. A ABCAR se localizava no topo da pirâmide hierárquica do sistema extensionista no Brasil, difundindo o projeto desenvolvimentista através das entidades estaduais, mais próximas dos destinatários da política de extensão rural.

Quanto à sua estrutura, Fonseca destaca a atuação tanto de entidades internacionais, como a AIA e o ETA, quanto de setores nacionais no comando da associação nacional, em que o governo brasileiro e as duas entidades internacionais situavam-se no topo da estrutura organizacional da ABCAR.⁶⁷

Porém, não apenas de interesses internacionais foi constituída a ABCAR. Além da atuação da administração pública direta, a participação de entidades privadas representantes do patronato rural é constatada na sua efetivação, como mostra Oliveira, cuja pesquisa

⁶⁷ FONSECA. Op. Cit.

evidencia a ligação entre ABCAR e a SNA, mostrando a atuação de membros da entidade patronal na direção da associação nacional.⁶⁸

Presentes os elementos de qualificação da força de trabalho do setor agrícola, a década de 1960 marca a consolidação de um conjunto de relações capitalistas na agricultura, efetivado por novas técnicas de produção, formação de blocos de investimento no setor e o estabelecimento de um mercado de terras.

1.4. A ditadura civil-militar e o desenvolvimento da agricultura capitalista

Embora o desenvolvimento do capitalismo da agricultura constitua um processo iniciado antes de 1964, deve-se analisar a atuação dos governos civil-militares e suas orientações para o setor, de forma a compreender as alterações ocorridas após aquele ano e qual o contexto político-econômico em que a “lei do boi” foi proposta e promulgada.

Após 1964 há uma intensificação do projeto de integração nacional entre setores diversificados da economia, tanto pela lógica econômica como pela da segurança nacional. Porém, a inserção do setor agrário na problemática do desenvolvimento nacional passa, necessariamente, pela análise político-econômica do período em questão. Wenceslau Gonçalves Neto destaca que para compreender a lógica que se apoderou do setor agrário é importante analisar o desenvolvimento e as transformações econômicas e políticas de toda a sociedade, o que entende por projeto nacional.⁶⁹

No campo econômico, o início da década de 1960 é marcado por um conflito interno em torno de dois projetos: um que enfatizava a economia nacional autônoma em relação ao capital estrangeiro, e outro que a este se articulava, definido como desenvolvimento associado. A política econômica dos governos militares foi pautada pela introdução de capital estrangeiro no país, consumando-se o modelo de desenvolvimento associado. Embora esse modelo não tenha sido iniciado após 64, o que Gonçalves Neto chama atenção é que, antes disso, o modelo econômico vinculado ao capital estrangeiro estava articulado apenas ao setor industrial, deixando à margem o setor agrícola. A consequência foi a modificação e aumento da produção industrial e a estagnação do setor agrícola, crescendo a economia de forma desproporcional e fomentando a dicotomia entre desenvolvimento industrial e atraso da

⁶⁸OLIVEIRA, P. C. F. *Extensão rural e interesses patronais no Brasil: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural ABCAR (1948-1974)*. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Federal Fluminense, UFF. 2013.

⁶⁹GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira. 1960 – 1980*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

agricultura. As questões vinculadas ao atraso agrícola constituíram um grande arsenal discursivo favorável à industrialização da agricultura e ao que Gonçalves Neto define como “modernização desigual da agricultura brasileira”, em que a atuação do Estado como condutor desse processo alargou o abismo entre grandes e pequenos proprietários rurais. Nas palavras do autor:

A discussão em torno do atraso relativo da agricultura desaguará nas propostas de reforma agrária, intensamente debatidas na década de 60, e de modernização da agricultura, que ocupam o cenário a partir da segunda metade dos anos 60 e início dos 70. Esta questão da modernização, aliada às pressões pela geração de divisas cambiais, levará à formação de desequilíbrios na estrutura produtiva rural, para um avanço considerável das culturas de exportação sobre as de consumo doméstico. E este processo, analisado em seu conjunto, levará ao desenvolvimento do complexo agroindustrial brasileiro, que se transformará no agente determinante do crescimento do setor agrícola.⁷⁰

A modernização do setor agrícola e a superação do “atraso” estavam inseridos no citado processo de integração econômica, que além do fornecimento de força de trabalho para o setor urbano-industrial durante o “milagre” econômico, tinha como objetivo “atrelar o setor (agrícola) ao processo de desenvolvimento econômico, não permitindo que ela possa obstar o crescimento da economia”.⁷¹ O que Gonçalves Neto mostra quanto à modernização da agricultura é a participação efetiva e desigual do Estado nesse processo, por meio de políticas que beneficiaram determinados grupos, enquanto outros (a maioria) não eram beneficiados pela expansão econômica do setor.

Delgado também analisa o desenvolvimento da agricultura destacando o papel do Estado, concluindo pela modernização heterogênea da agricultura nacional através da concessão de crédito rural e da manutenção da estrutura fundiária, mas principalmente através da inserção do capital financeiro na agricultura.⁷² Para o autor, o período de 1965 ao final da década de 1970, marcado pela abertura ao capital estrangeiro, intensificou a demanda de produtos agrícolas pelo mercado não agrícola (nacional e internacional), além da mercantilização das relações econômicas no campo. A articulação entre Estado (e suas políticas de desenvolvimento da agricultura) e capital financeiro foi efetivada através da concessão de crédito agrícola voltado para a diversificação da agricultura, ocorrendo a institucionalização do crédito pela via bancária. Um ponto fundamental nas análises de

⁷⁰ GONÇALVES NETO. Op. Cit. Pag. 38.

⁷¹ GONÇALVES NETO. Idem. Pag. 145.

⁷² DELGADO. Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*. São Paulo: Ícone Editora, 1983.

Delgado é a formação de um bloco de interesses voltado para a modernização do setor agrícola, articulando interesses do Estado, do capital financeiro (industrial) e de grandes e médios proprietários rurais. Essas novas articulações são definidas não apenas como um conjunto de relações econômicas, mas como novas relações sociais. Em suas palavras, o capital financeiro é “uma relação social abstrata e geral, sob comando das instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento como um todo, que envolve crescente organização monopolista dos mercados”.⁷³ Como consequência da inserção do capital financeiro na agricultura, tem-se dentre outros fatores a concentração da produção, em regra nas grandes propriedades, elevada produtividade do trabalho, baixo nível de emprego permanente, instabilidade de pequenos e médios produtores, além da formação de um conglomerado de capitais. Nesse contexto, ocorre a diversificação do capital investido na produção agrícola, principalmente através da fusão de empresas direcionadas a diversos setores da economia capitalista.⁷⁴

Tanto Delgado quanto Gonçalves Neto analisam a modernização da agricultura durante o regime militar sob a óptica dos aparatos burocráticos do Estado. Enquanto o primeiro singulariza os mecanismos institucionais de promoção do desenvolvimento em suas instâncias normativa, produtiva, previdenciária e financeiro-fiscal, o segundo define a participação estatal através do planejamento, decorrente da atuação de frações de classe junto à sociedade política.⁷⁵

Seja a atividade estatal no processo de modernização da agricultura definida pelos aparatos institucionais ou através do planejamento, o elemento diferenciador da política agrícola do governo militar foi o crédito rural, elemento decisivo da “modernização desigual da agricultura brasileira”.

Acerca da política comercial implementada pelo governo militar, Gonçalves Neto destaca o crédito agrícola como um mecanismo de compensação atribuído ao setor agrícola decorrente de sua instrumentalização para o setor urbano-industrial, transformando-se em

⁷³ DELGADO. Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*. Pag. 130.

⁷⁴ Delgado analisa a participação dos principais grupos empresariais na produção e patrimônio rurais em 1980, demonstrando a diversificação (em relação a atividade primária) empresarial na agricultura, destacando-se: Sadia/Concórdia, 22 empresas (avicultura e transportes aéreos, dentre outros); Ugolini, 12 empresas (açúcar, eletrônica e imóveis); Hering, 37 empresas (têxtil e agropecuária); Barreto/Figueiredo, 27 empresas (banco e agricultura); Andrade Gutierrez (construção civil e colonização rural); Bozano/Simonsen (bancos, agropecuária e imóveis) e Perdigão, 24 empresas (frigoríficos, rações, óleos vegetais e reflorestamento). DELGADO. Guilherme Costa. Op. Cit. Pags. 147 a 151.

⁷⁵ Para Wenceslau Gonçalves Neto, o planejamento é um mecanismo de estabilidade das relações burguesas de controle, ressaltando que “*A decisão de planejar é eminentemente política*, o que quer dizer que atende a interesses de partidos, grupos, etc., que estejam envolvidos no jogo de alianças que sustenta um governo”. GONÇALVES NETO. Op. Cit. Pag. 137. Grifos no original.

elemento de favorecimento a grupos agrícolas ligados ao capital financeiro, em que a disparidade na efetivação da política de crédito agrícola foi responsável pelo aprofundamento das desigualdades sociais no campo. Para o autor:

A distribuição deste subsídio não ocorreu de forma homogênea entre os agricultores, mas foi centralizado nas mãos dos mais poderosos ou dos que já se encontravam envolvidos no processo de modernização, contribuindo para a transferência de renda dentro do próprio setor e aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais.⁷⁶

Já em relação aos aparatos burocráticos analisados por Delgado, chama a atenção a instância financeiro-fiscal, representada pela estrutura bancária do Estado e atuante no processo de incentivo financeiro para o setor agrícola, grande responsável pela transformação da base técnica da agricultura e também pela formação dos complexos agro-industriais (CAIs).

A política monetária para o setor agrícola implantada pela ditadura civil-militar é amplamente descrita por Delgado, destacando-se a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), atuando mediante a concessão de crédito em suas formas ativa e passiva, sendo esta última implementada nos anos iniciais da política modernizadora, posteriormente substituída pela expansão ativa do crédito agrícola.⁷⁷ A política de controle de preços agrícolas também foi amplamente utilizada pelo governo como forma de incentivo ao setor agrícola articulado à produção industrial, além de políticas compensatórias para produtores engajados no projeto capitalista para o setor.

A política para o setor agrícola fomentou o desenvolvimento tecnológico da agricultura, mediante o investimento em inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas, articulando mais uma vez a atuação estatal, inclusive com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1973, responsável pelas inovações biológicas, e o setor privado, em especial o capital financeiro.

A política fundiária é a que mais sobressai em relação ao aspecto conservador da modernização da agricultura. A reestruturação fundiária e justa redistribuição de terras foram deixadas de lado pela modernização. Embora instituído um conjunto de modalidades destinadas à reforma agrária, dentre elas a arrecadação e alienação de terras públicas,

⁷⁶ GONÇALVES NETO. Op. Cit. Pag. 153.

⁷⁷ Ao descrever a política monetária para o setor agrícola no período estudado, Delgado ressalta as formas ativa e passiva de crédito a partir dos conceitos de *expansão passiva* e *extensão ativa*. Em suas palavras: “tem-se a *expansão passiva de crédito*, geralmente precedida da entrada de depósitos e outros recursos previamente disponíveis; de outro, tem-se a *expansão ativa*, quando o banco cria débitos contra si em favor de um tomador, sob a promessa de retorno subsequente e reembolso”. DELGADO. *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*. Pag. 67.

desapropriação por interesse social, utilização do imposto territorial rural e projetos de colonização, estes instrumentos foram utilizados (quando utilizados) de forma eventual, nunca direcionados a um projeto maior de alteração da estrutura agrária, principalmente quando comparados às políticas dirigidas para os aspectos empresariais da modernização da agricultura.

A consequência dessa política fundiária adotada pelo Estado foi a valorização da propriedade rural, sendo esta inserida na dinâmica capitalista, destacando-se o apoio à colonização privada, incentivos fiscais setoriais e investimentos em infraestrutura. Com a valorização capitalista da propriedade rural, como eliminar os latifúndios? A diversidade estrutural do setor agrícola no Brasil, a valorização de terras e novas formas de exploração criavam um espaço propício para a formação de mercado de propriedades rurais. A modernização conservadora manteve a estrutura fundiária vigente (sem modificação estrutural) mediante a manutenção da base política das oligarquias rurais, historicamente ativas no processo político nacional, mesmo aquelas não investidas no projeto modernizador.

A propriedade rural passou a ser mercadoria no sistema capitalista, em que títulos de propriedade eram utilizados como reserva de valor e acesso ao crédito. A valorização da propriedade rural trouxe não apenas problemas para o próprio desenvolvimento capitalista no campo, diante da grande extensão de terras improdutivas, mas também o aumento de tensões sociais, em que a terra como reserva de valor requeria a manutenção jurídica (nem sempre física) de áreas improdutivas, além de expulsar camponeses ou impedi-los a acessarem áreas antes não utilizadas, intensificando-se o conflito pela posse da terra.⁷⁸

A alteração das relações entre capital e propriedade rural fomentou o fenômeno da especulação imobiliária, em que a terra, base do crédito rural, tinha seu valor elevado. Esse processo fazia da manutenção de terras improdutivas uma necessidade por grandes proprietários e grupos empresariais, pois a sua valorização especulativa era um instrumento de obtenção de lucro no mercado de terras através da negociação direta.⁷⁹

Mais uma vez, o que se coloca como fundamental na formação do mercado de terras durante o regime militar foi a atuação do Estado como garantidor e legitimador desse sistema, por meio da participação de bancos estatais na concessão de crédito rural, além da atuação de órgãos do Estado no processo de regularização jurídica de terras (muitas das quais, devolutas).

⁷⁸ Os aspectos sociais da modernização da agricultura serão expostos no capítulo II.

⁷⁹ As análises de Delgado demonstram a variação patrimonial das 33 maiores empresas rurais entre os anos de 1980 e 1982, tanto o patrimônio líquido quanto o imobilizado (imóveis), com casos emblemáticos, como do grupo Klabin (991,6%), Gerdau (467,4%) e Bamerindus (239,49%). Pags. 208 e 209.

Mercado de terras, especulação e venda direta demonstram a dinâmica da propriedade rural requerida pelos grandes proprietários e respaldada pelo Estado, ficando a distribuição de terras e a função social da propriedade em último plano, utilizados em pouquíssimos casos como medidas paliativas e eventuais. Todavia, o discurso e as ações a favor da reforma agrária no Brasil não se perderam perante a industrialização da agricultura. É o que se verá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2

Questão agrária no Brasil. Dos debates constituintes à “lei do boi” (1946-1968)

2.1 Aspectos da questão agrária no Brasil

No capítulo anterior, vimos alguns processos que marcaram de forma geral o espaço agrário nacional. A ênfase recaiu, em especial, sobre o desenvolvimento e suas conseqüências, não apenas econômicas, mas em construção e efetivação como ideologia. Esse processo amplamente internacionalizado e traduzido por grupos nacionais foi analisado concomitantemente às formas de atuação de grupos ligados ao espaço agrário brasileiro, destacando-se a classe dominante agrária. Foram analisadas de forma sucinta algumas de suas formas de atuação e instrumentos utilizados na efetivação de seus interesses. Embora a classe dominante agrária tenha sido destacada por aspectos que a identificam como heterogênea, buscou-se mostrar, a partir das articulações entre Estado e o ruralismo brasileiro, que determinadas demandas unificavam a representação da classe, ao mesmo tempo que, em outros aspectos, estabelecia-se um conflito no interior da própria classe pela consolidação de projetos corporativos.

As premissas expostas acerca desses dois pontos são fundamentais para a compreensão do que será analisado neste capítulo sobre a questão agrária no Brasil e seu desenrolar até a promulgação da Lei nº 5.465, de 03 de julho de 1968, a “lei do boi”. Para tal objetivo, serão discutidos aqui alguns aspectos teóricos sobre pontos importantíssimos do debate acerca da questão agrária no pós-guerra e também de outra forma de atuação “ruralista” no mundo social, marcada pela capacidade de representação em diferentes espaços sociais, como entidades de classes, órgãos públicos e privados. Essa forma de atuação a ser destacada é a representação junto ao Poder Legislativo, por meio de conceitos amplamente discutidos no período, em especial a constituinte de 1946, como propriedade, função social, democracia e reforma agrária.

De forma a integrar as diversas abordagens sobre a questão agrária no pós-guerra e a promulgação da “lei do boi”, buscou-se identificar a atuação do deputado Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG, autor da lei) no Congresso e seus posicionamentos sobre o debate político que se fortalecia sobre a reforma agrária no Brasil no fim dos anos 1950 e início de 1960. Nascido em Juiz de Fora (MG) e tendo exercido várias funções em Rio Pomba (MG),

Ultimo de Carvalho era agricultor⁸⁰ (condição defendida em seus discursos e que o colocava em posição privilegiada na defesa ou na crítica de posições em debate), médico veterinário e engenheiro topógrafo. A análise desse agente junto ao Legislativo busca interpretar os objetivos gerais da “lei do boi”, sempre abordados à luz das configurações sociais do período, marcado pela intensificação da base técnica da agricultura, pela tutela do sistema nacional de crédito rural a alguns setores da agricultura e pelo enfraquecimento dos movimentos políticos favoráveis à reforma agrária.

Este capítulo tem como recorte temporal o período de 1946 a 1968, ano em que foi promulgada a “lei do boi”. Esta opção é determinada pela constituinte de 1946 e a promulgação de uma Carta Magna em 18 de setembro daquele ano, cuja peculiaridade para o tema foi a previsão, pela primeira vez como dispositivo constitucional exposto, da desapropriação por interesse social. Sob a vigência da Constituição de 1946 e frente aos debates sobre a efetividade da desapropriação como instrumento de reforma agrária, é possível visualizar mecanismos de atuação da classe dominante agrária no combate à reforma agrária.

Por sua vez, o desenvolvimento como discurso não pode ser abandonado na análise do período em questão, uma vez que um de seus corolários, a modernização, assume papel fundamental na discussão política e econômica sobre a questão agrária no Brasil. Em oposição a uma “questão agrária” no Brasil, fortaleceu-se uma corrente que se centrava na funcionalidade da agricultura para o processo de industrialização.⁸¹ Pensar a agricultura sob o prisma da funcionalidade trouxe uma consequência fundamental para o desenrolar dos debates

⁸⁰ A condição de “agricultor” de Ultimo de Carvalho aparece no registro da Câmara dos Deputados, onde exerceu a função de deputado federal eleito por Minas Gerais entre os anos de 1955 a 1971. Não se fará aqui uma análise biográfica de Ultimo de Carvalho e o que representava sua condição de “agricultor”, tratando-se neste caso de um conceito genérico e abrangente. Suas posições quanto aos interesses ligados a sua condição de “agricultor” são expostas quando da divulgação de sua atuação em plenário. Disponível: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=122592&tipo=0. Acesso em 01 nov 2014.

⁸¹ O que se denomina aqui por “questão agrária” foi retirada da obra de José Graziano da Silva, em que o autor diferencia “questão agrária” e “questão agrícola”, definindo que “a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças da produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações sociais e trabalhistas de produção: como se produz, de que forma se produz”. Porém, nessa separação, alerta o autor: “agrícola é apenas um recurso analítico. Evidente que na realidade objetiva dos fatos não se pode separar as coisas em compartimentos estanques, ou seja, a questão agrária está presente nas crises agrícolas, da mesma maneira que a questão agrícola tem suas raízes na crise agrária. Portanto, é possível verificar que a crise agrícola e a crise agrária, além de internamente relacionadas, muitas vezes ocorrem simultaneamente. Mas o importante é que isso não é sempre necessário. Pelo contrário muitas vezes a maneira pela qual se resolve a questão agrícola pode servir para agravar a questão agrária”. SILVA, J. F. G. *O que é questão agrária*. 1º Ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

sobre reforma agrária: que concentração da propriedade privada e aumento da produtividade não seriam fenômenos incompatíveis.

Porém, o setor produtivo de bens primários não era identificado apenas como subsidiário do setor industrial. Uma forma de interpretação das economias latino-americanas que integrasse o setor de bens primários e a industrialização foi realizada através do método de análise histórico-estrutural elaborada principalmente por Raul Prebisch.⁸²

A transformação no modelo de crescimento econômico com o advento da industrialização seria responsável pela aceleração da acumulação capitalista, elevando a produtividade através da transferência de mão-de-obra dos setores de baixa produtividade para o setor industrial. Isso incorporaria as massas urbanas e rurais ao processo de desenvolvimento, aumentando a sua renda média. O papel da agricultura, para os estruturalistas, seria o de: a) sustentar o processo de industrialização através das dívidas obtidas pelas exportações; b) proporcionar o fornecimento de mão-de-obra barata para a indústria; c) satisfazer as necessidades alimentares das populações urbanas, evitando o aumento tanto dos preços dos alimentos nacionais como das importações do setor; d) satisfazer a indústria quanto às matérias-primas; gerar um mercado doméstico para os produtos industriais.⁸³

Embora para os estruturalistas a agricultura exercesse a função de base do desenvolvimento industrial, a estrutura agrária (quando altamente concentrada) seria um obstáculo para o desenvolvimento econômico, perpetuando as desigualdades sociais nas áreas rurais e excluindo o trabalhador rural do processo produtivo. A crítica à estrutura agrária como impulso ao desenvolvimento significava que os benefícios da industrialização não se restringiriam ao próprio setor, mas por todo o sistema produtivo. Com o aumento da produtividade, haveria a valorização dos salários, pressionando o preço dos produtos

⁸² Raul Prebisch foi um economista argentino, diretor-executivo da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Intelectual de grande influência nos anos iniciais da instituição. Prebisch foi um dos expoentes da escola histórico-estrutural no pensamento econômico. Para a corrente histórico-estrutural ou apenas estruturalista desenvolvida no pós-guerra pela CEPAL, a forma de interpretação das economias subdesenvolvidas (periferia) pautada na teoria econômica neoclássica tinha caráter abstrato e a-histórico, por defender um modelo teórico universal, aplicável a qualquer economia nacional, desconsiderando aspectos estruturais e históricos das mesmas. A importação da teoria econômica neoclássica era questionada pelos pensadores estruturalistas, para quem tal arcabouço teórico era incapaz de explicar aspectos econômico-sociais das economias periféricas. Com isso, o método de análise histórico-estrutural se propôs a pensar o atraso econômico de tais economias a partir de seu processo histórico, contextualizado-as no sistema econômico mundial. Para mais, ver KAY, Cristóbal. Los paradigmas del desarrollo rural em América Latina. In: PASCOAL, Francisco Garcia. *El mundo rural em La era de La globalización: incertidumbres y potencialidades*. Série estudos. Universitat Lérida: Madrid, 2000.

⁸³ KAY, Cristóbal. Op. Cit. Pag. 350.

primários. O aumento da renda das populações representaria a distribuição, mesmo que gradual, dos benefícios gerados pela industrialização.

No Brasil, os anos de 1950 e 1960 foram determinantes na consolidação da questão agrária como uma construção teórica e política, marcada principalmente por setores ligados à esquerda, destacando-se a atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e dos setores progressistas da igreja católica. Porém, a corrente alvo de ataques mais virulentos de setores conservadores foi a cepalina, cujo grande expoente no Brasil era o economista Celso Furtado.

Os estudos da CEPAL no Brasil eram orientados pela incompatibilidade entre oferta de alimentos e as pressões decorrentes da demanda industrial. Uma das formas de equilibrar a relação entre oferta e demanda era a alteração da estrutura fundiária, tornando produtivas as áreas improdutivas e, pela mudança das relações de trabalho no campo, rompendo com os velhos sistemas de dominação e integrando o trabalhador rural ao sistema de produção capitalista. Como pode ser visualizado, a posição da CEPAL enfatizava aspectos sociais (como alteração da estrutura da propriedade e relações sociais no campo) e econômicos da agricultura (a produção de alimentos). A ruptura entre o econômico e o social da agricultura se tornou a base político-ideológica dos defensores de sua funcionalidade junto ao processo nacional de industrialização.

Capitaneado por Antônio Delfim Neto, o grupo de economistas da USP reescrevia a função da agricultura sob uma abordagem economicista, negando a existência de uma questão agrária. Segundo a sua visão, a estrutura fundiária e as relações de trabalho no campo não seriam fatores determinantes no desenvolvimento econômico, desde que a agricultura executasse suas funções, dentre elas a liberação de mão-de-obra para o setor industrial e a estabilidade dos níveis de produção de alimentos, tanto para o mercado interno como para exportação. Ou seja, se a agricultura fosse eficiente em sua funcionalidade, a estrutura fundiária não seria problema, ou como lembra Delgado: “atendidas as funções básicas imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o índice geral de preços, a balança comercial, e a produção industrial, não haveria por quê falar em crise do/no setor primário”.⁸⁴

Todavia, o pensamento economicista não significava o fechamento da agricultura para um conjunto de mudanças. Viu-se no capítulo anterior que o caráter heterogêneo da classe dominante agrária tinha, dentre um de seus pontos, a ênfase na modernização do setor. Essa

⁸⁴DELGADO. G. C. *Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária*. Estudos Avançados, v. V.15, p. 157-172, 2001. Pag. 162.

demanda se torna mais efetiva no decorrer das décadas de 1950 e 1960, com a intensificação da industrialização no país e a resposta de grupos que compreendiam a necessidade de “modernizar para conservar” todos os privilégios que a propriedade privada podia assegurar. Organizadas em torno de processos de mecanização da agricultura, nível técnico da mão-de-obra e apoio estatal via concessão de crédito, essas mudanças representavam um conjunto de interesses de setores conservadores-modernizantes ligados ao capital mercantil e desvinculados de qualquer projeto reformista-popular.

Pelo exposto, torna-se fundamental analisar os debates e ações sobre a questão agrária não como algo desvinculado da realidade social mais abrangente, que era o processo de industrialização em curso no país no pós-guerra. Dessa forma, a abordagem aqui lançada sobre temas como desapropriação, concentração fundiária, processos de mecanização e qualificação da mão-de-obra e mesmo a questão do ensino agrícola será feita através de um conjunto amplo de proposições que articulam agricultura e industrialização no país, podendo identificar se e como essa relação influenciou a promulgação da “lei do boi”. Porém, ressalta-se que análises mais gerais sobre o processo de industrialização fogem ao objetivo deste trabalho.

O espaço agrário foi marcado até a década de 1950 pela continuidade das relações econômicas e sociais do período escravista, o que Garcia e Palmeira, analisando tais relações no período republicano, chamam de “rastros de casas grandes e senzalas”, enfatizando como as áreas de plantações, mesmo com o fim da escravidão e a introdução do trabalho “livre”, eram responsáveis pela condução das relações sociais, políticas e econômicas do mundo rural, compreendidas em suas múltiplas facetas, como relações de interesses, busca por legitimidade de representação, modelo determinante para o mundo rural, alta exploração da força de trabalho em períodos de safra, dependência moral e econômica e mão-de-obra residente.⁸⁵

A reprodução dessa estrutura social passa a sofrer alterações significativas a partir da década de 1950, através da expulsão da força de trabalho residente, mecanismo que constituía fonte de lucro e um freio à introdução de máquinas no setor agrícola. As concessões de uso da propriedade eram uma forma de manter a dominação, uma vez que assegurava mão-de-obra por parte de uma clientela fiel, ao mesmo tempo em que neutralizava discursos e ações contra a concentração fundiária no país. Alguns fenômenos marcantes na década de 1950, como o

⁸⁵ GARCIA, Afrânio e PALMEIRA, Moacir. (2001), "Rastros de casas grandes e senzalas: transformações sociais no mundo rural brasileiro", in I. Sachs, J. Witheim e P. S. Pinheiro (orgs.), *Brasil: um século de transformações*. São Paulo, Companhia das Letras.

preço desfavorável das lavouras tradicionais, a possibilidade de migração do homem do campo para os centros urbanos e o fortalecimento do trabalhador rural como ator político foram determinantes na ruptura com a condição vigente no espaço agrário brasileiro desde o período colonial.

Com a proposta de analisar a questão agrária no Brasil dentro da realidade social vivenciada nas décadas de 1950 e 1960, em especial o processo de industrialização e suas conseqüências, deve-se avaliar como foram colocadas no período questões como reforma agrária, extensão da legislação social aos trabalhadores rurais e as relações entre indústria e agricultura. Se a estabilidade política mesmo após 1930 passava por um “pacto” de manutenção da estrutura fundiária e pelo capital mercantil ligado às classes agrárias, como foi colocada a estrutura fundiária, altamente concentrada, frente ao processo de industrialização?

Outro ponto fundamental nesta análise é o processo de ruptura e continuidade relativa à questão agrária no contexto do golpe de 1964. As ações voltadas à reforma agrária são duramente neutralizadas com a ascensão da ditadura civil-militar no Brasil. Embora tenha interrompido as lutas sociais a favor da reforma agrária, a ditadura civil-militar não abandonou a política agrária, como muitos dos setores conservadores ligados à grande propriedade privada esperavam. A política agrária da ditadura foi prontamente institucionalizada através da promulgação da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra. A ausência de participação popular e, no caso, dos maiores interessados, os camponeses, deu o tom da regulamentação da questão agrária nacional. A política agrária implantada após 1964 e regulamentada pelo Estatuto da Terra foi direcionada para a racionalização da propriedade rural e dos seus mecanismos de exploração, enfatizando a empresa rural como modelo de propriedade moderna e produtiva e atribuindo-lhe prerrogativas como a proibição jurídica de desapropriação. Mesmo o latifúndio, base produtiva do Brasil colonial e primeiras décadas do Brasil republicano, deveria ser conduzido à racionalização mediante a transformação em empresa rural.

Sobre este ponto, Pereira e Alentejano destacam alguns dos mecanismos previstos em lei de transformação do latifúndio em empresa rural, como a tributação progressiva e medidas de apoio técnico e financeiro. Outro ponto determinante foi a separação entre políticas agrária e de desenvolvimento agrícola, institucionalizada através da criação de dois órgãos distintos – um vinculado diretamente à Presidência da República e responsável pela questão agrária, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), e outro vinculado ao Ministério da Agricultura e responsável pela política agrícola, o Instituto Nacional de Desenvolvimento

Agrário (INDA) –, refletindo a baixa importância da questão agrária frente à política de desenvolvimento para o setor. As possibilidades de vias de desenvolvimento para o espaço rural brasileiro previstas no Estatuto da Terra e a opção pela política agrícola são descritas pelos autores:

Embora o Estatuto da Terra contivesse elementos suficientes para a promoção de uma reforma agrária com inclinação modernizante e produtivista, que tinha apoio dentro do governo em seus primeiros meses, a política da ditadura acabou seguindo a via da modernização conservadora da agricultura, não realizando a reforma agrária. Tal via promoveu uma mudança expressiva na base técnica e produtiva do setor agrícola mediante a adoção de mecanização intensiva e do uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos e sementes selecionadas, concentrando a produção nas grandes propriedades. (tradução minha).⁸⁶

Sob a tutela do Estatuto da Terra e da efetividade da política agrícola pautada no desenvolvimento é que se tem a promulgação da “lei do boi” em 1968. Mas de que forma esse processo influenciou a proposição da lei? De que modo esse processo acentuou a necessidade de se criar um sistema de reserva de vagas para “agricultores ou filhos destes” e para alunos provenientes do ensino técnico agrícola?

2.2 A constituinte de 1946 e a regulamentação constitucional da desapropriação por interesse social

Este tópico examina alguns pontos relativos ao debate sobre reforma agrária no Brasil em meados na década de 1940, tendo como base o conceito de interesse social vinculado à propriedade privada e legitimado na Constituição Federal de 1946. Essa opção é decorrente da importância de tal conceito e sua vinculação à função social da propriedade, fenômeno que fortaleceu (e fortalece) as reivindicações para a redistribuição de terras no Brasil e o conseqüente fim do monopólio da propriedade rural. A Constituição Federal de 1946 foi determinante em relação a este ponto, por ter sido a primeira Carta Magna promulgada com tal orientação expressa, embora destituída de efetividade. Porém, tal previsão abriu espaço para a atuação de grupos e agentes ligados à bandeira da reforma agrária, o que por si já fortalece a importância do dispositivo constitucional de 1946.

⁸⁶ PEREIRA, João M. M. ; ALENTEJANO, P. R. R. . El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio. In: Guillermo Almeyra; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves. (Org.). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. 1ed.México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), CLACSO, Peña Lillo Continente, 2014, v. 1, p. 63-136. Pags 68 e 69.

A primeira Constituição brasileira (1824) não previa a possibilidade de desapropriação, fosse por qualquer motivo. A seguinte, promulgada em 1891, já previa tal instituto, porém, restrito aos conceitos de necessidade e utilidade pública mediante indenização prévia, previsão corroborada pela emenda constitucional de 3 de setembro de 1926. Já a Constituição de 1934 manteve intacto tal dispositivo, acrescentando apenas o vago conceito de “justa” à “prévia indenização”. Para a presente análise, torna-se desnecessário conceituar “necessidade pública” e “utilidade pública”, uma vez que ambos possuem o mesmo destinatário do processo de desapropriação: o Estado. A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe uma grande conquista para os defensores de uma reforma agrária no Brasil, mesmo que, inicialmente, tal dispositivo fosse “blindado” contra sua efetividade. No artigo 141, § 16, além das modalidades de desapropriação por necessidade e utilidade pública, a Magna Carta trazia a modalidade de desapropriação por “interesse social”, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Já a concepção de “interesse social” definia que o aproveitamento da propriedade privada deveria estar condicionado ao benefício da coletividade, compreendida como grupos sociais que necessitam de determinado tipo de amparo do poder público, através da utilização plena da propriedade. Essa utilização abrangia um conjunto de possibilidades (moradia ou produtividade, por exemplo), a fim de minimizar conflitos sociais ou econômicos presentes em uma realidade específica. Com isso, o destinatário direto beneficiado pela desapropriação não era mais o Estado, como nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública (que nestes casos beneficiaria a sociedade, mas sem que esta exercesse a propriedade ou mesmo a posse sobre o bem desapropriado), mas sim a coletividade, através de grupos específicos em situação de risco ou conflito.

Embora reflita o interesse coletivo, a função social da propriedade deve ser compreendida não como a negação do direito individual à propriedade, mas como o condicionamento do uso, aproveitamento e riquezas ao bem-estar social. A função social reorganiza a propriedade no seu enquadramento jurídico, histórico e social, categorizando-a como um direito social, e não apenas individual. Dessa forma, um não exclui o outro, sendo essa suposta segregação entre o individual e o coletivo uma das bases discursivas dos inimigos da reforma agrária. A linha que separa o individual do coletivo quanto ao direito de propriedade é definida pela atuação de seu proprietário, pelo uso da propriedade a fins coletivamente aceitos. Para Torres:

A função social da propriedade é uma função impulsiva, isto é, impõe ao titular o exercício de uma atividade compatível com o bem objeto de seu

direito. Isto significa que , em linha de princípio , que a inatividade do titular passa a ter uma coloração e valoração diversas. A aplicação de certo capital em dinheiro para produzir fruto civil, a despeito da condenação histórica, é legítima, se dentro de certos limites, cumprindo uma função econômica e também social, pela geração de impostos, empregos, pelo fomento ao comércio e à indústria. Contudo, a acumulação da propriedade imóvel, no sentido de capitalização, para formação de banco de imóveis (ou de terras), tratando o solo (vazio ou com suas acessões) como mercadoria, aguardando sua valorização, à custa do Poder Público (*rectius* da comunidade) (...) é inatividade que não se pode admitir.⁸⁷

Essa passagem mostra a adequação da propriedade privada a valores individuais e coletivos, podendo-se acrescentar que ela representa não apenas uma garantia contra o Estado (em seus excessos), mas também uma garantia contra outras formas de dominação e violência decorrentes, principalmente, das relações sociais capitalistas.

Em estudo sobre a relação entre propriedade privada e Estado capitalista, este é definido por Boaventura de Souza Santos como uma relação social integrada por uma série de articulações de forças sociais, sendo uma destas definidora da matriz estrutural do Estado, por intervir nas demais articulações da mesma formação social, tendo como determinante nas formações sociais capitalistas as relações sociais de produção pautadas pela lógica do capital. Para o sociólogo, a lógica do capital “consiste numa relação de exploração enquanto extração de mais-valia através da propriedade não socializada (individual ou estatal) dos meios de produção e do uso da força de trabalho”, além de ser uma relação conflitual e contraditória, pois embora concretize uma relação de exploração historicamente presente no conflito de classes, tem respaldo na igualdade jurídica do indivíduo e na sua liberdade.⁸⁸

Inserida nas formações sociais capitalistas, a propriedade se torna um elemento de maximização do interesse particular, pautada no elemento econômico, agravado por ser um produto não reprodutível pelo trabalho, perpetuando o monopólio sobre a terra e a violência física e econômica dele decorrente. Assim, analisar a propriedade como um direito social significa proteger o indivíduo não apenas contra o Estado, mas também contra a dominação econômica e social de outros indivíduos e grupos sociais.

Sobre a relação entre constituinte, propriedade e avanço do capitalismo no país, Tapia descreve um cenário que mesmo marcado por um processo de continuidade com vários aspectos políticos e sociais do Estado novo, o desenvolvimento do capitalismo fortalecia a necessidade de pensar a carta magna de 46 a partir dessa nova realidade. Para o autor, alguns

⁸⁷ TORRES, Marcos Alcino de. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Pag. 242.

⁸⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa . O Estado, o Direito e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9, 9-86. 1982. Pags. 18 e 19.

dos pontos fundamentais da constituinte eram o combate à hipertrofia do Executivo e a ação do Estado no domínio econômico, cuja intervenção se dava de duas formas principais: através da ação e do controle sobre aspectos puramente econômicos, como preços e serviços públicos e, por outro lado, da tentativa de regulamentação da propriedade através de sua socialização.⁸⁹

O suposto conflito entre o direito individual e o coletivo era o mais debatido e questionado tema relacionado à questão agrária nos debates constituintes de 1946, acima de outros temas também importantes, como a distribuição de terras devolutas e a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais.

Esse conflito, na visão de Tapia, era o cerne do debate entre conservadores e reformistas em relação à questão agrária. A partir de uma análise dos debates parlamentares sobre a desapropriação e a intervenção do Estado no domínio econômico, o autor identifica um conjunto de forças sociais em conflito, preponderando aspectos conservadores ou reformistas. Embora destaque a heterogeneidade presente em tais agremiações, capazes de produzir perfis dos mais diversos, como “conservador tradicional” e “conservador moderno”, o discurso conservador, via de regra, estava articulado em torno da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Social Democrata (PSD), enquanto o discurso reformista estava articulado em torno do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). As idéias ali expostas representavam as principais visões sobre a questão agrária no Brasil.

O discurso conservador tradicional, ligado aos setores agro-exportadores, negava a existência de uma questão agrária e afirmava que a individualidade e a autonomia do indivíduo eram os valores máximos da democracia, e que o latifúndio não era o problema do Brasil, mesmo que reconhecida sua baixa produtividade, supostamente decorrente da falta de braços para a lavoura devido à industrialização. O discurso conservador-tradicional elencava uma série de medidas voltadas para o aumento da produtividade, sem que recomendasse a desapropriação e redistribuição de terras particulares. Segundo Tapia:

O conjunto de medidas sugeridas para a elevação da produção agrícola abrangia os seguintes tópicos: a introdução da mecanização, “não como simples distribuição de máquinas aos lavradores”, mas apoiada numa assistência técnica especializada; o estímulo à produção de sementes e adubos e melhoria das condições de armazenamento e dos frigoríficos; concessão de crédito fácil aos produtores; fomento à industrialização de produtos agrícolas e o desenvolvimento de planos de colonização; apoio ao

⁸⁹ TAPIA, J. R. B. *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil: 1946-1964*. Dissertação de mestrado (Ciência Política). Departamento de Ciências Sociais. UNICAMP, SP. 1986.

desenvolvimento da pequena propriedade e revisão da tributação sobre as propriedades rurais.⁹⁰

Já o que identifica como “conservadores modernos” era um grupo que, mesmo com posições conservadoras quanto à questão agrária, entendia como justa a intervenção do Estado. O combate às desigualdades sociais, principalmente através da intervenção no domínio econômico, era uma de suas bandeiras. Para a primeira corrente a intervenção deveria ser mínima e sempre direcionada à salvaguarda dos direitos individuais, para a segunda, esta intervenção deveria ser mais efetiva e democrática, cabendo ao Estado a função de guardião dos valores sociais.

Tanto uma como outra corrente defendiam um ideal de democracia para justificar suas posições. Enquanto para o discurso liberal-conservador a democracia significava a liberdade plena do indivíduo assegurada pela autonomia da vontade, no discurso conservador-moderno a democracia era identificada como mecanismo de combate às desigualdades sociais. Porém, embora atribuísse ao Estado a função de garantidor dos direitos sociais, a corrente do conservadorismo-moderno colocava os direitos individuais (no caso a propriedade privada) como limite à ação do Estado.

Tapia analisa ainda a atuação das correntes reformistas na constituinte de 1946, que entoavam o discurso da ligação entre propriedade e função social, cuja base ideológica prescrevia a função social da propriedade e a intervenção do Estado no combate ao latifúndio. As correntes reformistas destacadas pelo autor derivavam não apenas do Partido Comunista e da defesa da reforma agrária como a redistribuição gratuita de terras, mas de grupos ligados ao PSD (partido que possuía um forte grupo de opositoristas à reforma agrária), com representantes como o deputado Galeno Paranhos (PSD-GO), que defendia a modificação do conceito de propriedade como algo individual, submetendo-a à ordem econômica e social e suscetível à intervenção do Estado.

O cerne do debate entre conservadores e progressistas estava no enquadramento jurídico, político e social da propriedade como direito e garantia individual, como defendiam os conservadores (artigo 141, § 16), ou como direito tutelado pela ordem econômica e social (artigo 147), como defendiam os setores reformistas. Para os progressistas, enquadrar a propriedade na ordem econômica e social significava adequá-la a um conjunto de valores mais amplos, e não apenas ao direito individual, abrindo espaço para as medidas reformistas,

⁹⁰ TAPIA. Op. Cit. Pag. 25.

consolidando a propriedade como instrumento de bem-estar social mediante a intervenção do Estado, principalmente nas áreas improdutivas.

Dos debates e ações apresentados por Tapia no período da constituinte de 1946, o que pode ser extraído como fundamental é a demonstração do peso das correntes conservadoras na defesa do direito de propriedade, reivindicando-o como um direito individual e, portanto, não passível de intervenção do Estado. Em um contexto mais abrangente, destaca-se a manutenção de aspectos conservadores quanto à propriedade e sua garantia constitucional, tanto no espaço jurídico quanto econômico e social. Isso é observado pela total ausência de dispositivos que tratassem direta e efetivamente da reforma agrária como instrumento de distribuição de terras.

O conjunto de forças sociais progressistas envolvidas na constituinte de 1946, embora conquistassem a previsão expressa da função social da propriedade como princípio constitucional, depararam-se com a influência dos grupos conservadores na elaboração e aprovação do texto final da Constituição, cuja força política pode ser verificada na aprovação dos requisitos (impeditivos) para a desapropriação da propriedade privada.

Mesmo assim, segundo Medeiros, no discurso da classe dominante agrária, a reforma agrária já teria sido feita através da previsão constitucional, argumentando-se que o legislador havia reformulado o princípio garantidor da propriedade, coletivizando um direito individual. Havia o discurso de transformação do proprietário rural em trabalhador, ocultando a expressão “terra pra quem trabalha”. Na visão dos representantes ruralistas, o proprietário também era um trabalhador da terra, mesmo que não utilizasse sua força de trabalho diretamente na produção, mas sobre ela agia através da organização, investimento e planejamento das atividades produtivas.⁹¹

Como se verá adiante, parte dos debates que tomaram conta da questão agrária e, em especial, da desapropriação, no fim da década de 1950 e início de 1960, foi direcionada à alteração do dispositivo constitucional de 1946, que admitia a desapropriação mediante “prévia e justa indenização em **dinheiro**”. Embora prevista como norma, esse condicionamento implicava a blindagem da propriedade frente à desapropriação, tornando-a um dispositivo sem eficácia, uma vez que acarretaria volumosos gastos para o Estado (embora o conceito de “justa” indenização também fosse objeto de discussões e projetos).

⁹¹MEDEIROS. Leonilde Servolo de. *A questão da reforma agrária no Brasil (1945-1964)*. Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. 1983.

No plano do Executivo, a questão agrária no período ora analisada não fazia parte de um processo industrializante mais abrangente. O governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) não se pautou por uma intensa política de industrialização.

Todavia, Tapia destaca que a elaboração do programa “alimentação”, para qual a questão agrária era um ponto fundamental, tendo em vista a produção de alimentos para o mercado interno e também com vistas à exportação.⁹² Porém, a questão agrária era entendida basicamente como questão agrícola, identificada por Tapia no Plano Salte, projeto econômico do governo Dutra.

Além do Plano Salte, o período do governo Dutra consolidou o acordo de cooperação econômica Brasil/EUA conhecido como Missão Abbink.⁹³ Para Tapia, o Plano Salte e o relatório da missão Abbink tinham pontos muitos semelhantes quanto às propostas para a agricultura nacional:

Em termos gerais, havia alguns pontos de identidade entre o Plano Salte e a proposta Abbink. De um lado, tanto o Salte quanto a proposta Abbink não contemplavam a aceleração da industrialização, projetando uma via conservadora de avanço do capitalismo. De outro, dedicavam atenção prioritária à modernização da agricultura, enfatizando o problema da necessidade de recuperar a agricultura de alimentos, neste sentido, apontavam para um conjunto amplo de medidas que ia de programas de educação rural, mecanização, práticas de conservação dos solos, uso de fertilizantes e adubos, crédito agrícola especializado à armazenagem e conservação dos produtos agrícolas.⁹⁴

Essa passagem descreve bem o tratamento da questão agrária por parte do governo Dutra, inserida em uma política agrícola voltada para a intensificação da produção através da diversificação de métodos e programas como mecanização e crédito agrícola.

Embora o governo do presidente Dutra não criasse mecanismos para a reforma agrária ou outros incentivos à distribuição de terras, propostas surgiram acerca do tema por meio de projetos de lei que, de alguma forma, tentavam algumas medidas, mesmo que precárias, em relação à questão agrária. Um desses projetos foi o de nº 100 de 1947, de autoria do deputado Nestor Duarte (UDN-BA). O projeto buscava regulamentar o regime de lavoura nas terras

⁹² TAPIA. Op. Cit.

⁹³ “Os objetivos da Missão Abbink eram buscar as razões do avanço e dos obstáculos ao desenvolvimento econômico brasileiro e estabelecer diretrizes para que o crescimento econômico se mantenha longamente sustentado e equilibrado. Para tanto, a Missão era explicitamente a favor de que se procurasse o conjunto de fatores *internos* da economia brasileira que estivessem subutilizados. Portanto, tratava-se de arrolar as fontes de recursos internos à nossa economia e de procurar as melhores formas de direcioná-los para setores de alta produtividade do sistema econômico”. RIBEIRO. Thiago Reis Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da comissão mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação de mestrado em História. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2012. Pag. 80.

⁹⁴ TAPIA. Op. Cit. Pag. 106.

agrícolas e o povoamento das mesmas, regulando ainda as condições de trabalho em parceria e renda.

O projeto de lei definia a “plena propriedade particular da terra agrícola” como um conjunto que abrangia o legítimo título de propriedade, a produtividade indispensável ao seu destino econômico e sua exploração por aqueles que nela trabalhem e residam a qualquer título. Ao justificar que “latifúndio é monocultura e monocultura é latifúndio”, Nestor Duarte argumentava que tanto a baixa produtividade quanto a condição do trabalhador rural eram decorrentes do latifúndio monocultor.⁹⁵ A produção direcionada a um produto específico e a elevada concentração fundiária estaria em desacordo com a organização econômica em pauta no país, de forma que a policultura poderia “modificar a forma de ocupação do solo, alterar a extensão da propriedade territorial e criar novas relações entre o homem e a terra”.⁹⁶

A influência e a organização dos setores agrários mais uma vez se fazem presentes ao questionarem vários aspectos do projeto de Nestor Duarte, como aquilo que seria a confusão entre latifúndio e grande propriedade. Para os representantes da classe dominante agrária, o projeto de lei generalizava através do termo “latifúndio” as grandes propriedades, limitando-se à análise das propriedades em sua extensão, e não em sua produção. Ao defenderem a grande propriedade produtiva, os ruralistas advogavam a utilização de modernas técnicas de cultivo, em tese mais compatíveis com regra grandes domínios. Dessa forma, a reforma agrária através da multiplicação de pequenas propriedades (sem acesso a modernas técnicas de cultivo) não seria uma medida efetiva para a resolução do problema agrícola do país. A solução demandaria seria a modernização técnica, abandono das técnicas rudimentares de cultivo, expansão e dinamização do setor de transportes e o crédito agrícola.

As reações ao projeto de lei nº 100, de 1947, também foram provenientes das duas grandes entidades do patronato rural no período, a SNA e a SRB. Para a primeira, cujo discurso de modernização da agricultura, além da educação, há muito era conhecido, atingir a grande propriedade, como previa o projeto, prejudicaria a produção organizada, levando a produção agrícola à instabilidade. O discurso dos porta-vozes da SNA era o de que o aumento da produção decorreria não do desmantelamento da grande propriedade, mas do apoio à mesma, identificada como núcleo produtor organizado. Quanto à ocupação de terras, defendia

⁹⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. 24 de abril de 1947. Pag. 1189.

⁹⁶BRASIL. Projeto de Lei nº 100 de 1947. *Dispõe sobre o regime de lavoura nas terras agrícolas, a discriminação e destino dessas terras para fins de incentivo, criação e povoamento, regula as condições de trabalho em parceria e renda e da outras providencias.* Disponível em <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em 27 out 2014.

uma exploração extensiva (terras virgens) e o aumento da produção nas propriedades existentes através da exploração intensiva (incentivo).⁹⁷

Por parte da SRB, a distribuição de terras não seria um mecanismo para fomentar a política agrícola (plano de governo), uma vez que a falta de recursos para trabalhar a terra seria o grande problema. A SRB defendia uma reorganização econômica das atividades agrícolas, prejudicadas pela ausência de apoio estatal, considerado precário frente ao prestado ao setor industrial. Tamanhas reações culminaram na falta de apreciação e votação do projeto, protelado por anos no Congresso.⁹⁸

Outro projeto de lei objeto de disputas entre conservadores e progressistas no período Dutra foi o projeto denominado “Afrânio de Carvalho”. Elaborado a partir da determinação do ministro da agricultura Daniel de Carvalho, buscava disciplinar o complexo de relações econômicas e sociais do espaço agrário brasileiro através de uma lei destinada a regulamentar a Constituição Federal em seus artigos 147 e 156. O projeto trazia uma visão mais abrangente das propriedades improdutivas, identificando-as não apenas no latifúndio, mas também nos minifúndios. As análises responsáveis por tais conclusões incidiram nas propostas de desapropriação do projeto Afrânio de Carvalho, como a competência do poder público para promover a justa distribuição da propriedade rural, de forma a regularizar a formação ou exploração do imóvel rural e a logística entre produção e mercados consumidores.

Porém, o projeto citado não estabelecia uma redistribuição de terras de forma efetiva, mas alertava os grandes proprietários para que buscassem formas de maximizar a produção nos latifúndio, tendo para isso auxílio do Estado. O artigo 9º do projeto previa que “quando a exploração do imóvel não der produção correspondente às suas possibilidades ou se fizer mediante práticas contrárias à conservação do solo, o Ministério da Agricultura expedirá as instruções necessárias para normalizá-la”. A desapropriação do imóvel só seria consolidada caso o proprietário se mantivesse inerte por um determinado período, como previa o parágrafo único: “se, decorridos dois anos, essas instruções não tiverem sido cumpridas, ficará o imóvel sujeito à desapropriação, independente de penalidade administrativa que, antes disso, houver sido imposta ao responsável”.⁹⁹

Pode-se verificar que os dois projetos mencionados eram atrelados à política agrícola do governo, ou seja, direcionados à produção e às formas de equacionar demanda e abastecimento de alimentos. Ambos tratavam de maneira tímida a questão agrária. Estavam

⁹⁷TAPIA. Op. Cit. Pags 131 e 132.

⁹⁸TAPIA. Idem. Pag. 135.

⁹⁹BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal, 15 de jan de 1948. Pag. 479 a 485.

voltados para o aumento da produção através de mecanismos como modernização técnica, impostos e incentivos ao aproveitamento de áreas improdutivas. Todavia, assim como o projeto Nestor Duarte, o projeto Afrânio de Carvalho recebeu críticas do setor ruralista pela confusão entre latifúndio e grande propriedade.

Por tentar regulamentar vários aspectos das relações sociais existentes no agro nacional, como o regime de propriedade, a distribuição de terras (mesmo tímida), o arrendamento rural e a parceria agrícola, o projeto Afrânio de Carvalho mobilizou as entidades da burguesia agrária para uma de suas maiores preocupações: a alteração da condição social do trabalhador rural que, transformado de empregado à proprietário, implicaria um aumento do valor da mão-de-obra através do aumento do poder de barganha do trabalhador frente ao novo cenário que poderia ser instituído via reforma agrária.

Embora encaminhada pela SRB, a reação ao projeto não representava apenas a defesa da burguesia cafeeira, mas de toda a classe rural, para a qual a propriedade privada era o elemento aglutinador da condição de classe.

O que se colocava em debate eram dois pontos que, aparentemente contraditórios, eram compatíveis com os interesses das classes agrárias desde que a estes fossem ajustados. A intervenção era amplamente criticada quando o objeto fosse a propriedade em si, mas não quando a mesma fosse beneficiada pela ação do Estado. Dessa forma, os setores modernizantes da agricultura defendiam a intervenção do Estado para a modernização do setor, tendo como limite de atuação o direito de propriedade.

Já em relação ao setor industrial, embora não tenha sido o foco do Plano Salte, ele fazia parte de uma política integrada entre indústria e agricultura. Pontos como a diversificação da produção agrícola, a elevação dos níveis de produtividade e a ampliação do mercado interno eram vistos com maiores possibilidades a partir dessa integração, em que a indústria, além de fornecedora de produtos para uma agricultura moderna e mecanizada, seria uma grande consumidora de produtos agrícolas. Essa relação integrada entre agricultura e indústria, ao buscar mecanismos que compatibilizassem produtos industriais, aumento da produtividade agrícola e consolidação de mercados consumidores, mitigava medidas como a reforma agrária, enfatizando a produtividade através de modernos métodos de cultivo.

Quanto ao segundo governo Vargas (1951-1954), este é compreendido por Tapia como um período de avanço do capitalismo no campo, marcado por um conjunto de medidas que articulavam a questão agrária à industrialização. Através da criação de órgãos,

principalmente da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), o governo Vargas buscava de forma concomitante solucionar as questões agrária e agrícola.¹⁰⁰

Dentro do projeto nacionalista de Vargas, a industrialização era base para a constituição de um desenvolvimento autônomo. Nesse sentido, a modernização da estrutura agrária e a política agrícola (através da mecanização do setor, concessão de créditos e financiamentos, além de um sistema que integrasse armazenamento e comercialização de produtos agrícolas) assumiam papel fundamental para o crescimento contínuo e estável da produção nacional, consolidando a autonomia do Estado em relação à importação de determinados produtos.

Segundo Tapia, Vargas defendia uma ampla integração entre indústria e agricultura, e que esta respondesse a questões como o aumento populacional e a demanda urbana crescente de alimentos. Por sua vez, projetava uma indústria que fomentasse a agricultura através de máquinas, tratores e produtos destinados ao aumento da produção. O combate à via conservadora de lento desenvolvimento capitalista no campo, motivo de desajuste entre industrialização e agricultura, era uma das bases do governo Vargas.

A CNPA, criada em 1951 e extinta em 1962, era um órgão responsável por estudos e orientações para o Presidente da República sobre medidas voltadas para o desenvolvimento agrícola e o bem-estar das populações rurais. Seu trabalho abrangia temas como aumento da produtividade, assistência ao trabalhador rural e mecanismos de facilitação de acesso à terra, como colonização e penalização a terras improdutivas. As diretrizes gerais da CNPA indicavam uma política agrária pautada no intervencionismo do Estado, tema que fomentava a discordância dos setores conservadores. Dentre as orientações da CNPA, a mais conflituosa era a que buscava regulamentar a desapropriação por interesse social.

A tentativa do Poder Executivo de regulamentar tal instrumento de reforma foi levado ao Congresso através do Projeto de Lei nº 3.406, de 1953, que buscava definir os casos de desapropriação por interesse social.

Em mais uma tentativa de conciliar intervenção do Estado e direitos individuais, o projeto inseria no debate político questões como qual tipo de imóvel seria objeto de desapropriação e também suas formas de compensação. As transformações do conceito de propriedade e, com isso, os casos de desapropriação, segundo a justificativa do projeto, “foram se ampliando, de modo a possibilitar a satisfação de novas tarefas pelo Estado, à

¹⁰⁰ TAPIA. Op. Cit.

proporção que este alargava seu campo de atuação na organização dos serviços públicos e na intervenção no domínio econômico”.¹⁰¹

O projeto definia como de interesse social os imóveis improdutivos e aqueles cuja exploração fosse insuficiente perante os interesses sociais representados pelos centros de consumo próximos a tais imóveis, determinando que seu improdutivo “decorrerá de índices que o Ministério da Agricultura deverá elaborar atendendo aos recursos naturais e de ordem técnica, disponíveis em cada região do país”, permitindo o anteprojeto que a desapropriação se limite “à perda do uso temporário da propriedade, sem afetar o domínio, como acontece nas desapropriações por necessidade e utilidade pública”.¹⁰²

O projeto em questão articulava novas formas da defesa da propriedade por parte dos grupos conservadores, que viam na desapropriação uma violação de direitos fundamentais e defendiam a penalização da propriedade improdutiva por via indireta, principalmente através da tributação. Já para os grupos reformistas o Estado não extinguiria o direito individual, mas o substituiria por uma alternativa econômica, conciliando-o à justiça social. Todavia, o ponto mais contraditório do projeto era a tentativa de furar a blindagem constitucional que impedia uma efetiva política de reforma agrária: a “prévia e justa indenização em dinheiro”.

Na justificativa apresentada ao Congresso, caracterizava-se como “justa indenização” o *custo histórico* do imóvel a ser desapropriado, “computando-se o preço de aquisição e das benfeitorias, os impostos pagos e os juros legais”. Operava-se “uma restauração do estado anterior, com a restituição daquilo que o proprietário inerte, ou incapaz, efetivamente despendeu”.

A Comissão de Constituição e Justiça prontamente substituiu tal proposta, sob a alegação de que “não nos parece possível, em face da Constituição, adotar para o cálculo da indenização devida ao proprietário desapropriado por interesse social um critério diferente do estabelecido para os casos de necessidade ou utilidade pública”, concluindo que a “justa indenização a que se refere o § 16 do art. 141 da Constituição há de ser considerada segundo os mesmos princípios seja qual for a causa ou motivo determinados de desapropriação”.

Além da desqualificação do *custo histórico* como critério para indenização, o que afetaria a estabilidade econômica do proprietário desapropriado, os grupos conservadores também alegavam a presença de vício material no projeto de lei, questionando a legitimidade do Legislativo para definir valores das desapropriações. Na visão conservadora, essa função

¹⁰¹ BRASIL. Projeto de lei nº 3.406, de 1953. *Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua efetivação*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 12 fev 2014.

¹⁰² Idem.

caberia ao Judiciário, perdendo com isso o projeto junto ao Congresso seu potencial de debate.

Além da tentativa de regulamentar a desapropriação por interesse social, o governo Vargas buscava a inclusão do trabalhador rural no sistema de direitos sociais, principalmente através da extensão da legislação trabalhista, aplicável exclusivamente aos trabalhadores urbanos.

A forma de institucionalizar tal demanda por parte do Executivo se deu através do projeto de lei nº 738, de 1951, que autorizava a União a criar uma fundação chamada Serviço Social Rural. Transformado na lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, o Serviço Social Rural (SSR) foi objeto de intenso conflito em um ponto bem específico: seu controle. Durante o processo legislativo que culminou na promulgação da lei, observa-se que as principais preocupações, tanto dos debates legislativos quanto nas Comissões de Constituição e Justiça e de Economia, diziam respeito à natureza jurídica da entidade (fundação ou autarquia) e aos mecanismos de arrecadação.

Quanto ao amparo ao trabalhador rural, a Comissão de Economia da Câmara, através do relator Leoberto Leal (PDS-SC), declarou que o projeto era “ligado a um vigoroso futuro para a nossa terra – porque esse interesse, por tantos demonstrado, por um projeto radicado na terra brasileira, é um sintoma de mentalidade nova”, apreciando a finalidade do projeto e destacando ser “um sinal de que o homem do campo não continuará a ser para nós o grande esquecido. O homem que, apesar do seu entranhado amor pela terra, se vê forçado, por falta de assistência, a abandoná-la em massas cada vez mais densas”.¹⁰³

Pelo exposto, os grandes questionamentos acerca do SSR não se concentravam na extensão da legislação social ao trabalhador rural, historicamente desassistido, mas no controle político-ideológico do programa. Como observa Tapia¹⁰⁴, a proposta de criação do SSR inaugurava um espaço de disputa entre Estado e entidades do patronato rural pela possibilidade de controle político-ideológico das massas rurais. Enquanto para o patronato rural o controle do SSR seria uma forma de neutralizar demandas como a reforma agrária e uma possível inquietação social decorrente da organização sindical prevista no projeto, o controle estatal da entidade representaria o apoio às demandas do governo, dentre elas a reforma agrária, mas não apenas isso. Além do controle e (des) mobilização política dos

¹⁰³ BRASIL. Projeto de lei nº 738, de 1951. *Autoriza a união a criar uma fundação denominada serviço social rural*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 7 jul de 2014.

¹⁰⁴ TAPIA. Op. Cit. Pags. 259 e 260.

trabalhadores rurais, o controle estatal da SSR significava a integração das massas rurais ao projeto nacional de desenvolvimento de Vargas.

Os conflitos de interesses presentes em protelações, reprovações e arquivamentos dos projetos no Congresso evidenciam como as casas legislativas constituíam o espaço de luta central para a aprovação (ou não), e em quais termos, da reforma agrária. É nesse âmbito decisório que destacamos a atuação do deputado Ultimo de Carvalho.

O ano de 1955, quando entrou em vigor o SSR, também marcou o início das atividades de Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG) no Legislativo federal. O próximo tópico analisa a questão agrária no Congresso, as posições partidárias e a atuação de representantes reformistas e conservadores, dando destaque à atuação do deputado mineiro.

Considerando o caráter heterogêneo das legendas partidárias observadas por Tapia, as posições de Ultimo de Carvalho quanto à reforma agrária poderiam ser identificadas como reformistas ou conservadoras? Chegar a uma resposta é uma das formas de identificar as razões da “lei do boi”, relacionando as concepções do deputado sobre as questões agrária e agrícola e a elaboração do projeto de lei.

O período entre o início da atuação de Ultimo de Carvalho até a promulgação da “lei do boi” foi marcado por um conjunto de transformações que não podem ser desconsideradas, como a ação política dos movimentos camponeses, a intensificação dos debates sobre reforma agrária, o golpe civil-militar, a promulgação do Estatuto da Terra, a revogação do dispositivo constitucional que vinculava a desapropriação à “prévia e justa indenização em dinheiro” e a consolidação da “modernização conservadora” da agricultura. Nesse sentido, a análise da atuação parlamentar de Ultimo de Carvalho buscará sempre a conexão com os grandes pontos em discussão sobre a questão agrária e esta, ao mesmo tempo, será abordada em suas conexões com os projetos de desenvolvimento capitalista.

2.3 A questão agrária no Legislativo e a atuação de Ultimo de Carvalho

Para a discussão da relação entre o sistema partidário e a questão agrária, o trabalho de Tapia será o referencial utilizado, pois suas análises identificam os aspectos político-ideológicos dos partidos envolvidos nos debates sobre o tema, além da relação entre Executivo e Legislativo.¹⁰⁵

¹⁰⁵ TAPIA. Op. Cit.

Um dos projetos mais discutidos no período foi o de número 4.389 de 1954, de autoria do deputado Coutinho Cavalcanti (PTB-SP), que buscava instituir a reforma agrária articulando alguns pontos relacionados à desapropriação por interesse social do latifúndio improdutivo. O latifúndio representava uma estrutura agrária arcaica e injusta, de forma que seu projeto buscava definir parâmetros para a desapropriação através do entendimento do que seria justo valor de indenização, definindo ser aquele declarado pelo proprietário para fins de cobrança do imposto territorial rural. Além desse ponto, o projeto definia as áreas prioritárias para desapropriação, as modalidades de arrendamento (como o especial e de terras públicas), a regulamentação das relações entre empregados e trabalhadores rurais (como os contratos de locação), além da política agrícola, que abrangia assistência técnica, social e financeira ao trabalhador rural.

Porém, mesmo motivado por certo reformismo, o projeto não atacava a grande propriedade em geral, mas apenas o latifúndio improdutivo.

Nas exposições do projeto Coutinho Cavalcanti, as diretrizes e bases para a reforma agrária no Brasil foram expostas pelo deputado Carlos de Britto Velho (PL-RS), em que a reforma agrária como instrumento a serviço do capitalismo, democrática, é confrontada com a reforma de viés revolucionário: “A reforma agrária se fará por bem ou por mal; ou para o bem ou para o mal do Brasil. Ou a realizam com violência, e contra a liberdade; ou a fazem os verdadeiros democratas em moldes que beneficiem, com justiça, a todos, e se resguardem as liberdades”, e conclui: “Noutras palavras – ou a Reforma Agrária com supressão da propriedade e da liberdade, ou a Reforma Agrária com garantias para a propriedade e para a liberdade”.¹⁰⁶

Quanto à relação entre concentração fundiária, acesso à terra e produção agrícola, destaca os seguintes levantamentos:

No Brasil, em geral, muitíssimos são os que trabalham a terra e relativamente muito poucos os que a possuem. Considera-se que os rurícolas são 2/3 dos habitantes do país, isto é, mais de 10.000.000 de famílias, e que desses habitantes apenas 18% são proprietários, representando os 82% restantes a massa que nada possui”. Notável, ainda, é que 8% dos proprietários controlam 75% da área total da propriedade rural”. Quanto ao que se refere à produtividade agrícola, não é mister que alinhemos aqui números. Todos sabem, e demais, que ela está muitíssimo aquém do que se deveria esperar, com o cortejo dos males decorrentes: vida caríssima, má alimentação generalizada, baixíssimo nível de vida, mercado interno miserável.¹⁰⁷

¹⁰⁶ BRASIL. Projeto de lei nº 4.389, de 1954. *Institui a reforma agrária*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 22 set de 2014.

¹⁰⁷ Idem.

O projeto Coutinho Cavalcanti referendava alguns pontos do programa de governo de Getúlio Vargas para o desenvolvimento nacional, dentre eles a atuação do Estado como ente catalisador do processo, a elevação da produção agrícola destinada ao abastecimento combatendo o latifúndio improdutivo, a formação de uma classe média rural, incentivada por processos de modernização do setor agrícola e certa paridade de tratamento pelo Estado entre a questão agrária (pensada conjuntamente com a questão agrícola) e o programa de industrialização.

Através de vários substitutivos e seguidas remessas às comissões do Legislativo, o projeto Coutinho Cavalcanti vagou pelo Congresso até 1962, quando foi arquivado. Os mecanismos protelatórios existentes eram importantes instrumentos na consolidação, ou não, dos interesses presentes em cada proposição do Executivo ou mesmo do Legislativo.

O projeto Coutinho Cavalcanti marca, na visão de Tapia¹⁰⁸, a desilusão petebista com a mobilização do Executivo, via CNPA, na realização de uma reforma agrária. Mesmo com a já destacada heterogeneidade no interior das agremiações partidárias, o PTB mantinha quanto à questão agrária uma posição reformista, defendendo alterações na estrutura fundiária e um conjunto de modalidades de assistência ao trabalhador rural, desde a sua qualificação para o manejo da terra (da qual se tornou proprietário), até a educação e a legislação trabalhista.

Quanto à UDN, Tapia¹⁰⁹ destaca que durante sua existência (1945 e 1965), era identificada como um partido de “proprietários rurais” contrários a reformas sociais e políticas. Embora contivesse certa heterogeneidade em seu interior, constituída por grupos diversos e alguns até próximos das correntes reformistas, destacavam-se os aspectos conservadores dos grupos dirigentes do partido, pautados pela defesa de medidas anti-populares e anti-sociais, em boa parte representantes dos interesses dos grupos mais modernos de São Paulo, cuja “reforma” consistia em modernizar para aumentar a produtividade, investindo em técnicas de produção, mas sem alteração da estrutura fundiária. Os udenistas reconheciam a intensificação do processo de industrialização no país, de forma que o capital industrial representava um grande arsenal argumentativo favorável à mudança da base técnica da agricultura sem reforma agrária. A industrialização cada vez mais efetiva representava a possibilidade de se colocar a modernização do setor como a solução para o problema da agricultura nacional, consolidando a posição da UDN na necessidade de “modernizar para conservar”. Um “agrarismo modernizante” que representava, por um lado, o conservadorismo

¹⁰⁸ TAPIA. Op. Cit. Pag. 306.

¹⁰⁹ Idem. Pag. 327.

em relação à questão agrária e à extensão da legislação social aos trabalhadores rurais, por outro significava o reconhecimento do impacto do capitalismo industrial na sociedade em geral e na classe agrária em particular.

Já o PSD, embora contivesse certo “getulismo” no período, que o mantinha inerte frente algumas questões provenientes do Executivo, possuía vários traços de semelhança com a UDN, dentre eles uma expressiva representação dos setores agrários. Havia entre PSD e UDN uma grande identificação de classe, em certa medida definidora de suas estratégias políticas, podendo-se enquadrá-los na categoria de partidos “conservadores”.¹¹⁰

As correntes político-ideológicas quanto à questão agrária na década de 1950 e início dos anos de 1960 podem ser relativamente aglutinadas nas legendas partidárias atuantes no período, tornando-se um ponto importante para a análise dos posicionamentos de Ultimo de Carvalho.

Agricultor, médico veterinário e engenheiro graduado pela Escola de Agronomia e Veterinária de Belo Horizonte, Ultimo de Carvalho exerceu várias funções ligadas ao ramo da agropecuária como veterinário e engenheiro topógrafo da Secretaria de Agricultura de Belo Horizonte, além de diretor comercial da Cooperativa Central de Produtores de Leite (CCPL), no Rio de Janeiro. Politicamente, foi um dos fundadores da Legião de Outubro, organização criada em Minas Gerais com o objetivo de oferecer sustentação política ao regime pós-1930, além de se tornar uma alternativa política frente ao Partido Republicano Mineiro (PRM) e um dos fundadores do Bloco Parlamentar Revolucionário, um agrupamento pluripartidário que apoiava o regime civil-militar pós-1964.¹¹¹ No Congresso Nacional esteve ligado ao PSD até 1965, quando passou a pertencer aos quadros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Definindo-se como representante do “bloco ruralista”, uma das primeiras discussões de Ultimo de Carvalho no Congresso sobre temas agrários foi em relação ao projeto de lei 4.264-B de 1954, de autoria do Poder Executivo, que estendia o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho e da legislação complementar aos trabalhadores rurais.

Os opositores do projeto viam na extensão da legislação trabalhista ao trabalhador rural uma paridade descabida, tendo em vista as particularidades das atividades urbanas. No parecer emitido pela Comissão de Economia, o relator, deputado Daniel Faraco (PSD-RS), destacou que:

A diversidade de condições entre a agricultura de um lado e o comércio e a indústria de outro exigem, a meu ver, que o estatuto dos direitos e garantias

¹¹⁰ TAPIA. Op. Cit. Pag. 337.

¹¹¹ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc>, acesso em 18 de nov de 2014.

do trabalhador rural seja construído como um sistema próprio, adequado às particularidades e às características especiais do trabalho agrícola tal como se exerce no Brasil.¹¹²

As particularidades do trabalho agrícola seriam um obstáculo à estabilidade no emprego, garantia prevista no projeto, além da indenização por despedidas arbitrárias. Como justificativa para tais negações, a pequena propriedade ganhava destaque pela sua impossibilidade de cumprir tais obrigações. Para o relator:

Devemos prever por conseguinte, as repercussões advindas da extensão da lei vigente aos pequenos estabelecimentos, de caráter predominantemente familiar e onde o empregado é, na prática, um trabalhador contratado por outros trabalhadores que dele se distinguem pelo fato de correrem mais diretamente o risco do empreendimento. A Consolidação das Leis do Trabalho, estendida como se propõe, viria acentuar essa distinção, dando ao “trabalhador-empregado” o privilégio de exigir do “trabalhador-empregador” direitos de horário, indenização e estabilidade que os últimos não poderiam exigir de ninguém. (...) Mas ao próprio trabalhador-empregado, será que a projetada extensão da Consolidação das Leis do Trabalho viria beneficiar? De início, por certo, a nova lei surpreenderia situações criadas e muitos desses trabalhadores-empregados ver-se-iam, de uma hora para outra, titulares de indenizações ou de estabilidade que os trabalhadores-empregadores deveriam suportar, mesmo à custa de prejuízos em seu modesto patrimônio. Logo a seguir, porém, o instinto de defesa levaria os “empregadores” a evitar, ao máximo, situações semelhantes. E um dos efeitos da lei, talvez não previsto e certamente não desejado pelos seus fautores seria o de transferir para a categoria “temporária” grande parte dos trabalhadores hoje empregados de forma “permanente”.¹¹³

Em discurso preferido em 13 de setembro de 1956, Ultimo de Carvalho manifestou-se em relação ao projeto, enfatizando que a grande dificuldade em estender o regime da Consolidação das Leis do Trabalho ao trabalhador rural era a garantia constitucional da estabilidade na empresa, prevista no artigo 157, XII da Constituição Federal. Nesse ponto, o parlamentar diferenciou o que entendia por estabilidade funcional e estabilidade econômica. Para ele, o que o legislador propôs foi a estabilidade econômica, e não a funcional, negando a reintegração do trabalhador rural que fosse despedido após 10 anos de prestação de serviços, direito assegurado pela CLT ao trabalhador urbano. Para Ultimo de Carvalho, a indenização paga ao trabalhador rural despedido deveria ser paga pelo Fundo Agrário Nacional, cujo projeto de lei de sua autoria transitava pela Câmara, defendendo um dos pontos decorrentes em seus discursos: um conjunto de medidas estatais para a assistência ao trabalhador rural. A

¹¹² BRASIL. Projeto de Lei nº 4.264, de 1954. *Estende o regime jurídico da consolidação das leis do trabalho e de sua legislação complementar aos trabalhadores rurais e manda-lhes aplicar, nos casos em que dispõe, a legislação de previdência social.* Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 17 ago 2014.

¹¹³ BRASIL. Projeto de Lei nº 4.264, de 1954. *Estende o regime jurídico da consolidação das leis do trabalho e de sua legislação complementar aos trabalhadores rurais e manda-lhes aplicar, nos casos em que dispõe, a legislação de previdência social.* Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 17 ago 2014.

estabilidade nas relações laborais era a grande crítica do deputado ao projeto do Executivo, mostrando-se favorável ao substitutivo que retirou do projeto o que entendia como estabilidade funcional.¹¹⁴

A intervenção do Estado na agricultura, ao menos no plano assistencial, era defendida por Ultimo de Carvalho como uma forma de assegurar condições para a elevação da produtividade nacional, tanto pela “proteção” ao trabalhador rural quanto pela sua manutenção no campo. Como ressaltado, o ponto mais criticado pelo deputado quanto à extensão da CLT aos trabalhadores rurais era a estabilidade no emprego, admitindo certas garantias para os trabalhadores. Ao relatar a situação do trabalhador rural, posicionou-se desfavorável frente à não aprovação do substitutivo que estendia aos trabalhadores rurais o regime jurídico da CLT, destacando que tal decisão “não foi ao encontro dos interesses dos nossos homens do campo”, em que o amparo referente ao trabalhador urbano deveria também ser conferido aos trabalhadores rurais. Para Ultimo de Carvalho, a ausência de amparo legal ao trabalhador rural era um dos grandes fundamentos para o êxodo rural.

Em sessão ocorrida em 10 de julho de 1957, o parlamentar manifestou algumas posições fundamentais sobre seu entendimento do que era reforma agrária. Em plenário, argumentou que o aumento de terras improdutivas no Brasil decorria não da concentração fundiária, como defendiam setores reformistas, mas do êxodo rural, pelo qual trabalhadores rurais saíam de suas terras, deixando-as incultas e improdutivas. A queda da produção de produtos para exportação como algodão, cacau e café no período foram destacados pelo deputado como decorrência do êxodo rural e da falta de mão-de-obra no campo.¹¹⁵

A estrutura urbana, supostamente privilegiada frente ao campo, também foi ressaltada pelo deputado Carlos Pinto (PSD-RJ), alegando que a assistência social “só funciona no asfalto”, motivo pelo qual os trabalhadores rurais deixavam o campo brasileiro em direção às cidades. Porém, as manifestações sobre as formas de fixação do homem à terra não provinham apenas dos setores conservadores que defendiam formas alternativas de manutenção do homem no campo que não fosse a reforma agrária. Em meio às posições conservadoras sobre a estrutura fundiária, o deputado Frota Aguiar (UDN-GB) levantou a questão sobre a reforma agrária como forma de fixar o homem ao campo. Contrapondo-se a Carlos Pinto, Miguel Leuzzi (PSD-SP) e Ultimo de Carvalho, Frota Aguiar justificava que a

¹¹⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I, de 14 set de 1956. Pags. 8178, 8179 e 8180.

¹¹⁵ BRASIL. Diários do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. de 11 de julho de 1957. Pags. 4710 e 4711.

reforma agrária seria uma forma de estabelecer diretrizes políticas, econômicas e sociais para a propriedade rural, fixando o homem à terra.¹¹⁶

O agravamento da questão fundiária no início da década de 1960 foi marcado por ações que intensificaram a concentração da posse e propriedade da terra, como expulsões de arrendatários, parceiros, posseiros e pequenos proprietários, além da grilagem de terras, culminando na reação dos trabalhadores rurais através de um amplo processo de organização voltada para a luta pela terra, tendo sua maior expressão nas Ligas Camponesas.

A atuação das Ligas Camponesas é marcante como ação política voltada para a reforma agrária. Segundo Tapia¹¹⁷, as Ligas Camponesas tinham por objetivo uma reforma agrária ampla, capitaneada pela luta contra a concentração fundiária, não estabelecendo ligações com os setores latifundiários. Para as Ligas, o principal ator no processo revolucionário no campo era o campesinato, diferenciando-se de outras correntes, como a comunista, que identificava nos trabalhadores assalariados organizados em torno do sindicalismo rural a principal força revolucionária deste processo. Embora visões distintas acerca desse processo existissem no interior das Ligas, destaca-se a abordagem pela qual a reforma agrária seria a base da instituição de um regime socialista, socializando o acesso à terra e eliminando instituições capitalistas como o latifúndio. Para a realização da reforma agrária, organizavam um conjunto de demandas e ações que deveriam ser instituídas para a efetividade de uma política social voltada para o campo, dentre elas: eliminação do latifúndio através da desapropriação via títulos públicos de longo prazo, e não através de prévio pagamento em dinheiro, alterando-se a Constituição Federal em seu artigo 141, § 16; livre direito de associação ao trabalhador rural e da extensão da legislação social aos mesmos; anulação dos títulos de propriedade precários ou ilegais e sua reversão para o domínio público; combate à grilagem e entrega de título definitivo de propriedade para posseiros que faziam uso de pequenas propriedades; progressiva taxaço sobre a grande propriedade agrícola e da fim isenção quanto à pequena propriedade.¹¹⁸

Além da ação política das Ligas, esse período também era marcado pela disputa entre diversas correntes teóricas sobre a reforma agrária, destacando-se a visão cepalina, as teses marxistas tradicionais e as abordagens de Ignácio Rangel e Caio Prado Júnior.

A visão cepalina tinha como foco de análise as economias latino-americanas e as causas estruturais de sua estagnação. Uma das causas estruturais que impediam o

¹¹⁶ BRASIL. Diários do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. de 11 de julho de 1957. Pags. 4710 e 4711.

¹¹⁷ TAPIA. Op. Cit. Pag. 460.

¹¹⁸ Para mais, ver TAPIA. Op. Cit. Pags. 460 a 462.

desenvolvimento dos países da região para os cepalinos era a estrutura fundiária. A concentração de terras e a ausência de técnicas modernas de produção seriam responsáveis pela escassez de alimentos, cuja conseqüência seria uma desproporcionalidade entre oferta e demanda de alimentos, principalmente frente à industrialização, provocando grande pressão sobre os preços dos alimentos e sobre os salários, afetando o processo de industrialização.

Os estudos de Celso Furtado demonstravam o papel fundamental da estrutura agrária no desenvolvimento nacional. Para Furtado, a estrutura agrária monopolizada era um dos principais fatores de concentração de renda, não por ser um fenômeno exclusivo do setor agrícola, mas pelo fato das baixas condições de vida das populações rurais e dos processos daí decorrentes, como o deslocamento para as áreas urbanas, contribuindo para a manutenção do *status quo* vigente. O pensamento de Celso Furtado identificava na concentração fundiária um processo político que impedia a formação de comunidades agrícolas e classes camponesas, consolidando o poder através da concentração fundiária e culminando na formação de uma sociedade rural moldada a partir dos interesses da empresa agro-mercantil.¹¹⁹

Dessa forma, a reestruturação fundiária ganhava destaque no pensamento de Celso Furtado através da multiplicação de pequenas propriedades como forma de incentivar a agricultura de subsistência e a inclusão do trabalhador rural como elemento efetivo do processo de industrialização, passando este a integrar o desenvolvimento capitalista, além de romper com as velhas formas de dominação através de um conjunto de medidas sociais voltadas para o setor, como a legislação social.

Já as teses marxistas tradicionais podem ser agrupadas em três vertentes: o feudalismo antecedente ao capitalismo; o feudalismo coexistente ao capitalismo e o capitalismo penetrando no feudalismo.¹²⁰ Embora as três teses tivessem particularidades, o marxismo tradicional definia a estrutura agrária concentrada como incompatível com o avanço do capitalismo no Brasil, tendo em Alberto Passos Guimarães um de seus maiores expoentes.

Em seu pensamento, a agricultura era representada por relações não-capitalistas ou resquícios feudais representados pelo latifúndio. O marxismo tradicional atacava a concentração da propriedade, responsável por relações de trabalho arcaicas, baixo nível de renda dos trabalhadores rurais, além da manutenção de um sistema de coação econômica e

¹¹⁹ SZMRECSÁNYI, Tamás. Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado. In: *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento* / Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo (organizadores). – São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.

¹²⁰ As teses marxistas tradicionais estão expostas em FRANK, Gunder. A agricultura brasileira: capitalismo e mito do feudalismo – 1964. In: STEDILE, João Pedro. (org) *A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980*. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

extra-econômica das populações rurais. Ademais, a concentração fundiária seria responsável pela baixa produção agrícola, incompatível com o desenvolvimento em curso no Brasil.

Nesse contexto, a reforma agrária seria um instrumento que abriria espaço para o avanço das relações capitalistas no campo, contribuindo para o desenvolvimento nacional através do surgimento de pequenos e médios proprietários e a sua inclusão no mercado interno mais amplo.

Já a abordagem de Ignácio Rangel fazia a defesa do latifúndio capitalista, cuja particularidade era o reconhecimento da existência de “restos feudais” no campo, concomitantemente à formação capitalista ou pré-capitalista de propriedade rural. Essa concepção identificava traços internos “feudais” da propriedade rural, enquanto que externamente prevalecia a atividade comerciante. Pensando a questão agrária integrada ao desenvolvimento industrial, Rangel defendia a concepção que reforma agrária e desenvolvimento industrial deveriam ser simultâneos, em que a agricultura supriria as necessidades dos bens agrícolas, importáveis e exportáveis per meio da criação de pequenas propriedades que respondessem à mão-de-obra para as grandes fazendas, criando condições para a melhoria das condições de vida da população rural.

Esse processo estaria organizado em torno de alguns pontos, como uma política de preços mínimos, crédito agrícola, assistência técnica e armazenamento de produtos agrícolas, além de uma política de povoamento em terras de fronteira. Mediante programas de povoamento e colonização, Rangel colocava-se favorável ao acesso à terra, mas ao identificar o latifúndio “feudal”, diferenciava-o do latifúndio capitalista, o qual deveria ser apoiado pelo Estado por meio de incentivos para o uso de máquinas e concessão de crédito. Desta forma, Rangel defendia a aliança entre setores progressistas e a grande propriedade moldada pelo capitalismo, fortalecido pela modernização da agricultura, mantendo uma posição conservadora perante as abordagens que defendiam a redistribuição de terras como um instrumento para o desenvolvimento capitalista.

Já para o historiador Caio Prado Júnior, pioneiro no pensamento de esquerda a contestar as abordagens que identificavam a agricultura a partir de traços pré-capitalistas ou feudais, a grande propriedade era a base da organização econômica desde a colonização, sendo responsável pela sustentação de uma economia mercantil que, a partir de 1888, com a introdução do trabalho “livre”, estabeleceu-se como base da produção capitalista.

As relações vigentes no campo, como parceria e o arrendamento, ao possuírem a natureza de locação de serviços, eram compreendidas como semelhantes à relação salarial,

típicas do capitalismo. A partir dessa abordagem, Caio Prado identificava, dentro de uma agricultura capitalista, a extensão da legislação social e a sindicalização dos trabalhadores rurais como mecanismos fundamentais para um programa de reforma agrária. Quanto à concentração da propriedade, entendia que esse fenômeno criava uma reserva de mão-de-obra formada por uma massa de trabalhadores que, desprovida de terras e de mínimos padrões de vida, não tinha poder de barganha, o que repercutia no baixo nível dos salários.

Pelo exposto, a proteção ao trabalhador rural era fundamental para a melhoria da qualidade de vida das populações rurais, objetivo a ser atingido através da reforma agrária, que incluía também a transformação dos trabalhadores rurais em proprietários através do acesso à terra, cuja consequência seria a estabilidade entre oferta e demanda no mercado de trabalho e o aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Pelo fortalecimento da organização dos trabalhadores do campo e das formas de aumento do nível de vida (legislação social e acesso à terra), Caio Prado não defendia a aliança com a grande propriedade capitalista, mas uma aliança entre trabalhadores rurais, urbanos e forças de esquerda. Em relação à redistribuição de terras, Caio Prado assumia uma postura moderada, reconhecendo a possibilidade de desestabilização da produção agrícola caso adotada uma redistribuição indiscriminada. Com isso, defendia a divisão de terras em casos concretos e não através de regulamentações abstratas, além da implementação de políticas de povoamento.

Tanto as abordagens teóricas quanto a ação política das Ligas resultaram de um conjunto de fenômenos relacionados à questão agrária, como o avanço da fronteira agrícola e a alteração das relações de produção no campo (aumento da produção e abastecimento dos centros urbanos), além do rompimento com as velhas formas de dominação (poder local) e o fortalecimento da burguesia industrial, cuja consequência era o conflito pela legitimidade na condução do projeto nacional de desenvolvimento. Essas relações ultrapassavam a dimensão econômica da questão agrária e cristalizavam o que Medeiros definiu como a sua dimensão política.¹²¹

A autora argumentou que o surgimento de uma nova categoria econômica decorrente da subordinação da terra ao capital, a renda da terra, adquirida sobre um bem escasso, monopolizado e deficiente do ponto de vista da reprodução (a terra), faz com que o proprietário capitalista se aproprie da mais-valia social, paga por toda a sociedade.

Para Medeiros, a estrutura agrária nas sociedades capitalistas representa o sistema de relações de forças sociais vigente, de forma que analisar a reforma agrária unicamente sob

¹²¹ MEDEIROS. *A questão da reforma agrária no Brasil (1945-1964)*.

uma abordagem econômica não é capaz de avaliar todas as dimensões constitutivas do monopólio da propriedade da terra, como a manutenção do poder político por parte dos latifundiários.

Controle dos meios de produção e concentração fundiária são analisados pela autora a partir de uma estreita relação, em que “ao lado do monopólio de classe sobre os meios de produção, deve se considerar o monopólio de classe sobre a terra – e ambos são condição para permitir a subordinação do trabalho ao capital, negando-lhe a possibilidade de uma reprodução autônoma”.¹²²

As conseqüências dessa dinâmica foram a transformação nas relações de produção no campo, a destituição do colonato e sua transformação em trabalhador, a quebra dos padrões tradicionais de dominação (coronelismo), a expulsão de posseiros através da expansão da fronteira agrícola, a redefinição da propriedade, assegurando renda tanto em nível da extração de bens naturais quanto da inclusão da propriedade no mercado de terras e a subordinação da agricultura ao capital financeiro.

É o controle sobre esse conjunto de relações econômicas e extra-econômicas que determina a capacidade da classe dominante agrária, contraditória em seu interior, unificar algumas de suas demandas e projetos em diversos âmbitos, como a sociedade civil, o Executivo e o Legislativo.

Era essa condição de classe que, em discurso realizado em 28 de julho de 1961, Ultimo de Carvalho reafirmou sua posição “ruralista” ao defender, diante da pressão dos movimentos favoráveis à reforma agrária, alternativas para o problema, porém, sem a alteração da estrutura fundiária vigente. Para o parlamentar, as soluções apresentadas para o fortalecimento de uma economia agrícola superada eram ineficazes e de complicada concretização. Dizia que “se se desejasse de fato a reforma agrária, a modificação de nossa estrutura agrícola, o primeiro procedimento do Congresso Nacional deveria ser a reforma da Constituição no tocante à tributação do imposto territorial”. Esta, concluía, “deveria ser a primeira providência porque somente tributando as terras, somente com uma legislação nacional para as terras improdutivas é que poderíamos abrir uma larga estrada para a reforma agrária”.¹²³

Questionado pelo deputado Fernando Santana (PTB-BA) por que não modificar a Constituição no que se refere à blindagem da desapropriação por interesse social, Ultimo de

¹²² MEDEIROS. *A questão da reforma agrária no Brasil (1945-1964)*. Pag. 2.

¹²³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I, 29 jul de 1961. Pags. 5.205 e 5.206.

Carvalho afirmava que “nós não precisamos desapropriar por interesse social, se podemos desapropriar pela tributação do latifúndio. Por isso ninguém quer a reforma agrária”.

Declarando-se favorável ao Estatuto da Terra e à legislação que vai ao encontro daqueles que “de fato” trabalhavam na terra, Ultimo de Carvalho compreendia a reforma agrária pautada em processos de redistribuição de terras como demagógica e “comunizante”, cujos defensores estariam preocupados apenas em provocar a revolução social, e não com os anseios do povo brasileiro.

A “ameaça” comunista e a reforma “comunizante” eram discursos freqüentes daqueles que combatiam a reforma agrária, tendo se intensificado no início dos anos 1960, em grande parte pela implantação da Aliança para o Progresso, um programa de ajuda externa norte-americana direcionado para a América Latina, a fim de fomentar o desenvolvimento econômico, social e político dos países subdesenvolvidos. Tendo como órgão operacional a *United States Agency for International Development* – USAID, vinculada ao Departamento de Estado, a iniciativa estava inserida no programa de segurança nacional dos EUA.

A revolução cubana (1959) foi determinante na definição do programa. Para Ribeiro:

A política externa americana agia dentro do contexto da guerra fria e que os objetivos de longo prazo da segurança nacional americana, desenvolvidos em torno desta questão, estavam presentes. (...) A Aliança foi moldada, em grande parte, pelo medo de que os movimentos comunistas pudessem capturar, em seu favor, as aspirações de mudança na região. O ponto central de atenção da Casa Branca era o regime cubano, o qual parecia ser capaz de garantir estas aspirações por todo o continente. A novidade do programa foi, em parte, o fato de esperar que o desenvolvimento econômico e as reformas sociais, nunca antes propostas pelo governo americano na América Latina, criassem uma estabilidade política, uma legitimidade dos regimes democráticos da região, detendo o presumido avanço comunista.¹²⁴

No período de introdução do programa, o nordeste era palco de grande agitação social em função da atuação das Ligas Camponesas, sendo considerado uma área crítica pelos idealizadores do programa como possível foco comunista e onde os esforços da Aliança deveriam ser concentrados.

Pelo exposto, o conservadorismo vinculava a ação reformista ao comunismo, a ações antidemocráticas e à instabilidade política. Nesse sentido encontramos manifestações de Ultimo de Carvalho:

Há, entretanto, uma grande diferença entre a nossa – a reforma agrária dos democratas e a deles – a reforma agrária dos comunistas. A nossa, é a reforma agrária com a Constituição; a deles é a reforma agrária contra a

¹²⁴RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA*. Tese de doutorado. Unicamp, Campinas, SP : [s. n.], 2006. Pag. 18.

Constituição. A nossa é a reforma agrária que dá; a deles é a reforma agrária que toma. A nossa é a reforma agrária que liberta; a deles é a reforma agrária que escraviza. A nossa é a reforma agrária com Cristo; a deles é a reforma agrária com Satã. A nossa é a reforma agrária para o homem; a deles é a reforma agrária para o Estado. (...) A nossa é a reforma agrária para o Brasil; a deles é a reforma agrária para Moscou.¹²⁵

Em outra oportunidade, aproveitou para questionar a legitimidade do discurso que tratava a estrutura agrária brasileira como caduca ao indagar: “como está caduca a estrutura agrária de um País que luta contra a superprodução em seus principais setores agrícolas? A superprodução de café, do açúcar, do algodão, da cebola. Em qualquer ramo a que se destine o agricultor, no Brasil, aí está a superprodução”.¹²⁶

O acirramento dos debates acerca da reforma agrária envolvia os meios legítimos de efetivar a desapropriação por interesse social. A garantia constitucional da prévia e justa indenização em dinheiro, antes identificada como um aspecto reformador da questão agrária no Brasil, passava a ser utilizada como blindagem diante dos projetos que viam no aparato constitucional o engessamento da questão. Nesse ponto, blindagem constitucional e inexistência de uma estrutura agrária ineficaz caminhavam juntas no discurso contrário à reforma agrária. Assim, em sessão plenária de 09 de outubro de 1961, verificou-se um amplo debate sobre a reforma agrária tendo como base o projeto do deputado José Joffilly (PSD-PA), em que o discurso ruralista vinculava-se ora à impropriedade da reforma agrária como alteração da estrutura fundiária, ora como desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

O deputado Rubem Nogueira (PSD-BA) defendia a propriedade privada a partir dos dois pontos citados. Destacava a diferença entre legalidade e legitimidade da propriedade, tecendo comparações com o período escravista no Brasil e enfatizando a dupla prerrogativa da propriedade privada no Brasil republicano como legal, mas principalmente, legítima. Invocando valores liberais, Rubem Nogueira exaltava a propriedade privada como um dos pilares da democracia. Por outro lado, tentava desconstruir a ação política que identificava a reforma agrária como uma questão econômica e social. Para o parlamentar, a reforma agrária era um problema jurídico, que deveria ser conduzido pela via da reforma constitucional, cujo processo é mais complexo (e demorado), e não um problema econômico e social. A estrutura fundiária também não era o problema a ser combatido na visão do deputado Correia da Costa (UDN-MT). Para o parlamentar, o problema da questão agrária no Brasil não podia ser

¹²⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 28 out de 1964. Pag. 9.595.

¹²⁶ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 25 ago de 1961. Pag. 6.146.

vinculado exclusivamente ao regime de posse e propriedade da terra, mas a um conjunto de medidas que envolviam, principalmente, a falta de assistência aos produtores. Esse tipo de abordagem era combatido por José Joffily, identificando-o como uma confusão entre estrutura agrária e estrutura econômico-financeira. Quanto ao deputado Ultimo de Carvalho, além de defender a funcionalidade da estrutura agrária nacional pelo seu índice de produtividade, entendia que a reforma agrária não poderia ser realizada através de projetos provenientes do Executivo ou do Legislativo. Para ele uma reforma agrária de viés democrático deveria ser objeto de reforma constitucional.¹²⁷

Na tentativa de assegurar mecanismos protelatórios de efetivação da reforma agrária, a garantia constitucional que assegurava prévia e justa indenização em dinheiro era defendida como elemento da estabilidade social da questão, cuja alteração deveria ser realizada somente por emenda à Constituição. Em seus discursos, Ultimo de Carvalho advogava a diferença entre projetos reformistas e reacionários quanto à questão agrária. Para ele, desapropriar sem o respaldo constitucional representava uma ação reacionária por parte daqueles que “longe de buscarem resolver o problema que se oferece da reforma agrária, procuram agitar a opinião pública do País, levar à gleba a intranqüilidade, para depois de minadas as nossas bases rurais, aparecer, não a reforma agrária preconizada por eles, mas, sim, a evolução para o Estado socialista, que muitos desejam”. Para ele, naquele momento em que se acirravam os conflitos pela terra e a ação política das Ligas Camponesas, a única forma legítima de se realizar uma reforma agrária seria através de emenda constitucional.

A previsão constitucional da desapropriação por interesse social que definia a indenização prévia e em dinheiro era o suporte ruralista para a ausência de efetividade da reforma agrária. Para Rubem Nogueira, a “reforma agrária pode perfeitamente ser feita dentro de nossa estrutura constitucional de hoje. Basta que se cumpra a Constituição, que se desaproprie pagando, como diz nossa Carta Magna, o justo valor e previamente, em dinheiro”.

Os pontos de Ultimo de Carvalho e Rubem Nogueira eram coincidentes quanto ao projeto de José Joffily, que estabelecia o pagamento das desapropriações pelo valor declarado pelo proprietário no lançamento do imposto territorial. Para Ultimo de Carvalho, esse tipo de análise seria contingencial, relatando que o justo preço seria definido com base em uma declaração de imposto territorial de acordo com um conjunto de interesses em jogo, o que geraria uma instabilidade nesse tipo de procedimento. Essa posição foi corroborada pelo deputado Mendes Gonçalves (PSD-MT), afirmando que:

¹²⁷ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 10 out de 1961. Pag. 7.321.

O homem declararia um valor maior ou menor, em função das possibilidades de sua terra ser encampada ou não. E o que é pior, poderia ocorrer também o jogo com cartas marcadas. Os bem informados, os que soubessem da maior possibilidade de encampação da sua terra, dariam o preço que quisessem. A reforma agrária deve evitar, até onde possível, a encampação, a desapropriação de terras, para não tirar a estabilidade do proprietário rural, na qual consiste a estrutura agrária brasileira.¹²⁸

A “força jurídica da Constituição” era a base discursiva dos ruralistas para combater as propostas de reforma agrária em seus múltiplos pontos. Em discurso proferido em 6 de fevereiro de 1962, Ultimo de Carvalho ratificou sua concepção sobre as formas de instrumentalização da reforma agrária. Na discussão do Projeto nº 4.389-A/54, o parlamentar destacou mais uma vez a impossibilidade de se efetivar a reforma agrária sem alteração dos dispositivos constitucionais que asseguravam os pressupostos das desapropriações. Em suas palavras:

Reforma agrária, nos termos expostos nas proposições em tela, isto é, assentadas sobre a expropriação da terra, só poderá ser feita em moldes revolucionários. Esta Casa não conseguirá enquadrar uma proposição de reforma agrária baseada na expropriação da terra, na expropriação violenta, sem pisar a Constituição, sem infringir os postulados legais da Lei Magna que rege o regime em que vivemos. Porque desapropriação de terras só poderá ser feita dentro dos termos em que a Lei Magna determina, com indenização por justo preço, por preço convencionado pela Justiça.¹²⁹

Para Ultimo de Carvalho, as desapropriações que violavam os preceitos constitucionais eram motivadas por abordagens socializantes e influências comunistas levantadas pelas instâncias políticas. A reforma agrária “legítima” seria aquela pautada nos princípios constitucionais acordados através de pactos democráticos entre os representantes do povo e seus anseios. Reforçava a idéia de que a reforma agrária efetivada nos modelos socialistas, sob a justificativa de dar terra ao camponês, na verdade apenas modificava a posse da terra, passando esta à tutela estatal, criando cooperativas de agricultores voltadas para o trabalho coletivo. A idéia de coletivização da força de trabalho como um processo decorrente da reforma agrária através da expropriação foi corroborada pelo deputado Alde Sampaio (UDN-PE). Isso mostra que havia um conjunto de forças sociais que identificavam no respaldo constitucional a grande justificativa da inviolabilidade da propriedade privada.

Ao solicitar o encerramento das discussões do projeto José Joffily de forma a encaminhá-lo às comissões da Câmara, Ultimo de Carvalho novamente se manifestou contrário ao projeto, alegando ser o mesmo “escandalosamente inconstitucional.

¹²⁸ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 10 out de 1961. Pags. 7.326, 7.327, 7.328 e 7.329.

¹²⁹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 7 fev de 1962. Pag. 101.

Inconstitucional, iníquo, ilegal e injusto, porque assenta na desapropriação de terras pelo registro que as mesmas tenham nas coletorias estaduais”.¹³⁰

As tentativas de modificação da “prévia e justa indenização em dinheiro” através de emenda constitucional eram amplamente criticadas por Ultimo de Carvalho, definido por Tapia como “adversário histórico da reforma agrária”.¹³¹

O respaldo constitucional à propriedade privada também foi utilizado contra o Projeto de Lei nº 93/1963, do senador Milton Campos (UDN-MG), que buscava regular as relações jurídicas, sociais e econômicas relativas à propriedade rural, com o objetivo de promover o aproveitamento racional e econômico da terra por aqueles que a cultivavam. O projeto trazia a desapropriação por interesse social e seus mecanismos de efetivação como forma de acesso à terra. Tal projeto não tinha caráter extremamente reformador, embora previsse o pagamento das indenizações através de letras hipotecárias e ações de sociedades de economia mista, bônus rurais e títulos da dívida pública. Todavia, esse tipo de procedimento seria apenas realizado com a concordância do proprietário. Ou seja, apenas “concordando o proprietário” a indenização seria paga de outras formas, que não dinheiro em espécie.

Mesmo neste caso, Ultimo de Carvalho defendia que tal procedimento feriria a Constituição, não apenas violando, mas extinguindo o direito de propriedade. Para o autor da “lei do boi”, a atuação do Legislativo no sentido de alterar as relações de propriedade sem uma emenda constitucional levava ao campo a instabilidade produtiva e social. Apesar de seus constantes argumentos sobre a inconstitucionalidade dos projetos que buscavam alterar as formas de indenização das desapropriações por interesse social, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) declarou o projeto válido.

Mesmo decretada a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 93/1963, mais uma vez, a postura dos defensores da estrutura fundiária vigente foi a blindagem constitucional quanto à forma da indenização. A diferença entre as formas legislativas de alteração do dispositivo legal que regulamentava a desapropriação por interesse social era que a emenda à Constituição, prevista no artigo 217 da Constituição de 1946, necessitava de quórum diferenciado e aprovação pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

O confronto político entre conservadores e reformistas teve na ascensão de João Goulart ao governo um dos momentos de grande intensidade, diante do compromisso do

¹³⁰ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 16 fev de 1962. Pags. 353 e 354.

¹³¹ TAPIA. Op. Cit. Pag. 526.

Executivo com as “reformas de base” (agrária, tributária, fiscal, administrativa e bancária), que contavam com o apoio de correntes da esquerda e também de centro.

Em 1963, Goulart anunciou a intenção do governo na promoção da reforma agrária, cuja preocupação do Executivo com a questão já havia sido demonstrada no ano anterior, através da criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA).

Na abertura do ano legislativo de 1963, Goulart enviou ao Congresso mensagem contendo uma proposta de reforma agrária, estabelecendo distinções entre a questão agrária, em especial quanto ao uso, posse e propriedade da terra, e questão agrícola, representada pela produtividade, política de preços mínimos e de crédito, além da modernização do setor agrícola. Articulando a produtividade agrícola ao processo de industrialização, Goulart compreendia que a reestruturação fundiária seria necessária para neutralizar obstáculos ao processo amplo de industrialização, tendo na concentração fundiária um dos elementos responsáveis pela baixa produtividade.

Tapia destaca que:

Goulart enfatizava o agravamento da questão agrícola, cujo reflexo mais evidente era o desajuste da produção de alimentos e de matérias-primas com relação às demandas colocadas pelo avanço da industrialização. Esse desajuste estrutural entre oferta e demanda exercia uma forte pressão no sentido da elevação dos preços internos, contribuindo para o desequilíbrio monetário e o aguçamento das tensões sociais. A solução defendida por Jango era a expansão da produção alimentar, de modo compatível com a demanda potencial, a correção das deficiências da agricultura de exportação e o aumento e melhoria da qualidade de matérias-primas destinadas ao abastecimento do mercado interno.¹³²

A preocupação de João Goulart com a baixa produtividade agrícola e sua interferência no processo de industrialização tinha na concentração da propriedade um empecilho a ser vencido pelos caminhos institucionais que, todavia, também possuíam obstáculos de natureza constitucional, como o dispositivo que definia a prévia e justa indenização em dinheiro para os casos de desapropriação por interesse social. Jango compreendia a inviabilidade da redistribuição de terras pelo acolhimento do dispositivo vigente, sendo a reforma constitucional uma possibilidade real de efetivação da reforma agrária. Uma das formas de efetivar a reforma agrária através das desapropriações era através da transformação do pagamento prévio e em dinheiro em pagamento por via de títulos da dívida pública, o que estaria ao alcance do Estado.

¹³² TAPIA. Op. Cit. Pags. 500 e 501.

Todavia, antes do projeto de reforma agrária, que não foi enviado, havia a necessidade da emenda constitucional que alterasse os dispositivos da desapropriação. Neste caso, em abril de 1963, o governo, através de Bocaiuva Cunha (PTB-RJ), líder do PTB na Câmara, apresentou a proposta de emenda constitucional que visava alterar os dispositivos constitucionais que regulavam a desapropriação por interesse social.

A atuação dos representantes das classes agrárias logo se fez presente frente tal iniciativa, destacando-se a de Ultimo de Carvalho. Viu-se que quando eram apresentados projetos que, mesmo de forma tímida, buscavam regulamentar a desapropriação por interesse social, esta deveria ser objeto de emenda constitucional. Porém, quando em 14 de abril de 1963 foi apresentada pelo deputado Bocayuva Cunha a proposta de emenda constitucional nº 1, que buscava alterar a forma de indenização, determinando que a indenização seria através de títulos da dívida pública e não em dinheiro, as manifestações de Ultimo de Carvalho tomaram uma nova configuração.

Em discurso realizado em 25 de junho de 1963, o parlamentar alegou uma realidade de abandono e de conseqüente improdutividade das propriedades rurais decorrentes da instabilidade social gerada pela proposta de emenda constitucional, motivo pelo qual os agricultores não teriam mais motivação para o trato e cultivo da terra, com medo de a qualquer instante perderam suas propriedades. A partir desse momento, a reforma constitucional, que antes era vista como a única forma de se efetivar a reforma agrária, passou a ser tratada como uma forma de extinguir o direito de propriedade. Em suas palavras:

Posso dizer que pela Constituição há quatro direitos invioláveis do cidadão. Um desses é o direito de propriedade. Se o direito de propriedade é inviolável, sua inviolabilidade se estende até o § 16 do art. 141. (...) O que a Constituição estabelece no § 16 está jungido ao corpo do art. 141. Então, é inviolável o direito de propriedade, ressalvado o que dispõe o § 16, isto, salvo os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização, em dinheiro, do valor da propriedade. Quer dizer, justo preço, pago antecipadamente.¹³³

Para Ultimo de Carvalho, o pagamento da indenização através de títulos a longo prazo violaria o direito de propriedade assegurado na Constituição. O que antes era defendido como um vício formal (a desapropriação por interesse social deveria ser regulamentada por emenda constitucional) passou a ser definido como um vício material, em que mesmo uma emenda constitucional não seria legítima para regulamentar direitos concebidos como invioláveis pelo constituinte, caso da propriedade.

¹³³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 26 jun de 1963. Pags. 3.743, 3.744 e 3.745.

Contraopondo-se aos argumentos do pessedista mineiro, Britto Velho alegou que o direito de propriedade estaria violado se tal procedimento fosse adotado sem reforma constitucional. Para o deputado gaúcho, “evidentemente seria descumprido esse direito se, na vigência desta Constituição, pretendêssemos fazer o pagamento que não aquele estatuído pelo texto constitucional”, e concluía seu discurso: “mas reformada que seja a Constituição, evidentemente se podem estabelecer outras maneiras de pagamento”.¹³⁴

Em discurso proferido em 5 de setembro de 1963, Ultimo de Carvalho classifica a proposta de emenda constitucional como “temerária e inadmissível”, “esquerdizante” e “espoliativa”, defendendo a impossibilidade de se alterar as prerrogativas da desapropriação por interesse social mesmo através de emenda constitucional:

A Constituição Brasileira foi outorgada pelo povo, sob a proteção de Deus, consagrando o regime democrático representativo, e, como tal, assegurando “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. Ora, se o direito à propriedade é inviolável, nos termos expressos no art. 141 da Constituição, a inviolabilidade alcança todos os parágrafos do mesmo artigo, entre eles o 16º, que determina: “em caso de desapropriação por interesse social, essa desapropriação se fará mediante prévia e justa indenização em dinheiro (...) Dir-se-á que a Constituição é passível de emendas. Concordamos, em termos. A Constituição pode ser emendada mas não naquilo que ela determina ser inviolável, por constituir o próprio alicerce do regime: “o direito à vida, à liberdade, à segurança individual, e à propriedade”, garantias individuais que só poderão ser restringidas temporariamente, pelo estado de sítio, se especificadas na lei que o autorizar.”¹³⁵

Esta passagem descreve as alterações das justificativas de um dos representantes ruralistas na defesa da propriedade privada. Mantida sua concepção sobre reforma agrária destituída de redistribuição de terras, passou a defender, a partir da inclusão em pauta da proposta de emenda constitucional nº 1/63, alternativas que não fossem a revisão da Constituição.

Dentre as alternativas estavam as discussões de projetos que transitavam pelo Congresso, como o projeto 4.389 de 1954, do deputado Coutinho Cavalcanti (PTB-SP), que após 17 anos “vagando” pelas casas legislativas foi arquivado em 1971; o já citado projeto 93/1963, do senador Milton Campos, arquivado em agosto do mesmo ano; o projeto de lei nº 809/63 de autoria do deputado Aniz Badra (PDC-SP), que regularizava o uso, domínio e propriedade da terra, arquivado em maio de 1965; o projeto de lei nº 277/63 do deputado

¹³⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 26 jun de 1963. Pags. 3.743, 3.744 e 3.745.

¹³⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 6 set de 1963. Pags. 6.264 a 6.274.

Plínio Salgado (PRP-SP), reformulando a estrutura agropecuária no país, arquivado em março de 1967; e o projeto nº 120/63, de Leonel Brizola (PTB-RS), dispondo sobre reforma agrária, arquivado em abril do mesmo ano. O que estes projetos tinham em comum de forma a serem utilizados como alternativas à reforma agrária? Eram projetos que não alteravam a Constituição Federal. Ou seja, quando discutidos os projetos de lei que de alguma forma tratavam da reforma agrária e da desapropriação por interesse social, a Constituição era a única forma de regulamentar tais dispositivos, cabendo para tal fim e emenda constitucional. Quando levada à discussão uma proposta de emenda constitucional, caberiam aos projetos, sempre protelatórios, a análise e regulamentação da questão agrária no Brasil.

Todavia, embora analisada a atuação de Ultimo de Carvalho no combate à emenda nº 1 de 1963, Tapia destaca que seu arquivamento foi decorrente de um conjunto de forças representadas não apenas pelo PSD de Ultimo de Carvalho. Para o autor: “As dificuldades para a aceitação da emenda constitucional nº 1 não se limitavam aos setores anti-reformistas da UDN e do PSD. Elas se faziam sentir dentro das correntes nacionalistas, defensoras ardorosas da reforma agrária”.¹³⁶

As conseqüências da resistência anti-reformista e dos demais setores envolvidos no debate sobre reforma agrária foi o arquivamento, em 8 de novembro daquele ano, da proposta de emenda constitucional.

2.4 A “reforma agrária” segundo Ultimo de Carvalho e o golpe civil-militar de 1964

A análise dos discursos de Ultimo de Carvalho revelou que o parlamentar se enquadrava no grupo que admitia algum reformismo para o setor agrícola, porém, sempre com um viés conservador em relação ao direito de propriedade. Ele defendia uma “reforma agrária” pautada em outros instrumentos que não a distribuição de terras via desapropriação. Essa forma de pensamento e ação não era uma exclusividade do deputado pessedista. Para José Gomes da Silva, a deformação conceitual da reforma agrária constitui um dos instrumentos da contra-reforma, por meio da qual se defende uma “reforma agrária” sem alteração da estrutura fundiária e dos mecanismos de posse e uso da terra, além das relações sociais dela decorrentes. Sua definição de reforma agrária como “o processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua

¹³⁶ TAPIA. Op. Cit. Pag. 508.

promoção humana, social, econômica e política”,¹³⁷ articula vários elementos sem os quais uma reforma agrária não pode ser consolidada, dentre eles a sua amplitude, (por beneficiar uma parcela significativa da população sem terra) e o seu caráter imediato (evitando frustrações e o aperfeiçoamento dos mecanismos de contra-reforma). Deve ainda a reforma agrária ser um processo drástico, por determinar uma alteração radical na estrutura fundiária e com participação do Estado, pois este, no uso de suas atribuições, possui os aparelhos para a efetividade da reforma, como leis, decretos, desapropriações e o monopólio da força.¹³⁸

A deformação conceitual de reforma agrária destacada por Gomes da Silva atinge um ou mais desses elementos, o que não impede a cooptação de alguns deles por parte dos grupos contrários à reforma.¹³⁹ Vejamos os discursos de Ultimo de Carvalho sobre o tema.

Quando da análise da pauta política dos ruralistas, viu-se que algumas defesas se concentravam na qualificação do trabalhador rural, na educação e na modernização do setor agrícola. Medidas nesse sentido são apresentadas por Ultimo de Carvalho como elementos de uma “reforma agrária”.

Em discurso realizado em 15 de fevereiro de 1962, no qual debatia o projeto de lei nº 4.389/54, Ultimo de Carvalho deu início à deformação conceitual de reforma agrária. Para o parlamentar, “reforma agrária no bom sentido, no sentido do acesso à terra para os que trabalham, para os que querem trabalhar, exige, em primeiro lugar, **a qualificação do trabalhador rural**”, e concluía: “Precisamos, antes de tudo, saber quem é o trabalhador rural, categorizá-lo, organizá-los em sindicatos do campo, para que ele possa defender os seus direitos”.¹⁴⁰

¹³⁷ SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1971. Pags 37 e 38.

¹³⁸ Para Barraclough, o Estado é agente fundamental do processo de reforma agrária, destacando o que compreende por papel contraditório do Estado. Em cada fase da reforma o Estado assume uma forma diferente de atuação, moldada por influência de fatores internos e externos. Barraclough destaca que não basta um movimento pró-reforma, mas articulações de caráter externo ao movimento, tendo o Estado como destinatário deste processo, seja para motivar a reforma (principalmente através de uma agenda política), seja através da usurpação de seu poder e a institucionalização de uma reforma complexa. BARRACLOUGH, Solon L A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes, in *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Edson Teófilo (org). Brasília: Ministério do desenvolvimento agrário, 2001.

¹³⁹ Gomes da Silva (1971) destaca como a deformação conceitual de reforma agrária foi amparada inclusive pelo órgão do governo encarregado de realizar a reforma agrária, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Para o autor, tal deformação influenciou os atos administrativos e executivos do IBRA, como nos casos em que a desapropriação perdeu espaço para outros instrumentos que, para os membros do IBRA e da classe latifundiária, era identificada com a reforma agrária, como a tributação, o zoneamento e a assistência técnica. A consequência desse fenômeno foi a consolidação da tributação progressiva como base política de reforma agrária do IBRA. SILVA, José Gomes. Op. Cit.

¹⁴⁰ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 16 fev de 1962. Sem grifos no original. Pags. 353 e 354.

A qualificação da mão-de-obra há muito havia se tornado uma demanda do ruralismo, uma vez que uma de suas conseqüências seria o aumento da produtividade no campo, e enquanto essa fosse elevada, a estrutura fundiária não seria considerada um problema.

Essa era a posição de Ultimo de Carvalho. Aumentar a produção sem alteração do regime de posse e propriedade da terra era um projeto viável através da qualificação da força de trabalho no meio rural, instrumentalizada tanto pela educação informal, mediante programas de extensão rural, quanto pela educação formal, por meio de cursos técnicos e da educação superior, voltada para atividades de organização e gestão. A educação, na visão do parlamentar, seria um instrumento da reforma agrária, identificada não como mudança do regime de propriedade, mas mudança do próprio homem do campo. A mudança de percepção do homem acerca dos aspectos ligados à agricultura, como a racionalização e modernização, e também a ocultação da realidade vivida pelo trabalhador rural, faziam parte da estrutura pedagógica do ensino agrícola, fazendo-o acreditar que sua precária condição de vida seria transformada através da educação.

Quando da inauguração da Escola Agrícola de Rio Pomba (MG), Ultimo de Carvalho destacou a relação entre ensino agrícola e sua concepção sobre reforma agrária. Em 10 de agosto de 1962, expôs que: “A Escola Agrícola de Rio Pomba, com um curso de ginásio que será ministrado com ensinamentos agrícolas, preparará os técnicos de amanhã, os quais irão fazer a reforma agrária que desejamos, de assistência ao homem do campo, reformando antes de tudo o homem, para depois reformar a terra”.¹⁴¹

A atuação constante de Ultimo de Carvalho em defesa da propriedade e da reforma agrária como sinônimo de qualificação e modernização do setor não foram apagadas com a nova ordem política instituída pelo golpe civil-militar de 1964. A continuidade de sua ação se deve ao fato de o novo regime político não ter simplesmente suprimido o debate sobre reforma agrária.

Castelo Branco identificava a reforma agrária como substancial na resolução de problemas de ordem política, social e econômica. Para o presidente, a solução de conflitos em determinadas regiões do país, a estabilidade dos trabalhadores rurais, incentivada por uma política de crédito e assistência, além da elevação da produção interna, impossibilitada pela concentração fundiária e baixo nível técnico da agricultura, eram aspectos fundamentais de sua política governamental, cujo instrumento de execução seria a reforma agrária. Nesse

¹⁴¹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 11 ago de 1962. Pag. 4.788.

sentido, o Executivo deu início a um conjunto de medidas que buscavam consolidar a reforma agrária no país.

Uma das medidas mais atacadas pelos representantes do patronato rural foi a proposta de emenda constitucional nº 10, de 1964, apresentada pelo presidente Castelo Branco, que buscava regular os mecanismos da desapropriação, dentre eles o pagamento das indenizações via títulos da dívida pública, além de definir critérios de competência, tanto do Legislativo (competência para legislar sobre direito agrário), como do Executivo (tributação).¹⁴²

Acompanhado da proposta de emenda constitucional, o governo encaminhou, através da mensagem 33/64, o projeto de lei nº 26/1964, dispendo sobre o Estatuto da Terra.

As reações de Ultimeo de Carvalho à proposta de emenda constitucional e ao Estatuto da Terra se fizeram imediatas. Em discurso realizado em 24 de junho de 1964, o parlamentar relatou que as iniciativas representavam o esquecimento do passado recente e não estavam relacionadas ao interesse do povo, uma vez que a reforma da constituição desencadearia o desaparecimento do direito de propriedade, uma das bases da “revolução de 1964”. Segundo ele:

Não coloquemos o problema da reforma agrária em base de dar terra a quem não a tem. Absolutamente, porque no Brasil, dois milhões de homens possuem menos de 100 hectares e morrem de fome em cima da terra. Então, não é possuir a terra que resolve o problema. Absolutamente. É o financiamento, é a exploração, é tornar a terra produtiva [...] vamos estruturar nossa agricultura em moldes modernos e, depois se a prática demonstrar que é indispensável que um proprietário rural perca o direito a sua propriedade – porque o bem-estar social está acima do bem-estar individual – então, sim, façamos essa reforma [...] o problema reside no homem. Por quê? Porque o instrumento para a reforma agrária é o homem. Quem vai plantar, quem vai cultivar, quem vai criar, quem vai despertar a produtividade da terra? É o homem.¹⁴³

Assim como a proposta de emenda constitucional nº 1/63, a de nº 10/64 era constantemente questionada por violar o direito de propriedade, além de gerar instabilidade econômica e social para os desapropriados:

Ora, reforma-se a Constituição para que o Poder Público pague em títulos o que se manda pagar em dinheiro, é violar o direito fundamental de uma democracia, o de propriedade. Porque o título público, qualquer que ele seja, não tem o valor comercial da moeda. O desapropriado no dia em que for despejado de sua ex-propriedade necessita de casa e alimentos para atender às necessidades da família. Como adquirir alimentos e moradia se o poder liberatório dos títulos idealizados pelos infieis democratas que cercam este

¹⁴²Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 17 out de 2014.

¹⁴³BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 25 jun de 1964. Pags. 4.723 a 4.726.

Governo está restrito ao pagamento de 30% do imposto territorial do contribuinte.¹⁴⁴

A neutralização dos movimentos sociais favoráveis à reforma agrária a partir de abril de 1964 fortalecia uma contradição na visão dos representantes do patronato rural. Dada a ausência de movimentos populares pró reforma, qual o motivo para se levar à frente um projeto de reforma agrária? Essa posição é bem destacada por Ultimo de Carvalho:

Por que se teima em pressionar o Congresso Nacional para uma reforma da Constituição com vistas à reforma agrária? Por que se teima em privar do direito de propriedade a quem a possui para entregá-la a quem não está pedindo? Por que se teima em abolir um dos quatro direitos invioláveis do cidadão sobre a intangibilidade dos quais repousa a nossa democracia?¹⁴⁵

O discurso anti-reformista de Ultimo de Carvalho ganhava fôlego através das entidades de proprietários rurais de várias regiões do país. Em 26 de outubro, o deputado mineiro expôs ao Congresso um manifesto de entidades patronais, dentre elas a Sociedade Rural Brasileira, a Federação das Associações Rurais de Minas Gerais, a Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo, a Associação Paranaense de Cafeicultores, o Conselho de Entidades Democráticas de São Paulo, a Liga Independente pela Liberdade, a Sociedade Rural do Triângulo Mineiro e a Associação Paulista de Criadores de Bovinos, ratificando a posição contrária à proposta de emenda constitucional e alegando que o pagamento em títulos da dívida pública seria a primeira ruptura do sistema democrático, com ameaças à liberdade do povo.¹⁴⁶

A atuação da classe dominante agrária tanto no apoio ao golpe civil-militar, quanto no combate às medidas reformistas após o novo regime político é destacada por Mendonça, que identifica pontos em comum nos discursos da SNA e da SRB, como a manutenção da estrutura fundiária. Na visão da autora, o apoio do patronato rural ao golpe de 1964 foi caracterizado não como forma de combater os projetos de redistribuição da propriedade, mas pelo temor aos movimentos sociais capazes de legitimar a reforma agrária “na marra”.¹⁴⁷

A atuação conjunta do Legislativo e das entidades do patronato rural, identificada inicialmente como ineficaz do ponto de vista político por não impedir a condução de projetos reformistas pelo Executivo, obteve êxito na consolidação dos interesses dos grupos ligados ao

¹⁴⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 15 out de 1964. Pag. 8.960.

¹⁴⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 17 out de 1964. Pag. 9.077.

¹⁴⁶ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 27 out de 1964. Pags. 9.510 e 9.511.

¹⁴⁷ MENDONÇA. Sônia Regina de. *O patronato rural no Brasil recente (1964 – 1993)*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

capital financeiro, mesmo com um dispositivo constitucional e uma legislação até certo ponto reformadores.

Em discurso proferido em 6 de novembro de 1964, Ultimo de Carvalho relatou aquilo que seria a batalha em que foi derrotado o direito de propriedade, referindo-se à aprovação da emenda constitucional nº 10: “Pela madrugada de hoje consumou-se o assalto ao direito de propriedade que a Constituição Brasileira reconhecia como inviolável”, concluindo que “das quatro horas desta manhã até o dia em que os democratas voltarem ao poder, ninguém mais será senhor do que adquiriu com o calejar das mãos. De hoje em diante pode ser escrito nas porteiras das propriedades rurais: esta terra é do Governo”.¹⁴⁸

O temido fim do direito de propriedade alegado pelo deputado veio acompanhado da alteração do artigo 141, § 16 e 147, § 1º, que admite o pagamento de indenizações nos casos de desapropriação por interesse social mediante títulos da dívida pública.

Ainda em novembro daquele ano foi promulgada a lei nº 4.504, o Estatuto da Terra. O estatuto estava dividido em duas partes, uma relacionada à reforma agrária e outra à política agrícola. representando uma proposta modernizante, porém moderada do ponto de vista reformador.

Em relação à ação política ruralista, o discurso anti-reformista após o golpe, apesar de manter os mesmos pressupostos utilizados no período anterior, aos poucos foi perdendo força e mudando a lógica de sua argumentação, porque não mais podia afirmar que a reforma agrária de Castelo Branco significava a instauração do comunismo no Brasil.

Nessa conjuntura pós-golpe, a discussão sobre reforma agrária migra para o campo institucional e os grandes proprietários de terra não tiveram outro recurso político senão priorizar a tática da pressão e do boicote ao projeto de lei. Esse período é marcado pelo que Bruno identifica como o ponto de ruptura do novo regime político, em que a institucionalização da reforma agrária surge como espaço de conflito entre as forças sociais envolvidas nesse processo. A lei se torna o *locus* de disputa entre reformistas e conservadores. Para a autora:

O primeiro governo militar tinha claro que a superação da crise econômica em que o país mergulhara passava por três questões mais gerais decorrentes das exigências do desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o combate à inflação, a mudança na política externa e a modernização da agricultura (...) A opção do governo pela reforma agrária, como uma das medidas prioritárias para a modernização da agricultura, deveu-se principalmente à visão de que o latifúndio representava um obstáculo estrutural à modernização e à industrialização; e de que se necessitava neutralizar os

¹⁴⁸ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 7 nov de 1964. Pag. 10.133.

conflitos sociais no campo que haviam ultrapassado, na prática, os limites do projeto nacional-populista do governo João Goulart.¹⁴⁹

É nesse contexto de conflito que Mendonça assinala a atuação do patronato rural e sua função determinante na aprovação do texto final do Estatuto da Terra, redirecionando aspectos do projeto original para a idéia de reforma agrária sem modificação da estrutura fundiária. Tal atuação torna-se explícita pela previsão, por parte do estatuto, da promoção de uma política agrícola. Para a autora, as ações das entidades patronais surtiram efeito na política do governo, trazendo recuos quanto às medidas de desapropriação e tributação e, assim, neutralizando a aprovação de medidas altamente reformadoras.¹⁵⁰

O Estatuto da Terra foi promulgado com caráter contraditório, abrangendo aspectos distributivos, regulados pela política agrária, e produtivistas, previstos na política agrícola. Essa dicotomia foi uma construção decorrente do conjunto de negociações em que quase todos os substitutivos apresentados condenavam o anteprojeto por “subordinar em demasia o conceito de reforma agrária ao regime de posse e uso da terra”.¹⁵¹

O conjunto de negociações em torno da aprovação do Estatuto da Terra envolvendo lideranças políticas, elites rurais e governo consolidou os interesses dos grupos “conservadores-modernos”, como a garantia de que a reforma agrária seria um processo transitório e a ação permanente caberia à política agrícola, assegurando-se a expansão da empresa agrícola como principal objetivo do processo de modernização do campo. A consequência desse processo foi a intensificação de um eixo que definia a modernização das formas de produção agrícolas como o aspecto fundamental da reforma agrária, sendo as iniciativas de redistribuição de terras medidas meramente pontuais.

A aprovação e efetividade do Estatuto da Terra na defesa dos interesses ligados aos setores dominantes também são descritos por Tapia, para quem:

Após décadas de lutas, polêmicas e debates, finalmente uma lei de reforma agrária fora aprovada. Porém, tal fato ocorreu numa conjuntura caracterizada por um esforço considerável do poder intervencionista do Estado, por uma forte repressão às lideranças políticas e sindicais, vinculadas aos setores nacionalistas e pela desarticulação dos movimentos rurais, duramente atingidos pelo governo militar. As novas condições políticas surgidas com a derrota do nacional-desenvolvimentismo, a partir de abril de 1964, permitiram aos setores dominantes aprovar uma lei de reforma agrária atendendo satisfatoriamente ao grande dilema do reformismo moderado:

¹⁴⁹ BRUNO. R. A. L. *O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto*. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), v. 4, p. 5-31, 1995. Pags 11 e 12.

¹⁵⁰ MENDONÇA. *O patronato rural no Brasil recente (1964 – 1993)*.

¹⁵¹ BRUNO. Op. Cit.

iniciar um processo de modernização da agricultura com um mínimo de interrupção política.¹⁵²

A aprovação do Estatuto da Terra marcou a vitória do pensamento reformista-moderado quanto à reforma agrária como um processo necessário no contexto de expansão capitalista e desenvolvimento industrial em andamento. Daí a continuidade do governo militar em levar adiante um programa de reforma agrária, mesmo após a derrota dos movimentos sociais e forças populares que reivindicavam tal medida. O combate à estrutura agrária atrasada era demandada por várias forças sociais, inclusive setores da classe dominante agrária. Não se tratava, em regra, do conflito entre reformar ou não reformar, mas de como se daria essa reforma e os objetivos a serem alcançados.

Como destacam Pereira e Alentejano, a política agrária implantada após 1964 e regulamentada pelo Estatuto da Terra foi direcionada para a racionalização da propriedade rural e dos seus mecanismos de exploração, enfatizando a empresa rural como modelo de propriedade rural técnica, moderna e produtiva, vetando-se atribuindo sua desapropriação. Mesmo o latifúndio deveria ser conduzido à racionalização através da transformação em empresa rural. Nas palavras dos autores: “O latifúndio se converteria em empresa rural por meio de tributação progressiva, medidas de apoio técnico e financeiro e desapropriação (em caso de conflito social)”.¹⁵³

Um das marcas da institucionalização da dicotomia entre política agrária e política agrícola foi a criação de dois órgãos, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), vinculado à Presidência da República, responsável pela política agrária, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), ligado ao Ministério da Agricultura, responsável pela política agrícola, culminando na pouca efetividade do Estatuto da Terra quanto à questão agrária.

Esse conjunto de fatores intensificou o fenômeno analisado no primeiro capítulo a partir dos estudos de Delgado e Gonçalves Neto, que destacam a articulação entre agricultura e capital financeiro e a atuação do Estado como agente financiador do processo de modernização do setor agrícola. Um fenômeno em que as relações de produção beneficiaram

¹⁵² TAPIA. Op. Cit. Pag. 551.

¹⁵³ PEREIRA, João M. M. ; ALENTEJANO, P. R. R. . El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio. In: Guillermo Almeyra; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves. (Org.). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. 1ed.México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), CLACSO, Peña Lillo Continente, 2014, v. 1, p. 63-136. Pag. 68.

os detentores de capital e marcado pela presença do capitalismo monopolista no campo, pela monopolização das fronteiras agrícolas e pelo processo acelerado de modernização.

Graziano da Silva também se preocupa com a análise sobre a fronteira agrícola e seu aspecto político. Destinada à reorganização de famílias expropriadas pelo processo de desenvolvimento das regiões de maior vulto financeiro, sua ocupação pelo capital fez surgir um novo processo de expropriação. A fronteira agrícola, antes identificada como válvula de escape das tensões no campo através da colonização, a partir da ocupação pelo capital financeiro trouxe novamente a questão dos conflitos pela terra.¹⁵⁴

Capital monopolista no campo, deslocamento da fronteira agrícola, elevação dos índices de concentração, especulação fundiária, proletarização do trabalhador rural, concessão de crédito agrícola e modernização conservadora e desigual da agricultura no decorrer da década de 1960. Sob esse cenário, em 3 de julho de 1968, foi promulgada a lei nº 5.465, a “lei do boi”.

2.5. Estudo para quem tem terra: gênese da “lei do boi”

Vimos no tópico anterior a posição de Ultimo de Carvalho sobre reforma agrária. Para o autor da “lei do boi”, reforma agrária era sinônimo de investimento no indivíduo responsável pelo trato com a terra. Educação e qualificação para o trabalho eram os elementos fundamentais nesse processo, que contava ainda com a defesa de formas de assistência ao trabalhador, como a criação do Fundo Agrário Nacional, destacando que o problema não era dar terra a quem não tinha, mas investir no homem do campo, dando-lhe qualificação.

A consolidação da via conservadora de desenvolvimento da agricultura e a pouca efetividade dos mecanismos de desapropriação após a promulgação do Estatuto da Terra não tornaram Ultimo de Carvalho um parlamentar inerte frente a qualquer ameaça, mesmo que tímida, à propriedade privada.

Em discurso realizado em 24 de julho de 1968, Ultimo de Carvalho criticou o Congresso Agropecuário de Técnicos do Ministério da Agricultura, responsável por “fazer congressos por uma desapropriação imediata e sumária de terras”. Em suas palavras, Ministério da Agricultura e governo:

¹⁵⁴ SILVA, J. F. G *O que é questão agrária*. 7ª ed. Editora brasiliense. São Paulo, 1983.

querem logo que as terras sejam desapropriadas para acelerar a reforma agrária” (...). “Nos tormentosos dias em que vivemos no Brasil, somente uma classe permanece silenciosa, a classe rural, que vendo a Nação em perigo, decidiu que não seria pelas suas mãos que a subversão assomaria ao poder. Nenhuma classe neste país sofre mais os efeitos da atual política anti-inflacionária do Governo que a dos agricultores, em plena produção antieconômica. Enfrentando o problema da terra esgotada sem fertilizantes ao alcance de seu crédito, com tributos a se associarem na metade da safra, não há necessidade de que se desapropriem as terras, porque em pouco tempo elas serão entregues ao Banco do Brasil.¹⁵⁵

Em 2 de agosto daquele ano, Ultimo de Carvalho discursou contra o que chamava de “demagogia agrária”, identificada através da idéia de que “quem mora é dono”, destacando o seguinte:

não sou contra a reforma agrária: sou contra a demagogia agrária, a demagogia dos que, nada tendo, querem que os demais tenham nada. Demagogia agrária não para fazer a mesa do pobre mais farta e seu leito mais quente, mas para fazê-lo escravo de ideologias exóticas, que assentam o seu império no primado da mentira e, com a mentira levá-los a pobreza, caldo de cultura das ditaduras. E como se consegue levar um povo à pobreza coletiva? Igualando-o de cima para baixo” “pode ser dono quem mora na propriedade alheia; pode ser dono sem ganhá-la. Sem herdá-la; sem comprá-la. Pode ser dono, mas não com o meu silêncio.¹⁵⁶

Em dezembro, por ocasião das comemorações dos 20 anos da ACAR-MG, Ultimo de Carvalho proferiu discurso em que defendia, através da assistência técnica e financeira, o que compreendia como a verdadeira reforma agrária:

A esse acontecimento é motivo de grandes alegrias para os ruralistas mineiros, porquanto a ACAR realiza, não apenas em Minas Gerais, mas em quase todo o Brasil, a verdadeira reforma agrária democrática que todos almejamos. Reforma Agrária em termos de assistência direta e diária a pequenos lavradores, instruindo-os, educando-os e financiando-os para que, tornando-se a pequena propriedade economicamente rentável, eles sintam no meio em que vivem um maior amor à gleba. Nesta oportunidade de festas para a agricultura mineira, desejamos congratularmo-nos com os abnegados dirigentes da ACAR pelo acontecimento, e dizer-lhes que confiamos no Crédito e assistência como a melhor bandeira para levar a felicidade a milhões de patrícios nossos que amam a terra.¹⁵⁷

A verdadeira reforma agrária para o deputado mineiro estava de acordo com os preceitos ruralistas sobre o tema: assistência e crédito aos proprietários rurais; qualificação da força de trabalho e educação das populações rurais, sem desapropriações.

Viu-se que o contexto político-econômico no pós-64 em relação à questão agrária reforçou esse processo: favorecimento da política agrícola frente a política agrária; pouca

¹⁵⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 25 de julho de 1968. Pags. 4.547 e 4.578.

¹⁵⁶ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Capital Federal. Seção I. 3 ago de 1968. Pag. 4.878.

¹⁵⁷ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 5 dez de 1968. Pag. 8.750.

efetividade da legislação agrária, em especial a desapropriação por interesse social; intensificação da industrialização no espaço agrícola; favorecimento às grandes propriedades através do crédito agrícola e a consolidação da empresa rural como modelo de propriedade rural produtiva, moderna e dotada de função social, blindada juridicamente contra a desapropriação.

Nesse contexto, em 24 de janeiro de 1968, Ultimeo de Carvalho apresentou o projeto de lei “que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola no País”. O projeto apresentado tinha a seguinte redação:

Art. 1º. As vagas que se verificam, anualmente, nos estabelecimentos de ensino agrícola pertencentes à União, ou por ela subvencionados serão preenchidas 50% com candidatos filhos de agricultores, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% com candidatos filhos de agricultores, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio. Parágrafo único. O mesmo critério será extensivo àqueles que terminaram o segundo ciclo nos estabelecimentos de ensino agrícola e que se destinarem às Escolas Superiores de Agricultura e Veterinária.

Com a reforma agrária “engavetada” e a expansão da industrialização do setor agrícola, a “lei do boi” tinha como justificativa a condução do homem do campo às escolas agrícolas de ensino médio e superior, a fim de superar o déficit no Brasil de agrônomos, médicos veterinários e técnicos agrícolas.

O autor da lei assim a justificou:

O ingresso nos estabelecimentos de ensino agrícola é feito através do exame de seleção em que concorrem candidatos das mais diversas procedências. Inúmeros candidatos acorrem às escolas agrícolas em razão do internato gratuito e do certificado de conclusão do curso médio, relegando a plano secundário a formação profissional. Na disputa das vagas concorrem candidatos da zona rural com os procedentes da zona urbana. Os primeiros, por sua formação deficiente são preteridos pelos segundos, que freqüentam melhores escolas, possuem melhores professores, assistem cinema, televisão e participam de outras atividades, estimulam e aperfeiçoam a formação intelectual. Pelo exposto, nossas escolas agrícolas continuam cada vez mais freqüentadas por estudantes que vão apenas em busca de um certificado de curso médio ou de um internato gratuito que resolve, muitas vezes, problemas domésticos, desvirtuando a finalidade das escolas e dificultando o ingresso de candidatos oriundos do campo, justamente os que mais necessitam de tal tipo de estabelecimento. (...) Os estabelecimentos de ensino agrícola oficiais foram criados com o sentido de levar ao homem do campo a assistência educacional de que ele precisa, além de proporcionar aos jovens com vocação para a economia rural a carreira desejada. O que se tem visto, entretanto, é que os estabelecimentos agrícolas do Governo Federal só têm servido para preparar jovens para seguir todas as carreiras, menos a da agricultura e, isto porque, disputando as vagas existentes os alunos das grandes cidades familiarizados com a televisão e o rádio e instruídos em ótimos estabelecimentos de ensino, levam evidentes vantagens

sobre os candidatos ao exame de admissão preparados nas escolas rurais do interior do País. Este projeto se justifica pelo número insignificante de jovens que terminam o segundo ciclo em nossos estabelecimentos de ensino agrícola e que prosseguem nas Universidades os cursos agrônômicos e veterinário. O Brasil tem um déficit de agrônomos e veterinários que chega aos milhares e precisa encontrar um meio para enfrentá-lo. Este projeto tem essa finalidade.¹⁵⁸

Em 16 de fevereiro, o senador Atílio Fontana congratulou Ultimo de Carvalho pelo projeto apresentado e solicitou tramitação rápida e aprovação por parte das casas legislativas, bem como sanção do Presidente. De acordo com o senador, tal medida era necessária para solucionar a enorme carência de agricultores com conhecimentos técnicos. Nas suas palavras: “Deveríamos propugnar medidas que multiplicassem os ginásios agrícolas, com o objetivo de dotar as futuras gerações de conhecimentos especializados na agricultura e pecuária, para que possam obter maior rendimento, produtividade e meios de conservação do solo”.¹⁵⁹

O projeto foi encaminhado às Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Educação e Cultura (CEC). A CCJ acolheu a constitucionalidade da lei por maioria de votos. Nas palavras do relator, deputado Geraldo Guedes (ARENA-PE):

O projeto não me parece ferir a Constituição, mas antes com ela se conformar, quando responde ao apelo da Nação de se amparar ou incentivar a vida agrícola. Ninguém neste País precisa mais de apoio especialmente no sentido da educação, que os filhos de agricultores, não raro postos à margem pela preferência dada a outros que não são portadores, como eles, de uma tradição agrícola, de uma vida anterior dedicada à agricultura.¹⁶⁰

Por sua vez, a CEC solicitou informações junto à Diretoria de Ensino Agrícola do Ministério da Educação sobre as escolas agrícolas do país, além de um parecer referente ao projeto de Ultimo de Carvalho. Através do Ofício nº 3/68, em que ressaltava a iniciativa do deputado mineiro como forma de “corrigir inúmeras distorções nos educandários subordinados à Diretoria do Ensino Agrícola”, esse órgão encaminhou à Assessoria Parlamentar do MEC o parecer nº 4/68, em que atestava a constitucionalidade e a ausência de caráter discriminatório, além de identificar no projeto um instrumento de efetivação da “reforma agrária” como defendiam os ruralistas.

nossas escolas agrícolas são procuradas por alunos destituídos de vocação agrícola, oriundos de zonas urbanas, e que buscam obter apenas os conhecimentos de ordem geral, e as vantagens do internato. Não se dedicam, posteriormente, às atividades agrícolas. (...) Mas no caso em exame não se objetiva a constituição de privilégios em favor de alunos filhos de

¹⁵⁸ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 16 fev de 1968. Pag. 1.003.

¹⁵⁹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 17 fev de 1968. Pag. 399.

¹⁶⁰ BRASIL. Projeto de lei nº 998, de 1968. *Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 6 jan 2012.

agricultores. O que se pretende é evitar que continuem deturpadas as finalidades do ensino agrícola. (...) Urge assegurar sejam alcançados os reais objetivos do ensino agrícola. A medida proposta visa assegurar tal objetivo. **Qualquer plano de modificação da estrutura agrária terá como suporte o homem, e o amparo aos homens de vocação agrícola.**¹⁶¹

Um dos membros da CEC, o deputado Lauro Cruz (ARENA-SP), apresentou substitutivo ao projeto da “lei do boi”, alterando sua redação, sendo aprovado por maioria de votos e encaminhado à Comissão de Redação, cujo texto assim ficou definido:

Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Medicina Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência, 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural, e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio. § 1º. A preferência de que trata este artigo se estenderá aos portadores de certificado de conclusão do 2º ciclo dos estabelecimentos de ensino agrícola, candidatos à matrícula nas escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidas pela União. § 2º. Em qualquer caso, os candidatos atenderão às exigências da legislação vigente, inclusive as relativas aos exames de admissão ou habilitação. Art. 2º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei dentro do prazo de 90 (noventa) dias.¹⁶²

No dia 28 de maio de 1968, Ultimo de Carvalho teve aprovado requerimento de preferência para votação do projeto de lei nº 998. O projeto foi exposto para votação única pelo Presidente da Câmara, deputado José Bonifácio (ARENA-MG). E não havendo oradores inscritos, o projeto foi prontamente aprovado sem discussão nos termos do substitutivo apresentado pela CEC.¹⁶³

Após aprovação pela Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal através do ofício nº 2.417/68, recebendo o nº 78/68. Apresentado em 19 de junho pelo Presidente do Senado, Guido Mondin, o projeto não teve oradores inscritos, sendo aprovado sem discussão e encaminhado para sanção pelo Executivo,¹⁶⁴ que o promulgou em 3 de julho.

As preocupações com a qualificação do trabalho agrícola pela educação ficam claras pela análise das justificativas apresentadas à aprovação da “lei do boi”. A necessidade de qualificar a força de trabalho para aumentar a produtividade agrícola era a razão crucial da lei. A reforma agrária, tanto nas posições de Ultimo de Carvalho quanto de outros parlamentares e

¹⁶¹ BRASIL. Projeto de lei nº 998, de 1968. Sem grifos no original.

¹⁶² BRASIL. Projeto de lei nº 998, de 1968. *Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 6 jan 2012.

¹⁶³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I. 29 ma de 1968. Pag. 2.892.

¹⁶⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção II. 20 jun de 1968. Pag. 08.

mesmo do Ministério da Educação, seria feita não através da democratização da estrutura fundiária, mas da qualificação técnica do trabalhador.

Promulgada a “lei do boi”, como seria comprovada a condição de beneficiário dela? Quais entidades ou órgãos teriam legitimidade para emitir documentos comprobatórios da titularidade de direito?

A resposta a essa questão veio através da regulamentação do Poder Executivo, cujo instrumento legal foi o Decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968. Seus principais dispositivos previam:

Art. 4º. Organizado o quadro de capacidade de matrícula, com a devida antecedência, deverá a direção do estabelecimento programar a realização das respectivas provas de seleção, sejam de admissão ou habilitação, exigindo dos candidatos às vagas preferenciais, além dos títulos previstos em seu regulamento, prova de sua vinculação à agropecuária nos termos do artigo 1º deste Decreto.

Parágrafo único. As provas de vinculação mencionadas neste artigo serão fornecidas pela Confederação Nacional de Agricultura, através das Associações Rurais, ou pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário ou ainda por entidades filiadas ao sistema da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural.¹⁶⁵

A regulamentação da lei definia como entidades autorizadas a comprovar o direito as associações rurais ligadas à Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entidade nacional que reunia as agremiações do patronato rural; o INDA, órgão criado pelo Estatuto da Terra para a política agrícola e as entidades vinculadas à ABCAR. Porém, puderam os trabalhadores rurais ser beneficiados pela lei? O órgão criado para execução da política agrária (IBRA) tinha legitimidade para emitir documentos? E as transformações ocorridas durante a vigência da lei, como a extinção do IBRA e do INDA e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em que ponto alteraram os mecanismos de comprovação do direito à reserva de vagas?

Esta pesquisa responderá essas questões tomando a aplicação da “lei do boi” na UFRRJ. Reconhecemos que a análise a partir da UFRRJ não é capaz de identificar de forma geral a quem a lei favoreceu, tendo em vista as especificidades de cada região e os mecanismos utilizados por cada instituição para cumprir a lei. Porém, um estudo a partir da UFRRJ pode trazer subsídios para uma análise mais ampla sobre o tema. É o que se propõe a partir de agora.

¹⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 63.788, de 12 de Dezembro de 1968 que “Regulamenta a Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968, que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 27 abr 2013.

CAPÍTULO 3

A “lei do boi” na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Este capítulo analisa a formação da UFRRJ, enfatizando aspectos relacionados a seu prestígio, orçamento e mudança de vínculo ministerial. Para isso, essa pesquisa buscará as origens da instituição, suas alterações geográficas e institucionais, marcadas de forma determinante pela sua transferência do Ministério da Agricultura, a qual estava subordinada desde 1910, para o Ministério da Educação, já sob o regime militar.

Em seguida, a “lei do boi” será objeto de uma análise mais detalhada no interior da UFRRJ, a fim de identificar qual o perfil socioeconômico dos beneficiados pela lei. Avaliar-se-á a opinião de que a lei teria beneficiado exclusivamente filhos de grandes proprietários de terras e também se a lei, entendida como uma estratégia da classe dominante agrária, foi efetiva.¹⁶⁶

3.1. O saber agrônômico e a ESAMV/UFRRJ

Para compreender a dinâmica da “lei do boi” no interior da UFRRJ é fundamental buscar na historiografia sua origem e desenvolvimento como instituição inicialmente voltada para as ciências agrárias. A institucionalização do ensino agrícola no país passou pela formação de um corpo qualificado de profissionais que, muito mais do que destinados a elevar um determinado setor nacional ao progresso, viam-se como agentes de um projeto mais amplo e complexo.

Nesse sentido é fundamental reconstruir o cenário político e econômico do final do século XIX para se compreender a atuação do Estado nesse domínio, chegando-se ao século XX, período de criação da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV), que posteriormente se tornaria a UFRRJ.

¹⁶⁶ A idéia de que a “lei do boi” favoreceu filhos de grandes proprietários de terras era comum no início da década de 1980. Na matéria “lei do boi”, o incrível privilégio previsto em lei”, publicada no jornal *República* por Sérgio Becker, em 8 de janeiro de 1980, críticas nesse sentido são colocadas pelo autor, assim como no artigo de opinião do *Jornal do Brasil*, de mesma data, em que críticas à “lei do boi” são expostas pelo Presidente do DCE da UFRGS como “mais uma tática do sistema capitalista, que em nenhum momento possibilita a ascensão das classes menos favorecidas”. A “lei do boi” também era criticada por outras abordagens. Para Daniel Fonseca Pinto, ex-presidente da Associação Brasileira de Engenheiros Agrônomos, a lei não assegurava o retorno do aluno formado para a fazenda, desvirtuando sua proposta original (Entrevista publicada em *Jornal do Brasil*, 14 de dezembro de 1982). Já Robert Barreto, ex-diretor da Associação dos Engenheiros Agrônomos do Rio de Janeiro, a “lei do boi” teria prejudicado o nível discente nas universidades (Entrevista publicada em *Jornal do Brasil*, 23 de dezembro de 1984). Entrevistas completas em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodo.aspx>.

O século XIX foi marcado no cenário internacional pela progressiva desqualificação do trabalho escravo, redefinindo-se as relações de exploração. No Brasil, Martins analisou como o regime de colonato efetivado após a abolição remete à construção ideológica da noção de trabalho. Para o autor, o regime de colonato foi uma forma contraditória de se manter o regime de exploração do período anterior, o qual idealizado sobre o trabalho “livre”, funcionava como estratégia de manutenção da mão-de-obra nas grandes fazendas, em que todo o conjunto de condições do regime já estava definido pela elite fundiária, sendo os colonos apenas inseridos no regime pré-estabelecido.¹⁶⁷ Se, durante a escravidão, o trabalho prendia o homem à terra, esta o aprisionava no cenário pós-abolição.

Essa transição abriu novas perspectivas em todos os campos da sociedade, surgindo as primeiras propostas, mesmo que apenas no plano discursivo, de reformulação do sistema produtivo. A necessidade de renovação dos mecanismos de produção do setor agrícola ligados à qualificação pelo ensino ainda não era tida como instrumento dessa redefinição, marcada pela falta de autonomia das ciências agrícolas e pela realidade histórica então vigente da agricultura nacional, relacionada ainda com o trabalho escravo.

Sobre tais perspectivas, Oliver descreve como a agronomia não era vista como uma ciência autônoma, mas como parte de vários campos das ciências naturais, assinalando que:

os conhecimentos agronômicos, princípios científicos da agricultura ou simplesmente agronomia, teriam sua origem institucional no aporte das ciências naturais, desde fins do século XVIII, permanecendo durante o século XIX atrelados às instituições da área, pela formação de seus praticantes e caráter pragmático das atividades de que participavam, sendo quase impossível dissociar uma área da outra.¹⁶⁸

Analisando o caráter anti-profissional da agricultura no período, Capdeville, a partir de uma análise histórica do surgimento e da evolução do ensino agrícola no país, ressalta a indiferença pela qual tanto as elites quanto a população viam a questão do ensino agrícola formal em virtude da pouca ou praticamente nenhuma exigência de qualificação para o manejo do solo, tratado com certo descaso em decorrência da grande quantidade de terras férteis. Destarte, a escola não era vista como necessária à formação da força de trabalho destinada à produção agrícola.¹⁶⁹

¹⁶⁷ MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9ª Ed. São Paulo: Contexto, 2010.

¹⁶⁸ OLIVER, Craciela de Souza. *O papel das Escolas Superiores de Agricultura na institucionalização das ciências agrícolas no Brasil, 1930-1950: práticas acadêmicas, currículos e formação profissional*. Campinas, SP. 2005. Tese (Doutorado em Ensino e História da Ciência da Terra). Pag. 38.

¹⁶⁹ CAPDEVILLE, Guy. *O ensino superior agrícola no Brasil*. Revista brasileira de estudos pedagógicos. Brasília. V.72, nº 172, p.229-261. Set/dez. 1991.

Essa perspectiva passou a sofrer uma lenta e contínua transformação a partir da transição de um modelo extensivo de produção para um modelo científico de exploração da agricultura, cuja consequência foi a busca e a consolidação de novos instrumentos de reestruturação econômica, espaço de inserção do discurso científico que visualizava no ensino agrícola uma forma de, através da formação de “inteligências”, buscar alternativas para o setor agrícola. Para Oliver, “a partir de 1870, tem início o desenvolvimento das idéias positivistas e cientificistas que conferiram à atividade científica maior destaque para o progresso da nação por meio também da criação de escolas profissionais”.¹⁷⁰

Em contrapartida, o desenvolvimento pautado no caráter científico fortalecia uma estrutura em que surgiam novos atores sociais e, com eles, novas demandas. A busca pela legitimidade na condução do projeto de desenvolvimento nacional ganhou novos sujeitos. O saber agrônomo como forma de modernizar a agricultura passou a fortalecer o agrônomo como agente desse processo. Produto do saber científico, ele passou a ser o elemento catalisador da relação entre Estado, proprietários rurais e trabalhadores.

Foi através do fortalecimento teórico de seu conhecimento frente à prática que o agrônomo se inseriu no campo político, pois a partir do momento em que tanto o ensino agrícola quanto suas instituições especializadas ascenderam na escala social, houve não apenas o abandono do saber prático, mas principalmente o abandono da realidade social. O ensino agrícola tornou-se uma forma de reprodução de classe, apresentado através de níveis de conhecimento e também uma forma de produção de um corpo qualificado para atuação no campo político que, em ambos os casos, não se propunha à análise da realidade camponesa.¹⁷¹ A consequência desse projeto político de desenvolvimento moldado a partir do ensino agrícola foi um corpo discente cuja origem não era exclusivamente rural, mas movido por uma finalidade social.

Esse cenário fortaleceu o campo dos detentores do saber agrônomo, pois, como Mendonça aponta, o agrônomo tornou-se o intermediador entre o dinheiro e a terra, entre a burguesia industrial e as oligarquias rurais. Defendendo os interesses das oligarquias e da burguesia para a qual a industrialização da agricultura era um processo favorável, os

¹⁷⁰ OLIVER. Op. Cit. Pag 42.

¹⁷¹ Os estudos de Mendonça sobre a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) e a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV) nos fornecem uma análise detalhada do processo de formação de agrônomos durante a Primeira República, em que a primeira funcionava como uma instituição reprodutora da classe proprietária paulista e a segunda tinha um projeto direcionado para os quadros políticos, tendo, entre os anos de 1914 e 1934, 60% dos seus diplomados inseridos no Ministério da Agricultura, o que veio a denominar de “escola de gestão”. MENDONÇA, Sônia Regina de. *Agronomia e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 1998.

agrônomos consolidavam seu campo de poder através da intermediação entre as classes dominantes no cenário nacional.¹⁷² Pelo exposto, pode-se identificar um caráter dualista nas atividades desses intermediários, produtos do ensino agrícola durante a Primeira República: a atuação como intelectuais orgânicos dos latifundiários¹⁷³ e também elementos ativos no processo de manutenção do homem no campo.

Porém, a complexidade que envolve todo o processo de institucionalização do ensino agrícola no Brasil não se resume à sua característica dualista, acima exposta, mas a todo um conflito no interior da classe dominante agrária, marcada pela dicotomia entre seus projetos de desenvolvimento e fortalecimento político.

Mendonça descreve a dupla dicotomia do ensino agrícola no Brasil a partir do conflito entre frações de classe, cujos projetos de algumas entidades patronais do período se chocavam: a SRB e a SNA.¹⁷⁴ Enquanto a primeira, acolhedora da grande burguesia agrária paulista, enfatizava um projeto direcionado aos seus interesses, pautados na imigração italiana e na ênfase no café, a segunda, com sede no Rio de Janeiro, abordava um projeto mais amplo, com ênfase na diversificação da agricultura, tendo como um de seus instrumentos o ensino agrícola. Na primeira década do século XX, a SNA se fortaleceu no campo político a partir da promulgação do Decreto nº 7.501, de 12 de Agosto de 1909, que tratava das medidas provisórias para a instalação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC).

A criação do MAIC é fundamental para esta pesquisa, pois a institucionalização do ensino agrícola a nível federal passa por esse ato político, forjando uma relação de subordinação desse campo do saber ao referido Ministério. Porém, foi em 1910 que essa relação se fortaleceu através da promulgação do Decreto nº 8.319, de 20 de outubro, que criou o ensino agrônômico e o regulamentou no interior do MAIC.

O extenso decreto, além de regular o ensino agrícola a nível federal, abrangendo a formação de engenheiros agrônômicos e de médicos veterinários, criou a instituição a quem caberia tal função: a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV). Conhecer os aspectos históricos da ESAMV é um ponto importante a ser analisado, pois essa instituição é a que atualmente (e no período estudado nesta pesquisa) denomina-se Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

¹⁷² MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*.

¹⁷³ Luciano Gruppi descreve bem os intelectuais a partir da perspectiva de Gramsci. Para o autor, os intelectuais atuam como elementos de persuasão, ou ainda como “mediadores do consenso”. GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

¹⁷⁴ Detalhar o projeto de cada uma destas entidades patronais foge ao tema desta pesquisa. Para mais sobre a história, projetos e capital social, ver MENDONÇA, Sônia Regina de. *O patronato rural no Brasil recente (1964 – 1993)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

Para o estudo da UFRRJ em seu aspecto histórico, serão encontradas algumas denominações para a instituição ao longo do tempo, bem como alterações geográficas de seu espaço, além de uma mudança ministerial, passando a UFRRJ do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação, sendo essa mudança ministerial um momento marcante para a perda de seu orçamento e prestígio, além de marco importante para a “lei do boi”.

3.2. ESAMV/UFRRJ: de escola padrão à crise (1910 a 1964)

Instituída em 1910, através do Decreto nº 8.319, de 20 de outubro, a ESAMV surgia não apenas como instrumento de diversificação da agricultura, voltada predominantemente para a atividade cafeeira, mas com forte vinculação ao campo político, cujas conseqüências serão tratadas a seguir. Em um contexto cuja proposta do ensino agrícola era, segundo Otranto, “diversificar a formação da elite política brasileira”, além de capacitá-la para a proposta diversificadora da agricultura, a ESAMV foi criada como instituição de ensino superior diretamente ligada ao MAIC, e não ao Ministério do Interior, responsável pela educação no período.¹⁷⁵ A conseqüência dessa vinculação e sua posterior ruptura, trouxeram à ESAMV prestígio, conflitos e busca por reposicionamento no campo educacional.

É importante ressaltar algumas alterações ocorridas quanto à instalação da ESAMV, questão que será relacionada diretamente à sua vinculação ao campo político.

Otranto ressalta que, embora criada em 1910, a complexidade que envolvia a sua instalação foi fundamental para que apenas em 4 de julho de 1913 a escola fosse inaugurada oficialmente.¹⁷⁶ O atraso em sua inauguração evidencia, entre outros fatores, como a dinâmica do campo político influenciou a trajetória da instituição. Para Mendonça, a ESAMV surgiu como um projeto contra-hegemônico frente à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), em Piracicaba, instituição que, assim como a ESAMV, buscava legitimidade na produção de agrônomos e intelectuais orgânicos incumbidos da disseminação de seus respectivos projetos para o setor.¹⁷⁷

A própria classe dominante agrária tornou-se um espaço de disputa, marcado por vertentes de natureza econômica, política e intelectual. No âmbito intelectual, a questão do ensino agrícola assumiu papel fundamental, pautado na ideologia republicana do desenvolvimento e do progresso. Os conflitos em torno do setor agrícola durante a Primeira

¹⁷⁵ OTRANTO, Célia Regina. *O ensino superior agrônomo brasileiro no início do século XX e a importância da escola superior de agricultura e medicina veterinária*. Revista Agronomia, v.33. nº 1, p.5-10. 2004. Pag 5.

¹⁷⁶ OTRANTO. Idem.

¹⁷⁷ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*.

República foram marcados por uma disputa no interior de grupos agrários rurais em escala nacional, organizados como uma disputa entre frações de classe. É sob esse prisma que se pode analisar o espaço de luta entre a escola paulista e a ESAMV.

Instituída em 1901, a ESALQ, segundo Mendonça, surgiu como instituição cujo perfil institucional era direcionado para os grupos agrários paulistas, com um corpo discente possuidor de recursos e um currículo cujas mudanças buscavam intensificar seu caráter elitista. Essa “nobreza de sangue” a quem a escola se direcionava era um elemento marcante dos conflitos entre frações de classe no período em questão, durante o qual a burguesia agrária paulista era a fração hegemônica¹⁷⁸ e o MAIC surgia como um espaço político-institucional das “frações dominadas da classe dominante”.

O conflito de “nobrezas” distintas entre ESALQ e ESAMV é descrito pela autora a partir de seu levantamento sobre o perfil dos alunos de ambas as escolas. Enquanto a ESALQ, mobilizada em torno de um perfil elitista e centralizado em São Paulo, era voltada para os filhos dos grandes proprietários rurais, estabelecendo uma relação entre o campo intelectual e a origem social, chamando de “nobreza de sangue”, a ESAMV se voltava à formação de quadros para, principalmente, o campo político. Enquanto a ESALQ teve, entre os anos de 1903 e 1930, 49,3% dos diplomados com origem social definida como “fazendeiro”, a ESAMV teve, entre os anos de 1914 e 1934, um perfil bem diversificado, com 15,9% dos diplomados com origem social definida como “funcionário público”, 14,6% definida como “fazendeiro”, 13% definida como “profissional liberal” e 12,2% definida como “militares”. Essa diversificação quanto à origem social dos diplomados fortalecia o perfil da instituição: a formação de uma “nobreza de Estado”.¹⁷⁹

Esse conflito no campo político e refletido em outras áreas é bem sinalizado pela autora, destacando que após a sua criação, o MAIC teve sob seu controle representantes da burguesia paulista empenhados em direcionar as atividades do ministério para os seus interesses.

¹⁷⁸ O conceito supracitado refere-se à liderança de uma classe social ou fração de classe sobre as demais, no qual o sistema de poder assenta-se não só na coerção, mas também no consentimento das classes dominadas. Gramsci desenvolveu tal conceito após analisar a ampla base social que apoiou o Estado burguês após a Revolução Francesa em contraste com o *Risorgimento* italiano que contou com uma fraca base de apoio por parte dos demais setores da população. “Nas condições modernas, argumenta Gramsci, uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas pode ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico. Este bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e idéias”. BOTTOMORE, Tom (editor). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2001, p.177.

¹⁷⁹ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pags 87 e 158.

É nesse espaço de disputa, marcado pelos interesses da burguesia agrária paulista e pelo processo diversificador do MAIC, que se pode visualizar um dos grandes fundamentos políticos do atraso da inauguração da ESAMV.

Instalada inicialmente no Palácio do Duque de Saxe, no bairro do Maracanã, então Distrito Federal, a escola apresentava dificuldades quanto à articulação com a atividade prática, uma vez que o campo de experimentação e prática agrícola ficava distante da sede, o que não afetou as prerrogativas institucionais da escola, como a de ter sido criada como escola superior, ter como mecanismo de acesso ao quadro docente o concurso público, além de contar com uma estrutura fundamental para o ensino agrônômico através de laboratórios e campos próprios de demonstração.

Outro ponto marcante do conflito no interior do campo político entre os projetos pautados nos interesses da burguesia agrária paulista e o modelo diversificador do MAIC é a crise que atingiu a ESAMV em 1915, considerada por Mendonça como a mais grave durante a Primeira República. Para a autora, o processo de politização da economia brasileira irradiava seus efeitos no campo político, afetando aspectos importantes da ESAMV, vinculada ao MAIC. Após anos iniciais na condução do Ministério, representantes da burguesia agrária paulista foram dele afastados, abrindo espaço para uma representação através da SNA, coincidente com o projeto mais amplo do Ministério. A consequência foi uma atuação dos representantes da classe paulista junto à Câmara dos Deputados no sentido de desestabilizar o Ministério e as entidades a ele vinculadas, como a ESAMV, através de mecanismos de contenção orçamentária, conduzindo ao fechamento da ESAMV, juntamente com toda sua estrutura experimental.¹⁸⁰ Todavia, embora fechada, a escola se manteve ativa pela realização de alguns expedientes, mantendo-se um diretor até 1916, quando, através do Decreto nº 12.012 de 29 de março, a ESAMV se uniu a duas instituições de ensino médio existentes, preservando a denominação da escola superior, dessa vez localizada junto à escola de Pinheiro (Pinheiral), interior do estado do Rio de Janeiro.¹⁸¹ Uma das consequências desta transição foi a perda de prestígio da instituição, resultando no decréscimo do número de alunos matriculados, momento em que a escola passou a ser descrita como “interioriana”.¹⁸²

Em 1918, o Decreto nº 12.894, de 28 de fevereiro, determinou à ESAMV mais uma mudança geográfica, dessa vez para o Horto Florestal em Niterói. Dentre as justificativas

¹⁸⁰ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pag. 130.

¹⁸¹ Pelo Decreto nº 12.012, de 29 de março de 1916, foram unidas a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAVM) e a Escola média ou teórico prática da Bahia à Escola média ou teórico prática de Pinheiro, mantendo-se a denominação da ESAMV.

¹⁸² Esta análise é feita tanto por Mendonça (1998) quanto por Otranto (2004).

constavam: a desproporcionalidade entre o objetivo da escola de fomentar o corpo de profissionais do setor e a baixa frequência dos alunos; o irregular funcionamento da instituição em virtude das despesas relacionadas com transporte e material; o fato do governo não possuir, no Distrito Federal, propriedade que atendesse às demandas da instituição, bem como a impossibilidade de construção que atendesse às mesmas, daí a prontificação do governo do estado em doar prédios e terrenos localizados em Niterói que atendessem aos propósitos da escola, favorecendo as práticas agrícolas; fácil acesso para a instituição através dos meios de transportes que ligavam a capital à Niterói.¹⁸³

A razoável estabilidade que Otranto destaca após a instalação da escola em Niterói pode ser contrastada com a instabilidade que Mendonça ressalta até aquele momento, resultado do conflito gerado no interior do MAIC, o que assegurou à escola paulista a hegemonia sobre a formação de agrônomos em solo nacional.¹⁸⁴

Entre 1918 e 1926, período em que a escola permaneceu em Niterói, embora fortalecida por certa estabilidade, novas problemáticas surgiram, destacando-se as inadequadas dependências destinadas às atividades laboratoriais e experimentais. Nesse período, passaram a ser identificadas algumas das prerrogativas mais importantes da instituição segundo Mendonça. Embora fosse um período marcado pelo que chamou de “dicotomização espacial” (impossibilidade de cumprimento de algumas atividades da instituição serem realizadas em seu interior), buscava-se fora dela a satisfação de tais atividades, evidenciando um perfil qualificado de seu quadro docente, projetado no instrumento legal que criou a instituição. Além dessa prerrogativa, o período pode ser analisado como o de consolidação da escola, que em 1927 seria objeto de mais uma transferência, dessa vez para o edifício sede do primeiro Ministério da Agricultura, na Praia Vermelha. Dentre os motivos dessa mudança, Otranto e Mendonça ressaltam: o reconhecimento, pelo governo federal, da escola e sua aproximação com o núcleo do poder político nacional; a ausência de recursos capazes de atender às demandas da escola, além da sua condição subsidiária em um campo marcado por uma intensa concorrência por legitimidade na formação de agrônomos. A ausência de fiscalização junto às escolas do país contribuía para uma descentralização da formação de quadros destinados à agricultura e

¹⁸³BRASIL. Decreto nº 12.894, de 28 de fevereiro de 1918. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-12894-28-fevereiro-1918-519817-publicacaooriginal-1-pe.html>.

¹⁸⁴OTRANTO. *O ensino superior agrônomo brasileiro no início do século XX e a importância da escola superior de agricultura e medicina veterinária*. pag. 7. MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pag. 131.

também à medicina veterinária, cujo exemplo, bem limitado, foi a concorrência entre a ESAMV e a ESALQ.

Uma das conseqüências dessa alteração foi o aumento do número de matriculados, resultando na afirmação de um perfil voltado para um público mais diversificado, e não apenas para filhos de latifundiários. Para Mendonça, este fato é relevante quanto à legitimação da escola nos campos acadêmico e político, pois ao ser instituída e desenvolvida com um perfil definido, como uma escola superior à procura de uma maior demanda, fortaleceu o movimento institucional pela regulamentação da profissão de agrônomo.¹⁸⁵ Dentre os princípios que norteavam o projeto de regulamentação destacavam-se o reconhecimento da escola como instituição padrão quanto à formação agrônômica e o estabelecimento do MAIC como detentor do monopólio do reconhecimento dos títulos emitidos por outras escolas.

O discurso da regulamentação era tido não apenas como uma forma de assegurar garantias aos alunos da escola, aumentando seu capital simbólico¹⁸⁶ e cultural institucionalizado,¹⁸⁷ mas também de legitimação da escola nos campos intelectual e político.¹⁸⁸ Pelo exposto, no início da década de 1930, a instituição passou a ser amparada de forma mais efetiva pelo campo de poder a que estava vinculada, favorecendo a institucionalização e a oficialidade de seus projetos político-ideológicos, como através do decreto nº 23.196, de 12 de outubro de 1933, que regulamentou o exercício da profissão agrônômica no país, reconhecendo o monopólio do Ministério da Agricultura sobre a concessão de registros para o exercício da profissão. Todavia, foi através do decreto nº 23.857, de 8 de fevereiro de 1934, que a instituição se fortaleceu de forma mais efetiva.

¹⁸⁵ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pag 133.

¹⁸⁶ O conceito de “capital simbólico” aqui utilizado é apresentado por Bourdieu, como uma forma diferenciada de capital, destacando-se seu caráter implícito, ou seja, que não é imediatamente perceptível, bem como a lógica de sua duração. O capital simbólico, muitas vezes atua como instrumento de dominação implícita. O capital simbólico é reproduzido através das artimanhas do “fazer ver” e “fazer crer”, identificado, dentre outras formas, no prestígio de um indivíduo, cargo ou instituição. Cf. **BOURDIEU**, Pierre. *O poder simbólico*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 e *A economia das trocas simbólicas*. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2011

¹⁸⁷ O conceito de capital cultural institucionalizado é empregado por Bourdieu, representado pelo diploma, caracterizado como uma “certidão de competência cultural”. O conceito de capital cultural institucionalizado, bem como os demais cunhados por Bourdieu serão expostos mais à frente. Para mais, ver CATANI, Afrânio e NOGUEIRA, Maria Alice (orgs). *Pierre Bourdieu. Escritos de educação*. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

¹⁸⁸ Mendonça destaca um ponto fundamental acerca da legitimidade e da valorização do capital cultural institucionalizado oferecido pela ESAMV. A reforma curricular de 1916 alterou a estrutura curricular do curso, todavia, sem que mudasse sua duração. Até 1916, o curso, com duração de 4 anos dividia-se em 1 ano fundamental, 2 regulares e 1 de especialização. A partir da reforma de 1916, os 4 anos foram mantidos, porém, excluído o ano fundamental, passando o curso a ser estruturado em 3 anos regulares e 1 de especialização. A retirada do ano fundamental ratificou a proposta e o perfil da instituição como Escola Superior, ponto que também pode ser extraído da manutenção do período do curso pelos anos que se seguem, sempre de 4 anos, mantendo uma sólida estrutura de formação pautada neste projeto. Ao retirar o ano fundamental de sua estrutura curricular, além de legitimar seu caráter de Escola Superior, a ESAMV buscava valorizar seu capital cultural institucionalizado no mercado de bens educacionais.

O decreto em questão deve ser analisado do ponto de vista das mudanças estruturais na ESAMV e também do reconhecimento de seu capital simbólico. Quanto ao primeiro ponto, o decreto estabelecia o desmembramento da ESAMV em grandes escolas nacionais: a Escola Nacional de Agronomia (ENA) e a Escola Nacional de Veterinária (ENV).¹⁸⁹ Em relação ao segundo, destaca-se a elevação da ENA à posição de instituição “padrão” para o curso de Agronomia a nível nacional, de forma que as demais escolas de Agronomia no país que desejassem seu reconhecimento junto ao governo federal e, conseqüentemente, as prerrogativas de uma profissão regulamentada, deveriam utilizar a ENA como modelo em questões relacionadas a organização do curso, disciplinas, corpo docente e condições para admissão, respeitadas as exigências regionais de cada escola. Para Mendonça, as reformas que conduziram a essas alterações do ensino agrícola no âmbito federal não podem ser atribuídas ao movimento de 1930, a que chamou de “rearranjo do bloco de poder”, mas a uma discussão contínua que vinha de meados da década de 1920 no interior do Ministério da Agricultura, demonstrando como as continuidades e descontinuidades se entrelaçavam no processo histórico da instituição.¹⁹⁰

Em 1943, um dos pontos que foram determinantes no desenvolvimento da ENA legitimou a transformação da escola em universidade: a pesquisa. Através do Decreto-Lei nº 6.155, 30 de dezembro, o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (CNEPA), órgão do Ministério da Agricultura a quem a ENA estava vinculada desde 1938, foi reorganizado. Um dos órgãos criados foi a Universidade Rural (UR), que o mesmo documento legal tratava de estabelecer como composta pela Escola Nacional de Agricultura, Escola Nacional de Veterinária, dentre outras unidades.¹⁹¹

Porém, como se extrai do decreto, a recém criada UR estava vinculada ao Ministério da Agricultura, e não ao Ministério da Educação e Saúde, cuja competência vinha discriminada no decreto nº 19.444, de 1º de dezembro de 1930, que concedia ao órgão o controle sobre as escolas superiores federais, bem como à Universidade do Rio de Janeiro, também uma instituição federal.

¹⁸⁹ A informação de que a ESAMV foi desmembrada em duas escolas nacionais foi retirada de MENDONÇA. Sônia Regina de. *Agronomia e poder no Brasil*. pag. 134. Otranto destaca que, além dessas escolas, do desmembramento surgiu a Escola Nacional de Química. Em virtude do objeto desta pesquisa, compreender a dinâmica da Escola de Agronomia será a base deste estudo, embora seja mantida a ESV pelo fato de que durante a vigência da “lei do boi”, o curso de veterinária também ter sido ocupado por candidatos que faziam uso da lei.

¹⁹⁰ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pag 134.

¹⁹¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 6.155, de 30 de dezembro de 1943. *Reorganiza o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6155-30-dezembro-1943-416361-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 jan 2014.

Sobre tal vinculação, Otranto enfatiza que “essa separação também produziu um relevante diferencial para a Universidade Rural. Era a instituição mais importante dentro do Ministério ao qual estava subordinada”.¹⁹² Tal passagem mostra como a UR ao longo do tempo vinha intensificando as formas de legitimação de seu prestígio, constituindo-se em uma instituição cuja demanda tornava-se cada vez maior. Noticiava assim a imprensa: “as recentes providências governamentais visando o desenvolvimento do ensino agrícola, agora estruturado nas grandes linhas de nossa primeira Universidade Rural”.¹⁹³

Em virtude do conjunto de relações entre o seu potencial institucional e a sua demanda crescente, resultado do aumento de seu prestígio, a UR passou pela sua última mudança geográfica até o presente.

Seu fortalecimento institucional através da transformação das escolas existentes em universidade não era compatível com suas instalações, ainda na Urca, fato que pode ser visualizado como um dos determinantes do projeto de construção de um campus especialmente direcionado à universidade, iniciado em 1938. O campus, construído no km 47 da Estrada Rio-São Paulo, colocaria “lado a lado a experimentação e o ensino”,¹⁹⁴ fortalecendo o seu caráter técnico e abrangendo aspectos voltados para a pesquisa. A inadequação entre as atividades teóricas e práticas da instituição era reconhecida pelo corpo discente da universidade, o que fortaleceu um movimento favorável à transferência para o campus localizado no distrito de Seropédica, município de Itaguaí. Em 29 de novembro de 1945, o jornal *O diário de notícias* divulgou o memorial dos alunos da ENA destinado ao Presidente da República. “O ensino agrônômico da Escola (...) é deficiente, quer na parte experimental, quer na teórica, visto como carece, cada vez mais de uma orientação objetiva”.¹⁹⁵

Em 4 de julho de 1947 foi inaugurado o campus definitivo da universidade. Sobre os pronunciamentos proferidos na inauguração do campus, Costa assinala sua formulação ideológica e a construção de um discurso de afirmação das instituições de ensino superior no campo intelectual. Temas como a racionalização das atividades agropecuárias, além da

¹⁹² OTRANTO. Célia Regina. *A autonomia universitária: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Seropédica: EDUR, 2009. Pag. 84.

¹⁹³ Diário de notícias. 15 de janeiro de 1944. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/cache/5742204840509/I0016939-12PX=000382PY=000116.JPG>

¹⁹⁴ Diário de notícias. 19 de janeiro de 1944. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_02&pesq=Universidade%20rural&pasta=ano%20194

¹⁹⁵ Diário de notícias. 29 de novembro de 1945. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_02&pesq=Universidade%20rural&pasta=ano%20194

relação entre progresso e agricultura racionalmente organizada foram expostos no ato de inauguração, o que deve ser visto como uma forma de ajustamento político-intelectual ao contexto do imediato pós-guerra. E ao se deparar com a questão da *vocação agrária*, o autor visualiza o projeto político voltado para o setor nos discursos de inauguração:

Ao setor rural brasileiro estava reservada uma missão maior: a solução do problema econômico e social passaria pela racionalização dos métodos e pelo progresso técnico que, ao elevarem o nível de civilização das populações do interior, fortaleciam o mercado interno e a renda nacional, viabilizando a indústria nacional.¹⁹⁶

Geograficamente distante do centro de decisões, a autonomia da universidade, segundo Otranto, passou a ser questionada e requisitada frente ao CNEPA, principalmente a partir da década de 1950.¹⁹⁷ A proposta de adoção do Estatuto da Universidade do Brasil (UB) como documento de orientação institucional pode ser interpretada como mais uma forma de aumentar o prestígio da universidade, pois a lei nº 452, de 5 de julho de 1937, estabeleceu a UB como *padrão* do ensino superior no Brasil. Dessa forma, para a autora, a UR, que já era desde 1934 a instituição padrão da área agrônômica, buscava maior projeção no cenário nacional.¹⁹⁸ A década de 1950 foi marcada, no interior da UR, por um forte movimento por sua autonomia e legitimidade decisória dos órgãos da Universidade, como a Reitoria e o Conselho Universitário (CONSU).

Em 1960, através do decreto nº 48.644, de 1º de agosto, a UR assume uma nova denominação, Universidade Rural do Rio de Janeiro (URRJ), concomitantemente à desvinculação da instituição ao CNEPA, determinando-se pelo CONSU a elaboração de um anteprojeto de estatuto, orientado sob determinados preceitos, como a igualdade hierárquica entre os órgãos de ensino e pesquisa e a elaboração de lista tríplice para o cargo de reitor da universidade.¹⁹⁹

Em 1962, através da lei delegada nº 9, de 11 de outubro, a URRJ passa a ter uma nova denominação, estabelecida pelo artigo 39 da referida lei: Universidade Rural do Brasil (URB),

¹⁹⁶ COSTA, Luiz Flávio de Carvalho. Introdução. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. CPDA/UFRRJ, n.3, 1944, p.7-11.

¹⁹⁷ A obra da autora traça um histórico da instituição com ênfase na construção de sua autonomia.

¹⁹⁸ OTRANTO *A autonomia universitária: dívida ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Pag. 88.

¹⁹⁹ BRASIL. Decreto nº 48.644, de 1º de agosto de 1960. *Altera os regimentos do C.N.E.P.A., do D.N.P.A. e do S.F. do Ministério da Agricultura, dando nova denominação e organização à Universidade Rural do C.N.E.P.A.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48644-1-agosto-1960-388017-norma-pe.html>. Acesso em 18 jan 2014.

que lhe assegurava ainda autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, mantida, através do artigo 5º, a sua subordinação ao Ministério da Agricultura.²⁰⁰

TABELA 1. UFRRJ: denominação, ano, localidade e vínculo ministerial da universidade ao longo dos anos no curso de Agronomia (1910-2015)

Denominação	Curso	Ano	Localidade	Vínculo ministerial
ESAMV	Agronomia	1910	Palácio Duque de Saxe (Maracanã)	MAIC
ESAVM	Agronomia	1916	Pinheiral (RJ)	MAIC
ESAVM	Agronomia	1918	Horto florestal Niterói (RJ)	MAIC
ESAVM	Agronomia	1927	Praia vermelha (RJ)	MAIC
ENA	Agronomia	1934	Praia vermelha (RJ)	MA
UR	Agronomia	1943	Praia vermelha (RJ)	MA
UR	Agronomia	1947	Seropédica (RJ)	MA

²⁰⁰ Para Otranto, a autonomia universitária da instituição não pode ser atribuída apenas a dispositivos legais. A autora destaca a conquista da autonomia universitária como um campo de constantes conflitos que se efetiva através de um processo construído gradativamente, e uma de suas hipóteses é a de que a “autonomia universitária não é obtida exclusivamente por um dispositivo legal”. OTRANTO, Célia Regina. *A autonomia universitária: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro..* pag. 13.

URRJ	Agronomia	1960	Seropédica (RJ)	MA
URB	Agronomia	1962	Seropédica (RJ)	MA
UFRRJ	Agronomia	1967	Seropédica (RJ)	MEC

3.3. A crise da UFRRJ e a “lei do boi”

Na década de 1960 se intensificou o debate sobre o papel da educação na sociedade brasileira em múltiplas facetas. Uma delas dizia respeito ao papel da escola (em seu sentido amplo, abrangendo os ensinamentos fundamental, médio e superior) como um instrumento de formação da força de trabalho.

O início da década de 1960 definiu a dicotomia que atingiu de forma muito específica a universidade. A lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as diretrizes e bases da educação nacional, em seu artigo 112 determinava a reformulação dos estatutos das instituições de ensino superior a fim de se adequarem à referida lei. Por seu caráter geral e abstrato, a lei atingia mesmo as instituições de ensino superior que, como a URRJ, estavam vinculadas ao Ministério da Agricultura. A partir desse ponto, a URRJ sofre uma espécie de dupla subordinação, uma vez que acolhendo as determinações e orientações do MEC, principalmente no plano pedagógico, a universidade ainda permanecia administrativamente subordinada ao Ministério da Agricultura. Essa dupla subordinação não afetou a natureza da universidade, ou seja, a sua vocação agrária, até então amplamente dominante.

Em estudo sobre a UFRRJ, Silveira analisa o processo de consolidação da vocação rural da instituição, enunciando aspectos como a formação de quadros intelectuais responsáveis pela condução ideológica dos estratos sociais ligados ao mundo rural, a transferência para o campus de Seropédica como um ato ligado aos preceitos da marcha para o oeste, além da implementação do ruralismo pedagógico, destinado a fixar a população rural no campo por meio do seu aperfeiçoamento como força de trabalho. Para a autora:

À semelhança da marcha para o oeste, a transferência da Universidade Rural para o campus do km. 47 representaria uma via regional do Ruralismo Pedagógico, uma vez que os especialistas formados para irradiar nacionalmente as técnicas de racionalidade e produtividade agrícolas

começariam o trabalho na “vizinhança” da instituição que os formava, composta, como já afirmado, de terras pouco férteis e já desgastadas por culturas anteriores.²⁰¹

Intimamente ligada ao projeto desenvolvimentista do governo para o setor agrícola, a UFRRJ consolidou sua vocação agrária através do protagonismo de sua ação “pedagógica” junto ao universo rural, principalmente pela difusão de técnicas modernas para a agricultura, podendo-se destacar ainda a criação de um curso voltado para o público feminino, destinado à atuação no ambiente doméstico das propriedades rurais, o que pode ser extraído da ata do CONSU de 9 de novembro de 1961.

Retomando a relação entre URRJ, MEC e MAIC, além de não afetar a vocação agrária da universidade, essa dupla vinculação favorecia a URRJ em determinados pontos, como a aquisição de verbas por parte do MEC para determinadas atividades, mantida a vinculação ao Ministério da Agricultura. Essa relação dúbia com os dois órgãos governamentais fortaleceu as expectativas dos representantes da instituição, principalmente quanto ao fortalecimento de seu prestígio. Na reunião do CONSU, ocorrida em 22 de janeiro de 1964, destacam-se, além da aquisição de verbas por fontes diversas, o acordo firmado com a Associação de Crédito de Assistência Rural (ACAR-RJ), garantindo o financiamento para as suas atividades de extensão. Investimentos e fortalecimento de seu capital são pontos marcantes da universidade até metade da década de 1960.

Já a segunda metade da década de 1960 foi influenciada pelo modelo da racionalização da educação instituído pelo governo militar.

O caráter heterogêneo que marcou o apoio ao golpe de 1964 manteve-se contínuo quanto ao tema da reforma universitária, uma vez que, segundo Motta, a modernização do ensino superior era defendida tanto por setores de direita quanto de esquerda, embate que permaneceu no pós-64, consolidando-se a idéia de que reformar era preciso, mas como?²⁰² A análise da cultura política brasileira feita pelo autor demonstra que o Estado autoritário pós-64, embora incorporasse novas demandas que o afastava dos modelos governamentais anteriores, foi amplamente influenciado por tradições arraigadas na cultura política brasileira, como a tendência à conciliação e à acomodação, mecanismo utilizado para evitar conflitos

²⁰¹ SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. 2011. 223 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ: 2011. Pag. 57.

²⁰² MOTTA, Rodrigo P. Sá. *As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

agudos, e o personalismo, privilegiando laços de fidelidades pessoais em detrimento de normas universais.

A elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e dos programas dele decorrentes, como o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que previam o aumento de gastos com o ensino superior, intensificando a integração da universidade ao sistema produtivo, constituiu um ponto fundamental do projeto do governo: satisfazer a demanda pelo aumento de vagas no ensino superior (mesmo que privado), a fim de integrar a classe média em ascensão e a relação entre política científica e sistema produtivo, assumindo o ensino superior e a pesquisa científica papel estratégico no desenvolvimento.

A ausência de uma política reformista efetiva nos primeiros anos do regime autoritário, segundo Motta, deveu-se, dentre outros fatores, à fragilidade e incapacidade do MEC na condução desse processo. Ao mesmo tempo houve um aumento da atuação da USAID, cujos acordos entre a agência americana e o MEC tinham como foco modernizar o sistema de ensino, incluindo o superior.

As propostas gerais para a modernização do ensino superior foram elaboradas pelo consultor americano Rudolph P. Atcon, cujas diretrizes apresentadas no trabalho “Rumo a reformulação estrutural da universidade brasileira”, elaborado a pedido do MEC, apontavam para a centralização administrativa, a profissionalização da gestão das universidades, a criação de departamentos (de forma a concentrar profissionais da mesma área de conhecimento em um único órgão, evitando duplicidade de gastos para o mesmo fim), a desvinculação da universidade do controle administrativo e financeiro do Estado e a diversificação das fontes de recursos (sugerindo a implantação de um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público).²⁰³

O processo de expansão do ensino superior vivenciado nas décadas de 1960 e 1970 pela abertura de instituições privadas e de novos cursos exerceu papel fundamental na mudança da tradição agrária da UFRRJ.

Foi nesse cenário que a URB se enfraqueceu tanto no âmbito material (relacionado ao recebimento de verbas e cumprimento de seu orçamento), quanto no plano simbólico, através da perda de parte do seu prestígio.

Para Otranto, em meados da década de 1960, a universidade já não possuía o mesmo *status* de antes:

²⁰³ ATCON, Rudolph. P. *Rumo a reformulação estrutural da universidade brasileira*. Ministério da Educação e Cultura. Diretoria de Ensino Superior: Rio de Janeiro, 1966.

A Universidade já não tinha, agora, o mesmo brilho de anos atrás, quando era a “escola padrão nacional” para os cursos de agronomia e veterinária. Várias universidades rurais brasileiras já se destacavam no cenário nacional mais do que ela, principalmente favorecidas pelos acordos MEC-USAID, tais como a Universidade Rural de Minas Gerais (depois Universidade Federal de Viçosa), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), em São Paulo. A farta injeção de verbas para capacitação docente, pesquisas e montagem de laboratórios garantiram a estas instituições uma posição privilegiada em relação à URB.²⁰⁴

Deve-se destacar que, embora a universidade passasse por uma fase difícil. Silveira, ao analisar o vestibular como forma de acesso ao ensino superior através de um estudo da ENA no período, concluiu que mesmo no momento de transição administrativa e financeira, a universidade mantinha um determinado prestígio, em face da alta empregabilidade dos alunos formados ou prestes a se formar pela escola. Isso mostra que a UFRRJ, em especial seus cursos de Agronomia e Veterinária, assumia o compromisso com um ensino qualificado, muito devido à determinação do tempo integral para o corpo docente e também ao regime de internato vigente até determinado momento.²⁰⁵ Ainda para a autora, a instituição trazia os atributos para a adequação ao perfil de uma universidade: qualificação docente, investimento em pesquisa, infraestrutura e empregabilidade do corpo discente.²⁰⁶

Todavia, no mesmo período, a universidade passava por uma transição administrativo-financeira cuja conseqüência foi a perda de recursos para investimentos em pontos fundamentais da instituição, como a pesquisa. Outro ponto que não pode ser desconsiderado é o cenário econômico do setor agrícola, marcado pela vitória do pensamento pró-modernização conservadora de Delfim Neto, em que o desenvolvimento de uma agricultura capitalista integrada à economia industrial amplamente financiada pelo setor público estava em sua “idade de ouro”.²⁰⁷ A necessidade de adequação às premissas em vigor no âmbito da agricultura não pode ser visualizada isoladamente, desconsiderando a instrumentalidade da educação. Dessa forma, a alta empregabilidade deve ser observada em um cenário de

²⁰⁴ OTRANTO. Célia Regina. *A autonomia universitária: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Pag. 112.

²⁰⁵ SILVEIRA. Ana Lúcia da Costa. *O vestibular como mecanismo de seleção para o acesso ao ensino superior: um estudo na Escola Nacional de Agronomia (ENA) da Universidade Rural do Brasil (URB), na década de 1960*. Educação. Porto Alegre, v.32, n.2, p. 192-200, maio/ago. 2009. Pag. 198

²⁰⁶ SILVEIRA. Ana Lúcia da Costa. *O vestibular como mecanismo de seleção para o acesso ao ensino superior: um estudo na Escola Nacional de Agronomia (ENA) da Universidade Rural do Brasil (URB), na década de 1960*. Pag. 198.

²⁰⁷ A tese da modernização agrícola de Delfim Neto é discutida, assim como outras correntes de debate sobre modernização e reforma agrária, por DELGADO, Guilherme Costa. *A questão agrária e o agronegócio no Brasil*, in: CARTER, M. *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.

desenvolvimento do setor agrícola e da necessidade de aquisição de mão-de-obra, condicionada ao número limitado de escolas de Agronomia.

Em 1967, a universidade foi desvinculada do Ministério da Agricultura e vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Mediante o decreto nº 60.731, de 19 de maio, foram transferidas para o MEC os órgãos de ensino do Ministério da Agricultura. O mesmo decreto constitui a origem da atual denominação da instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Essa mudança foi fundamental para a instituição, pois se viu, ao longo deste trabalho, que a manutenção do ensino agrícola junto ao MAIC havia sido uma conquista da classe dominante agrária e de sua articulação junto à sociedade política, de forma que a transição das instituições de ensino superior ligadas ao ensino agrônômico para o MEC deve ser considerada sob diversos pontos, destacando-se o enfraquecimento do Ministério da Agricultura, através da descentralização de suas funções, como analisou Silveira:

A partir do crescente processo de urbanização vivido pela sociedade brasileira a partir dos anos 1950, que favoreceu hegemonicamente as pastas de preponderância mais urbana. Por não se inserir neste perfil, o Ministério da Agricultura, ao passar por uma reorganização, em 1962, tem enfraquecida a sua atuação em alguns setores onde, outrora, ocupara posições mais proeminentes, entre eles o de abastecimento, pesca e política agrária. Isso se dá, por exemplo, com a criação de órgãos como a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab), a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e a Superintendência da Política Agrária (Supra). Tal descentralização administrativa culminou, anos mais tarde, com a criação de outros ministérios ligados ao mundo rural, como os atuais Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente.²⁰⁸

O enfraquecimento político do Ministério da Agricultura influenciou diretamente o seu poder de barganha junto à sociedade política, culminando na perda de determinados privilégios.

A transferência da universidade para o MEC, após 57 anos de vinculação ao Ministério da Agricultura, trouxe para a UFRRJ várias alterações estruturais e financeiras. Do ponto de vista estrutural, a universidade pode ser identificada como mais uma instituição a se enquadrar no processo de modernização conservadora explicitada pela legislação do governo ditatorial, como o Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, que fixava princípios e normas para as universidades federais, como a preservação da unidade de suas funções de

²⁰⁸ SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 75

ensino e pesquisa e a organização em departamentos, impedindo a duplicação de meios para os mesmos fins. Uma crítica enfática sobre esse ponto foi feita por Cunha, para quem, embora a “não duplicação de meios para fins idênticos” tenha extinto várias cátedras, tal mecanismo de reestruturação “foi utilizado da mesma forma como um empresário usa a chamada ‘organização científica do trabalho’ para aumentar seus lucros, mantendo (ou mesmo baixando) os salários dos trabalhadores”, concluindo que “para aumentar o rendimento dos recursos humanos da universidade, juntaram-se na mesma sala, com o mesmo e único professor, todos os estudantes da mesma disciplina”.²⁰⁹

Essa reestruturação foi geral, atingindo todas as universidades federais, e não apenas a UFRRJ. Quanto a esta, especificamente, destaca-se o impacto da transição administrativo-financeira na remessa de verbas para a instituição e o conseqüente comprometimento do investimento e de seu prestígio.

A construção do *status* da UFRRJ se deveu muito à sua vinculação ao Ministério da Agricultura, através de investimentos no desenvolvimento da instituição tanto em ensino como em pesquisa. As análises de Mendonça dão uma demonstração da construção desse prestígio:

Escola de “gestão”, “pequena porta” no campo das instituições de ensino superior, a ESAMV foi aquela que, por seu maior rigor quanto à seleção de alunos e professores, bem como quanto à promoção discente, além da maior titulação de seus docentes, permitiu o ingresso e a socialização escolar a um grupo de elementos oriundos não da classe proprietária, mas sim de segmentos subalternos da hierarquia social. No entanto, por transformar o **mérito** em princípio unificador de todos os seus mecanismos de reprodução escolar, a instituição federal logrou, mediante tal expediente, impor sua originalidade e legitimidade acadêmica e, sobretudo, **política**, face à imbricação direta de seus quadros junto ao campo de poder estatizado, ao menos ao longo da Primeira República.²¹⁰

A nova vinculação ministerial impôs à UFRRJ requerimentos e dinâmicas pautados no modelo tecnocrático da ditadura. Enquanto universidade ligada ao Ministério da Agricultura, a UFRRJ detinha significativo repasse de verbas para suas atividades. Após a transição, a UFRRJ passou a fazer parte de um universo com dezenas de universidades, todas vinculadas ao MEC, e diminuição na participação do orçamento governamental, agora destinado a várias instituições concomitantemente.

Cunha fez um levantamento acerca dos investimentos do governo militar no setor educacional, enfatizando a desvinculação automática de verbas destinadas ao ensino a partir

²⁰⁹ CUNHA, Luiz Antônio e GÓES, Moacyr de. *O golpe na educação*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. Pag. 81.

²¹⁰ MENDONÇA. *Agronomia e poder no Brasil*. Pag. 195. Grifos no original.

da Constituição de 1967. Seu estudo demonstra uma grande queda de investimentos ao longo do regime autoritário: enquanto entre os anos de 1960 e 1965 o MEC teve como participação no orçamento da União entre 8,5% e 10,6%, nos anos 1970 esta participação foi reduzida à metade, chegando a 4,3% no ano de 1975.²¹¹ No ano de 1974, destaca um percentual de 2,8% das despesas públicas no país com a educação, mostrando que a ausência de obrigação do Estado com a educação teve no ensino superior o setor mais atingido, fosse através de cortes drásticos em suas verbas que causavam, inclusive, a paralisação de algumas atividades de ensino, pesquisa e prestação de serviços, ou através da desvalorização da remuneração dos professores, que entre janeiro de 1979 e abril de 1984 caiu em 103%.²¹²

Foi nesse cenário de desvalorização das instituições de ensino superior no país, já com total vinculação ao MEC, que a UFRRJ se inseriu. A instituição “padrão” do ensino agrônômico no país de antes passava a fazer parte de um *campo* mais amplo, marcado por uma forte instrumentalidade (qualificação para o mercado de trabalho), perda de verbas e falta de investimentos em suas áreas de especialidade.²¹³ Como conseqüência desse processo, pode-se visualizar a perda do valor de seu capital cultural institucionalizado.

O capital cultural institucionalizado é um dos estados (ou formas) do capital cultural analisado por Bourdieu, que o qualifica através de seu estado incorporado, “sob a forma de disposições duráveis do organismo”, cuja base seria a transmissão hereditária²¹⁴, estado objetivado, marcado pela propriedade jurídica de bens materiais (livros, quadros),²¹⁵ além de seu estado institucionalizado, materializado no *diploma*, que Bourdieu identifica como um

²¹¹ Cunha lembra que “A Constituição de 1946 determinava que a União deveria reservar para os gastos com o ensino pelo menos 10% da receita de impostos” (...) “Da Constituição de 1967, que o regime autoritário fez o Congresso aprovar, foi retirada a vinculação automática de verbas para o ensino”. CUNHA, Luiz Antônio. (2002). pag. 50.

²¹² CUNHA, Luiz Antônio. Op. Cit. (2002). Pag. 50.

²¹³ O conceito de *campo* aqui utilizado é estabelecido por Bourdieu como um espaço em que os agentes sociais encontram-se em posições objetivamente fixadas. Ortiz o define como “o *locus* onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão”, citando os exemplos dos *campos* da arte e da ciência. Cf: ORTIZ, Renato (org). A procura de uma sociologia da prática. In: *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. Pag. 19.

²¹⁴ O capital cultural em sua forma incorporada é muito bem analisado por Bourdieu como um mecanismo de reprodução do sistema de classes, pois ao possuir uma ligação com o capital herdado pela via hereditária, às famílias das classes mais abastadas caberia uma maior transmissão desse tipo de capital através do discurso das “aptidões”, discurso vigente para legitimar o sucesso e o fracasso escolar, desconsiderando as desigualdades sociais. Para mais, ver CATANI, Afrânio e NOGUEIRA, Maria Alice (orgs). (2011). Pags. 74 a 76.

²¹⁵ Destaca-se que no estado objetivado, a aquisição direta desse tipo de capital se dá na forma de sua propriedade jurídica, ou seja, a posse ou propriedade de um determinado bem (quadro, livro ou monumento) e não de sua apropriação específica, ou seja, os mecanismos de sua utilização. Para Bourdieu, a propriedade jurídica de um quadro não significa possuir os códigos de sua interpretação ou análise. CATANI, Afrânio e NOGUEIRA, Maria Alice (orgs). (2011). Idem.

certificado “de competência cultural que confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura”.²¹⁶

Compreender como Bourdieu analisa esse estado do capital cultural é fundamental para identificar como, a partir da transição ministerial da UFRRJ, ele foi afetado. Do ponto de vista da instrumentalização do ensino, o diploma, nas palavras de Bourdieu, “universaliza” o trabalhador, transformando-o em trabalhador livre, pautado em uma competência juridicamente reconhecida. Mesmo que a competência de fato seja questionada, ou em alguns casos enfraquecida, a competência jurídica do diploma é mantida por um processo de construção e reconhecimento de todos seus portadores, pois para Bourdieu, o poder conferido ao diploma não é um poder individual, pessoal, mas um poder coletivo. Dessa forma, a contestação direcionada a um portador de diploma não configura uma contestação individual, mas de todos os portadores e ainda do sistema de ensino, campo legitimado para sua concessão.²¹⁷

Dessa forma, questionar o valor simbólico conferido a um diploma constitui objeto de grande dificuldade, ainda mais quando emitido por uma instituição que historicamente se fortaleceu como uma escola que por anos foi reconhecida como “padrão” e voltada para a “nobreza de Estado”.²¹⁸

Pelo exposto, ver-se-á como houve, a partir da transição administrativo-financeira da UFRRJ para o MEC e a conseqüente diminuição na participação no orçamento destinado à educação, o enfraquecimento de seu capital cultural atrelado à sua competência de fato, pela alteração de alguns mecanismos que marcavam e fortaleciam a instituição, como a modificação do acesso de docentes na UFRRJ, além da alteração de seu perfil.

A ata da reunião do CONSU de 30/10/1967 é emblemática quanto à redução orçamentária da universidade após a transição. Uma redução na ordem de 50% dos recursos

²¹⁶ CATANI, Afrânio e NOGUEIRA, Maria Alice (orgs). (2011). Pag. 78.

²¹⁷ CATANI, Afrânio e NOGUEIRA, Maria Alice (orgs).. (2011). Pag. 136.

²¹⁸ A expressão “nobreza de Estado” foi retirada da obra de MENDONÇA. 1998. Em *Homo academicus*, Bourdieu nos fornece uma visão de como o campo da educação e das grandes escolas é marcado por conflitos em busca da legitimação. A dicotomia destacada por Mendonça entre saber e poder, entre a “nobreza de sangue”, idealizada na ESALQ, e a “nobreza de Estado”, identificada pela ESAMV, também pode ser encontrada na obra do pensador francês, que define este campo a partir do conflito entre a competência social e a competência científica. Para Bourdieu: “As faculdades dominantes na ordem política têm por função formar agentes de execução capazes de aplicar sem discutir nem questionar, nos limites das leis de uma ordem social determinada, as técnicas e as receitas de uma ciência que não pretendem nem produzir nem transformar; no lado oposto, as faculdades dominantes na ordem cultural estão destinadas a atribuir-se, dada a necessidade da construção dos fundamentos racionais da ciência que as outras faculdades se contentam em inculcar e aplicar, uma liberdade que é proibida às atividades de execução, ainda que sejam respeitáveis na ordem temporal da prática”. BOURDIEU, Pierre. *Homo academicus*. 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013. Pag 95.

repassados a instituição, cuja conseqüência foi uma redefinição dos gastos no interior da UFRRJ, como a redução do número de vagas para o ano subseqüente, de 500 para 185.²¹⁹

Ainda sobre o processo de reestruturação da UFRRJ, destaca-se a determinada pela lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968,²²⁰ que trouxe a necessidade de abertura de novos cursos voltados para a área de Educação e Ciências Humanas. Uma das conseqüências dessa modificação estrutural da universidade foi a alteração do perfil de seu corpo docente. Outro ponto fundamental nesse processo foi a política expansionista do ensino superior, que nas universidades públicas com forte orientação para a área de ciências agrárias deu-se prioritariamente pela abertura de novos cursos, muitos como desdobramentos das tradicionais graduações de Agronomia e Veterinária. É o caso, por exemplo, dos cursos de Engenharia Florestal, Engenharia Agrícola e Zootecnia. Silveira relata como a política expansionista do ensino superior atingiu a UFRRJ:

Até 1967, a UFRRJ funcionava com as graduações de Agronomia, Veterinária, Educação Técnica, Educação Familiar, Engenharia Florestal e Engenharia Química. A Lei da Reforma Universitária de 1968, ao tornar obrigatória a universalidade de campo pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, desencadeou na instituição uma expansão voltada para áreas diferentes das agrárias, pois, caso não o fizesse, a UFRRJ corria o risco de ser incorporada a outras instituições, conforme advertia o artigo 52 da citada lei. Sendo assim, no período de 1968 a 1976, foram criados os cursos de História Natural, Química, Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Geologia, Zootecnia, Educação Física e Licenciatura em Física e em Matemática.²²¹

A mudança do vínculo ministerial da UFRRJ foi um fator determinante na alteração do perfil docente da instituição, uma vez que a política expansionista adotada pelo governo levou para a universidade novas áreas do saber, desvinculadas da tradição rural da instituição, tornando obrigatória a universalização de áreas do conhecimento para que as instituições de ensino superior mantivessem a condição de universidade.

Outro ponto que merece destaque quanto à alteração do perfil docente da UFRRJ foi a modernização do mundo rural durante as décadas de 1960 e 1970. A modernização da agricultura atingiu não apenas a sua base produtiva, mas todo um conjunto de atividades

²¹⁹ Otranto destaca que enquanto outras instituições de ensino superior tiveram uma redução de 13% em suas verbas, a UFRRJ teve a redução acima citada. Todavia, a partir da pressão exercida por alunos da instituição, inclusive através da realização de uma greve, houve a abertura de crédito especial para a UFRRJ no valor solicitado pelos alunos. OTRANTO, Célia Regina. *A autonomia universitária: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Pag. 119.

²²⁰ BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm.

²²¹ SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 77.

voltadas para tal, como o ensino, a pesquisa e a diversificação de instituições legítimas na formação de agrônomos. Silveira mostra que, embora a percepção da modernização do mundo rural brasileiro estivesse presente entre alunos e professores da universidade a instituição não se consolidou como protagonista desse processo:

Se, por um lado, o entendimento da importância da modernização da agropecuária brasileira poderia constituir um ponto forte de afinidade entre o mundo rural daqueles anos 1960/1970 e a Universidade, alimentando a sua vocação rural, por outro, o distanciamento ideológico acima citado e a diluição da tarefa modernizadora do mundo rural entre outros atores, localizados em instituições e áreas de saber distintas das agrárias (...), contribuíam para enfraquecer o histórico protagonismo da instituição nesse campo.²²²

A modernização da agricultura não se limitava ao avanço das ciências agrárias, mas envolvia um conjunto de áreas do saber, fazendo com que a condução desse processo fosse compartilhada. Não era mais necessária uma instituição de referência nas ciências agrárias para que o processo de modernização fosse efetivado em sua máxima potencialidade. A pesquisa, diferencial da UFRRJ em anos anteriores, teve a partir da criação da EMBRAPA uma instituição destinada exclusivamente para o desenvolvimento de tecnologias especializadas para o setor, rompendo com a centralidade da universidade nessa matéria.

Ainda sobre a perda da potencialidade da UFRRJ, destaca-se a concorrência de outras instituições criadas a partir da expansão do ensino superior, muitas de iniciativa privada, que passaram a ofertar cursos nas áreas de ciências agrárias.²²³

A fraca influência política do patronato rural do Estado do Rio de Janeiro no período analisado também é descrita por Silveira como um dos motivos da perda da vocação agrária da UFRRJ no decorrer dos anos 1960 e 70. Dentre os motivos:

Um deles seria o fato de a instituição estar sediada em um estado de elites agrárias fracas (exceto a da cana no norte fluminense) e sem peso político. O contraponto desta situação é demonstrado em São Paulo e Minas Gerais, mais hegemônicos no direcionamento das políticas agrícolas nacionais, desde os remotos tempos da “república do café-com-leite”. Nesses estados, conforme já afirmado, consolidaram-se duas universidades de relevante peso

²²² SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural..* Pag. 79.

²²³ Em 1979, o Deputado Francisco Libardoni (MDB-SC), através do Projeto de Lei nº 732, propôs que a “lei do boi” fosse estendida às instituições privadas de ensino, nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária. O projeto de lei assim previa: “Art. 1º Os estabelecimentos de ensino médio e superior de Agronomia e Veterinária, da rede do ensino **privado**, reservarão, anualmente, 40% (quarenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, pro proprietários ou não de terras. § 1º A preferência de que trata este artigo se estenderá aos portadores de certificado de conclusão do 2º grau em estabelecimentos de ensino da mesma área, candidatos à matrícula nas escolas superiores de Agronomia e Veterinária”. BRASIL. Projeto de Lei nº 732, de 1979. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino particular de Agronomia e Veterinária. Sem grifos no original.

acadêmico na área das agrárias (ESALQ e UFV), não obstante nenhuma delas apresentar a palavra “rural” em seus nomes. Nessas circunstâncias, o deslocamento da UFRRJ para o âmbito do Ministério da Educação, onde passou a ocupar uma posição até mesmo mais subalterna se comparada a outras universidades de maior porte, tirou-lhe bastante do protagonismo acadêmico que exercia quando “reinava” absoluta, como única universidade federal, na esfera do Ministério da Agricultura.²²⁴

A distância geográfica da UFRRJ para o centro da cidade do Rio de Janeiro e sua consolidação como instituição padrão na área de ciências agrárias marcaram a construção de um perfil predominantemente rural para a universidade, modificado ao longo do tempo. Para Otranto “até o início da década (1970), os estudantes eram, em sua quase totalidade, de origem rural”,²²⁵ o que passa a sofrer modificações a partir da abertura dos novos cursos e também do vestibular unificado, instituído em 1973, organizado pela Fundação Cesgranrio. Com isso, um perfil discente um pouco mais diversificado passa a fazer parte do universo da instituição, marcado ainda pela abertura do regime de externato pela UFRRJ.²²⁶

Tais alterações, tanto nos planos estrutural, financeiro e simbólico, como na reestruturação de algumas bases tradicionais da UFRRJ, forma importantes para visualizar o espaço em que a “lei do boi” passou a ser utilizada por candidatos ao curso de Agronomia na UFRRJ. Ao longo da análise sobre o perfil desses candidatos, as informações pertinentes à instituição que tragam subsídios valiosos ao objeto desta pesquisa serão acrescentadas. Porém, destaca-se que o período entre o fim da década de 1960 e início de 1970 é decisivo para identificar o contexto da universidade nos anos iniciais da vigência da lei e, conseqüentemente, avaliar todo o seu percurso na instituição.

3.4. A “lei do boi” na UFRRJ e o capital cultural institucionalizado: o peso do ensino técnico agrícola

A análise da implementação da “lei do boi” na UFRRJ, tanto em termos quantitativos como qualitativos, é uma questão que envolve grande dificuldade, dada a ausência de material

²²⁴ SILVEIRA. Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 83.

²²⁵ OTRANTO. Célia Regina. *Uma viagem ao túnel do tempo: a ditadura militar vista de dentro da Universidade*. Pag. 93.

²²⁶ O regime de externato foi aprovado na Reunião do CONSU de 16/08/1968, determinando 70% das vagas destinadas ao regime de internato e 30% ao novo regime. Este mecanismo surgiu como uma forma de conciliação entre a estrutura da Universidade e as vagas disponíveis. No início da década de 1970, este sistema “misto” se intensificou, principalmente a partir da criação de novos cursos pela imposição do MEC, através da Lei nº 5.540/68, tornando-se incompatível a estrutura da universidade com a demanda discente.

comprobatório em seus arquivos, gerando dúvida sobre a efetividade da lei no interior da UFRRJ e os mecanismos utilizados pela instituição para fins de sua concessão.

Partindo de uma abordagem mais ampla sobre a “lei do boi”, - que o ex-ministro do STF, Joaquim Barbosa definiu como uma modalidade de ação afirmativa “bem brasileira”, - ²²⁷ Cunha²²⁸ e Almeida²²⁹ compartilham a idéia de que a lei teria sido promulgada como forma de incentivar o acesso de alunos aos cursos de ciências agrárias no Brasil. Para os autores, a “lei do boi” vai de encontro ao problema dos excedentes que marcava a educação superior no início do governo militar. A grande quantidade de candidatos aprovados, porém não classificados, em áreas de grande prestígio social (como medicina, direito e engenharia), era um problema que não afetava todas as áreas de conhecimento, havendo algumas em que o quadro era totalmente diferente. Com efeito, as ciências agrárias não eram afetadas pelo problema dos excedentes, ocorrendo o processo inverso, com a demanda de candidatos menor que a oferta de vagas.

Esse fato é relatado por um dos entrevistados. Integrante da liderança estudantil do colégio técnico agrícola da UFRRJ e atuante nas questões políticas do mesmo, afirma a ausência de engajamento da escola na divulgação da “lei do boi” para seus alunos. Concluinte do ensino técnico agrícola no ano de 1970, com direito a ingresso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ, o entrevistado destaca que a utilização da lei não era necessária naquele período, uma vez que para o ingresso no curso de Agronomia bastava não “zerar” a prova. Em suas palavras:

Essa (a “lei do boi”) nunca foi uma questão alvo de debate, seminário ou discussão. A escola tinha uma espécie de compreensão de que era uma escola profissionalizante. Os alunos se formavam para trabalhar, não como um trampolim para entrar na universidade. A “lei do boi” ficou mais discutida para o ingresso na escola (técnica), não para o ingresso no nível superior (...). Nunca ficou claro se houve vantagem (o curso técnico agrícola) para o ingresso na universidade (...). Até porque o ponto de corte (para Agronomia) era muito baixo, tinha que tirar diferente de zero em todas as provas. O ponto de corte era uma nota ridícula, era uma nota muito baixa (...). Não passar no vestibular era quase uma exceção. A competição era muito pequena, era 1 vaga para 1,7, 1,6 candidatos. Tinha curso que tinha menos candidatos que vagas. Tinha colega meu que não tinha estudado nada e entrou para zootecnia na época (...). Você não podia tirar zero.²³⁰

²²⁷ GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e LOBATO, Fátima (orgs.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. Pag. 17.

²²⁸ CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.

²²⁹ ALMEIDA, Silvia Maria Leite. *Acesso à educação superior no Brasil: direito ou privilégio?* In: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.38, p.169-185, jun.2010.

²³⁰ Entrevista I. Entrevistador: Wallace Lucas Magalhães. Realizada em 22 out 2014.

Em um período marcado pela intensificação da influência política da USAID e pela necessidade de equilibrar a relação entre demanda e oferta na área de ciências agrárias, a “lei do boi” seria um instrumento de adequação dessa situação. Para Cunha:

Embora o problema que mais se destacava no panorama do ensino superior brasileiro fosse a dos candidatos sem vagas, havia setores para os quais o problema era justamente o contrário: vagas sem candidatos, ou pelo menos, candidatos que pudessem ser aprovados nos vestibulares, pois o critério classificatório ainda não tinha se generalizado. Era esse o caso dos estabelecimentos de ensino agrícola, alguns de grande porte. Para articular a pretensão dessas escolas, de aumentar o número de estudantes, com a política governamental (e da USAID) de aumentar a produção de alimentos e, ainda, com a difusa procura por ensino médio e superior da parte dos jovens oriundos da zona rural, surgiu uma das mais curiosas medidas de política educacional, que veio a ser conhecida como “lei do boi”.²³¹

No âmbito da UFRRJ, a receptividade da lei nº 5.465/68 pode ser constatada na Ata do Conselho Universitário (CONSU) de 19 de setembro de 1968, em que foi avaliado o processo MR-6.148/68, primeiro referente à “lei do boi”, sendo os critérios da lei adotados no processo de seleção da universidade. A leitura dessa ata mostra um total desconhecimento da lei, bem como a falta de questionamentos acerca de seu conteúdo pelo colegiado máximo da instituição, cujos comentários a respeito do dispositivo legal se resumem à estipulação de que “50% das vagas para as Escolas de Agronomia e Veterinária sejam atribuídas aos filhos de lavradores”, devendo o Conselho “tomar ciência”.²³²

Já em 1969, a ausência de indagações sobre a lei foi mantida, como se extrai da ata da reunião do CONSU realizada em 11 de fevereiro:

Na ocasião, o Sr. Presidente citou o Decreto nº 63.788, de 12.12.68, publicado no D.O de 17 subsequente, que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola e em seu art 1º determina que as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidas pela União, reservarão, preferencialmente, cada ano, para matrícula na 1ª série, 50% de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes.²³³

A ausência de questionamentos sobre a implementação da lei pode ser constatada através da análise documental dos anos iniciais de sua vigência.

²³¹ CUNHA. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Pags. 84 e 85.

²³² UFRRJ. *Ata da 6ª Reunião Ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*, realizada em 19 de setembro de 1968.

²³³ UFRRJ. *Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*, realizada em 11 de fevereiro de 1969.

Assim, tornou-se fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa identificar quando a UFRRJ passou a adotar critérios mais específicos para a comprovação do direito ao acesso pela “lei do boi”.

Tendo a lei sua aplicabilidade na instituição a partir de 1969, buscou-se, a partir da análise da documentação de alunos formandos de 1973, responder as seguintes questões: a UFRRJ adotou algum procedimento específico junto aos alunos que se utilizaram da lei? Em caso afirmativo, a partir de quando e quais?

A análise documental que busca responder estas questões tem início com os concluintes do curso de Agronomia de 1973, sendo 67 alunos pesquisados.

A pesquisa documental desse ano pouco informou sobre os candidatos que entraram pela “lei do boi”. De 67 candidatos analisados, apenas um apresentou documento emitido pelo Sindicato Rural de Bebedouro (SP), atestando ser “filho de agricultor”. Quanto aos demais, 13 candidatos apresentaram certificado de conclusão do ensino médio em escolas agrícolas, o que geraria o direito ao benefício, porém a documentação não permite a conclusão de que tais alunos tenham utilizado a “lei do boi” como forma de acesso à UFRRJ. Já a análise da documentação dos demais 53 alunos nada demonstrou.²³⁴

Quanto ao ano de 1974 e seus respectivos formandos em Agronomia, a documentação de 83 alunos foi verificada, identificando-se 21 alunos como concluintes do ensino médio em colégios agrícolas, o que asseguraria o benefício da lei, sendo assim distribuídos: seis alunos provenientes do Colégio Agrícola de Alegre (ES); três do Colégio Técnico Agrícola Estadual Dr. Carolino da Motta e Silva, Pinhal (SP); três do Colégio Agrícola de Campos (RJ); quatro do Colégio Técnico Agrícola Ildfonso Simões Lopes (UFRRJ); um do Colégio Agrícola Nilo Peçanha (RJ); um do Colégio Agrícola de Santa Teresa, São João de Petrópolis (ES); um do Colégio Industrial de Agrimensura (PA); um do Colégio Agrícola de São Lourenço da Mata (BA); um do Colégio Agrícola Benjamin Constant (SE).²³⁵

Embora a conclusão do ensino médio em escolas agrícolas atribuísse ao aluno o benefício previsto na “lei do boi”, destaca-se mais uma vez a impossibilidade de se extrair algum caráter conclusivo do ponto de vista quantitativo nesse período, uma vez que o certificado de conclusão do ensino médio, mesmo do ensino agrícola, constituía

²³⁴ A documentação pesquisada encontra-se separada pelo ano de conclusão dos alunos, e não pelo ingresso. Como em um primeiro momento os ingressantes eram provenientes do ensino técnico agrícola, identificá-los pelo ano de seu ingresso não se faz necessário, como no caso dos demais documentos, a serem apresentados no próximo tópico.

²³⁵ Arquivo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, (AUFRRJ), Pastas C-E, E-I, I-J, J-K, O-R, R-V. 1974.

documentação padrão para matrícula junto à universidade e apenas na década de 1980 a instituição passou a explicitar a mensagem “favorecido pela Lei 5.465/68” nos históricos escolares.²³⁶

O ano de 1975, assim como os pesquisados anteriormente, não conduz a qualquer conclusão acerca dos beneficiários da lei. Analisou-se a documentação de 81 alunos, de forma que, salvo um único caso, a documentação manteve o padrão até então apresentado. Dos 81 pesquisados, 13 alunos concluíram o ensino médio em escolas agrícolas, sendo um aluno proveniente do Colégio Agrícola Estadual Augusto Ribas (PR); dois do Colégio Agrícola de Alegre (ES); dois do Colégio Agrícola Técnico Dona Sebastiana de Barros (SP); dois do Colégio Técnico Agrícola Estadual Dr. Carolino da Mota e Silva (SP); dois do Colégio Agrícola de Campos (RJ); um do Colégio Agrícola Floriano Peixoto (AL); dois do Colégio Técnico Agrícola Estadual de Vera Cruz (SP); um do Colégio Agrícola de Santa Teresa, São José de Petrópolis (ES). Quanto aos concluintes do ano de 1975, destaca-se o caso do aluno José Raimundo Monteiro Machado. A documentação apresentada por ele é bastante peculiar, chamando a atenção para a possibilidade de uso do dispositivo legal de forma diferenciada dos padrões até então mostrados. Nesse caso, o aluno apresentou declaração de pobreza para fins de isenção em taxas na universidade. Porém, tal declaração de pobreza vem acompanhada de uma certidão de hipoteca de “glebas de terra” de duas propriedades rurais, São Benedito e São Vicente, ambas no estado do Piauí. Nessa documentação, consta ainda que o pai do aluno (José de Ribamar Machado) está “quite com a contribuição sindical rural patronal” dessas propriedades, onde “explora a terra com cultura de laranja, cajueiro e bananeira”. Nesse caso, embora o concluinte não tenha apresentado certificado de conclusão de ensino médio em escola agrícola (documentação padrão para o ingresso na universidade pelo benefício da lei), enquadrava-se na condição de beneficiário dada a documentação emitida por órgãos oficiais atestando a propriedade rural de seu genitor.²³⁷

²³⁶ Como documentação padrão, indispensável a todos os alunos sua apresentação, exigia-se: identidade, atestado de boa conduta, certificados de conclusão de primeiro e segundo ciclos, abreugrafia e atestado médico (sanidade, ausência de doença contagiosa) e em muitos casos, procuração. Quanto à mensagem “beneficiado pela Lei 5.465/68” nos históricos escolares, essa foi determinante para um levantamento feito por um dos setores da Universidade, desconsiderando uma análise documental mais complexa. Pela análise documental constatou-se que a partir do ano de 1980 tal informação era fornecida nos históricos escolares. Essa informação respaldou o levantamento feito pelo Decanato de Assuntos Administrativos que é apresentado Silveira, destacando que “de 1968 a 1985, 470 alunos ingressaram na UFRRJ amparados pela Lei do Boi: 275 no curso de Agronomia e 195 no curso de Veterinária. SILVEIRA. Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 96. Tal levantamento não analisou de forma detalhada os anos iniciais da lei, cuja informação de beneficiado não constava no histórico escolar.

²³⁷ Arquivo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. (AUFRRJ) Pastas “formandos A”, “formandos A-D”, “D-E”, “E-F”, “F-J”, “J”, “J a JU” de 1975.

Quanto aos formandos de 1978 em Agronomia, analisou-se a documentação de 97 alunos, dos quais seis alunos surgem como possíveis beneficiários por terem concluído o ensino médio em escolas agrícolas, sendo um do Colégio Agrícola de Santa Teresa (ES); um do Colégio Técnico Agrícola Ildefonso Simões Lopes (UFRRJ); um do Colégio Técnico Agrícola Estadual Penápolis (SP); um do Colégio Técnico Agrícola Estadual Augusto Tortolero Araújo (SP); um do Colégio Agrícola de Campos (RJ) e um do Colégio Agrícola Nilo Peçanha, Pinheiral (RJ).²³⁸

Passando à análise documental do ano de 1979, foram pesquisados 69 alunos formandos, dos quais apenas dois concluíram o ensino médio em colégios técnicos agrícolas, um em Campos (RJ), e outro no Colégio Ildefonso Simões Lopes (UFRRJ), gerando assim o benefício legal.²³⁹

O que pode ser extraído a partir do levantamento de outras fontes²⁴⁰ é que, até metade da década de 1970, os beneficiários da “lei do boi” foram alunos provenientes de escolas agrícolas espalhadas por todo território nacional, prevalecendo candidatos provenientes da região sudeste. Dos 41 concluintes do ensino médio em escolas agrícolas encontrados nos anos de 1973, 1974, 1975, 1978 e 1979, 36 diplomados (87,8%), eram provenientes da região sudeste e apenas 5 (12,2%) das demais regiões do Brasil. E dentre os diplomados cuja origem era a região sudeste, 14 (38,8%) vinham do estado do Rio de Janeiro, 11 alunos (30,1%), de São Paulo e 11 (30,1%) do Espírito Santo.

Pelo exposto, constata-se que até a segunda metade da década de 1970, o quadro de beneficiados pela “lei do boi” na UFRRJ se deu através da relação entre o direito assegurado pela lei e o diploma do ensino técnico agrícola.

Embora essa informação não permita qualquer ilação sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários da lei junto à universidade, ela é fundamental para se analisar se a lei beneficiou grupos ligados à burguesia agrária, cuja conclusão nesse sentido se torna impossível nesse primeiro momento. Todavia, em anos posteriores a documentação se torna mais completa.

²³⁸ AUFRRJ. Pastas 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 de 1978.

²³⁹ AUFRRJ. Pastas 16, 17, 18, 19, 20 e 21 de 1979.

²⁴⁰ VETERINÁRIA E AGRONOMIA: APROVADOS NA UNIVERSIDADE RURAL, in *Diário de notícias*. 15 fev 1969. Pag. 10. Mostra os alunos aprovados nos respectivos cursos, assinalando os candidatos que fizeram uso da “lei do boi”. Consta também em: UNIVERSIDADE RURAL: APROVADOS NO 2º VESTIBULAR, in *Diário de notícias*. 8 mar 1970. 3ª seção. Pag. 8.

3.5. A “lei do boi” na UFRRJ: “novos” beneficiários e as diferentes formas de comprovação

A partir deste tópico, discutimos toda a documentação que, de maneira bem específica, pode determinar um perfil dos candidatos que entraram na UFRRJ pela “lei do boi”, indicando as diferentes formas de comprovação junto à instituição, os anos de maior fluxo de cada documento e como a UFRRJ, através dos setores responsáveis pela avaliação dos documentos referentes à lei, se posicionava.

A metodologia adotada utiliza gráficos que indicam a documentação apresentada pelos candidatos, nesse caso levando-se em consideração os anos de entrada, e não de conclusão. As tabelas também ajudam na visualização e organização das informações recolhidas junto aos arquivos da UFRRJ, indicando a totalidade de documentos e suas especificidades. Quanto às propriedades utilizadas como forma de acesso pela “lei do boi”, tabelas e gráficos demonstram suas classificações jurídicas, fundamentais para uma análise socioeconômica dos beneficiados, além de determinar quais os estados da federação sobressaíram nesse processo.

Destaca-se que, assim como na análise dos anos anteriores, a pesquisa teve como fontes os alunos concluintes do curso de Agronomia, porém, com uma documentação muito mais conclusiva quanto aos beneficiários. Porém, como as formas de comprovação do direito à “lei do boi” se tornam mais abrangentes e diferenciadas, a análise tomou como base o ano de ingresso.

Entre os anos de 1968 e 1976, verificou-se uma documentação muito escassa, que foi definida como “documentação padrão”, uma vez que constitui um conjunto de documentos que foram mantidos como forma de comprovação dos requisitos mínimos para acesso a universidades de uma forma geral. A partir dos anos que se seguem, a documentação de diversos alunos torna-se mais complexa e conclusiva, destacando-se a apresentação de variados documentos relativos à posse e propriedade de imóveis rurais, tidos não como uma documentação meramente comprobatória dos requisitos mínimos, mas que buscavam a comprovação de uma relação, mesmo que por vezes questionável, entre candidato e propriedade rural, bem como documentos emitidos por sindicatos rurais.

A relação entre candidato e propriedade rural que passa a ser documentada pelos formandos da década de 1980 traz a seguinte indagação: por que nos anos iniciais a grande maioria de beneficiários da lei eram alunos provenientes do ensino agrícola, e a partir do fim da década de 1970 os beneficiários se tornam um grupo mais diversificado? Por que essa documentação mais específica passou a ser apresentada? Qual a relação da expansão do

ensino superior, especificamente na área das ciências agrárias, e da modernização da agricultura nesse fenômeno?

Para uma análise dos candidatos que fizeram uso da lei apresentando uma documentação específica, foram pesquisados 758 documentos, distribuídos entre as pastas dos alunos formandos do curso de Agronomia dos anos de 1982 a 1989, nas seguintes proporções: 67 alunos do ano de 1982, 114 alunos do ano de 1983, 112 alunos do ano de 1984, 116 do ano de 1985, 121 de 1986, 86 alunos do ano de 1987, 81 alunos do no de 1988 e 61 do ano de 1989.

Quanto aos concluintes do curso de Agronomia do ano de 1982, 8 alunos foram beneficiados pela lei. Já em relação aos concluintes de 1983, 33 alunos foram efetivamente beneficiados pela “lei do boi”, apresentando documentação diversa, como aqueles emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA),²⁴¹ desde contratos de arrendamento a certidões de herança. Quanto ao anos de 1984 a 1989, mantida a diversidade documental, fizeram uso da lei, respectivamente, 67, 78, 47, 47, 38 e 28 alunos. Quanto aos alunos concluintes de 1989, embora 28 tenham feito uso da lei, a sua documentação não foi encontrada nos arquivos pesquisados. A documentação apresentada pelos beneficiados pesquisados, marcada pela variedade, consta na tabela 2.

TABELA 2. Documentação apresentada pelos candidatos como forma de acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi”. Anos 1977 a 1985

Documentos apresentados	Quantidade	%
Certidão expedida por autoridade policial ou secretarias de segurança pública atestando residência em áreas rurais	57	10
Certidão expedida por prefeituras municipais atestando residência ou exploração em áreas rurais	76	14
Declaração emitida por sindicatos patronais rurais	117	21

²⁴¹ O parágrafo único do art 4º, do Decreto nº 63.788/68 estabelecia que: “As provas de vinculação mencionadas neste artigo serão fornecidas pela Confederação Nacional de Agricultura, através das Associações Rurais, ou pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário ou ainda por entidades filiadas ao sistema da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural”. BRASIL. Decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968, *Regulamenta a Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968, que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola.* Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=63788&tipo_norma=DEC&data=19681212&link=s. Acesso em 21 de janeiro de 2014.

Declaração emitida por sindicatos de trabalhadores rurais	11	2
Contrato de arrendamento rural, contrato de trabalho, locação ou parceria agrícola	21	4
Pedido judicial para requerimento de certidão de herança, formal de partilha ou inventário e declaração de herança beneficiando o aluno ou direito de usufruto	12	2
Habilitação básica em agropecuária	38	7
Certificado de cadastro ou declaração emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (INCRA)	167	31
Escritura de compra e venda, certidão de registro de imóvel rural ou título definitivo de propriedade rural	21	4
Declaração emitida pela EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural)	25	5
TOTAL:	545	100

Fontes: AUFRRJ. Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988, caixas 08 e 09 de 1989.

A análise da diversidade documental apresentada pelos beneficiados não é objeto desta pesquisa, embora constitua fonte fundamental para que se chegue ao mesmo.

A grande problemática é a vinculação entre acesso privilegiado ao ensino superior e atividade rural, destacando-se determinados órgãos ou instituições no estreitamento de tal vinculação. Como visto, a principal fonte emissora de documentos para a concessão do benefício à “lei do boi” era o INCRA, legitimado pelo parágrafo único do artigo 4º do decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968, que regulamentava formas de comprovação do direito ao benefício. Para Oliveira, esse método de comprovação desvirtuava a justificativa da “lei do boi”, principalmente pela frouxidão do que se considerava “propriedade rural”, beneficiando um determinado grupo de pessoas:

Na aplicação da lei, o certificado que dá esta benesse é fornecido pelo INCRA. No caso do Rio de Janeiro, quem tem uma casa em Petrópolis, Teresópolis, qualquer casa de campo, qualquer casa que saia do perímetro urbano recebe o certificado do INCRA, de maneira que passou a ser praticamente um privilégio de todos, menos daqueles que, certamente por falta de poder aquisitivo, não têm uma casa de campo. Mais uma vez foi uma lei que veio a prejudicar pessoas de menor poder aquisitivo.²⁴²

²⁴² OLIVEIRA, Carlos Alberto Serpa de. *A Comissão Nacional de Vestibular Unificado (CONVESU): origens e papel normativo*. Educação e Seleção, São Paulo, n. 11, p. 13-19, jan./jun. 1985. Pag. 18.

Além do INCRA, outra instituição que se destacou na emissão de documentos comprobatórios para a utilização da “lei do boi” por candidatos interessados em ingressar na UFRRJ foram os sindicatos rurais. Aqui, deve-se abrir espaço para uma observação. Vimos que, quanto à questão sindical, o Decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968 legitimava, a título de comprovação da “lei do boi”, as associações rurais ligadas à Confederação Nacional de Agricultura, ao sistema ABCAR e ao INDA (posteriormente o INCRA).

A interpretação literal do dispositivo, de acordo com o exposto até o momento, conduz à conclusão da “lei do boi” como uma estratégia da classe dominante agrária na manutenção dos seus privilégios, uma vez que, especificamente em relação à questão sindical, legitimava as instituições ligadas ao patronato rural, excluindo, pela letra fria da lei, os sindicatos de trabalhadores rurais.

Porém, embora em número bem limitado em relação aos documentos emitidos por sindicatos rurais, ingressantes pela “lei do boi” na UFRRJ também fizeram uso dos sindicatos de trabalhadores rurais.

As certidões e declarações emitidas por sindicatos rurais e de trabalhadores rurais ganham relevo no fim da década de 1970 e início da década de 1980. Aqui, uma questão se coloca: embora pela interpretação literal o Decreto nº 63.788/68 atribuísse legitimidade aos sindicatos rurais, por que tal artifício era tão pouco utilizado nos anos iniciais da lei, assim como todas as demais formas de comprovação expressas na tabela 2? E, posteriormente, por que o mesmo instrumento foi mais utilizado, ficando atrás apenas dos documentos emitidos pelo INCRA? E se a legislação atribuía legitimidade aos sindicatos rurais, como alunos ingressaram pela “lei do boi” através da mediação de sindicatos de trabalhadores rurais?

Medeiros mostrou como durante a ditadura, as organizações sindicais foram objeto de intensa intervenção estatal, que buscava moldá-las conforme os interesses do regime. A Portaria nº 71, de 2 de fevereiro de 1965, ao estabelecer a categoria “trabalhador rural” através de uma singularização conceitual, trouxe, no campo político, a problemática da unidade sindical, cuja diversidade de interesses não era contemplada pelos sindicatos, fragmentando a relação entre trabalhador rural e sindicatos. Já o fim da década de 1970 e início dos anos 1980 podem ser definidos como um período de recuperação de espaço político por parte dos trabalhadores rurais e intensa renovação do movimento sindical.²⁴³

Uma das grandes pesquisas relacionadas à questão sindical pós-68 foi feita por Peter Houtzager, que evidenciou as bases do projeto de modernização do campo a partir de três

²⁴³ MEDEIROS, Leonilde Sérvalo de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

pilares: aumentar a produção agrícola (criação de um setor agroindustrial para integrar o setor rural à economia internacional); fomentar a integração nacional (avanço do Estado em áreas tidas como possíveis “focos” de revolução, dominadas por oligarquias locais) e incorporar o trabalhador rural à sociedade nacional (através da criação de sindicatos regulados pelo Estado).²⁴⁴

Houtzager frisa que o projeto agrário do governo militar, motivado pela ideologia da segurança nacional, visava intensificar sua atividade intervencionista no interior de vários pontos do território nacional, utilizando-se, dentre outros instrumentos, dos sindicatos. Para o autor, os sindicatos assumiram uma função instrumental para o Estado, atuando como “braços” distributivos deste, articulando Estado e zona rural. Tal articulação dava-se por meio da prestação de serviços, principalmente de natureza assistencialista, mantendo o homem do campo em seu *habitat*, além de constituir uma forma de desarticulação de movimentos sociais, estabelecendo uma relação impositiva sobre as oligarquias rurais e exercendo um controle efetivo sobre a terra e o trabalho. Um dos grandes exemplos do exposto foi a criação do PRORURAL (Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural), cuja consequência foi a proliferação da prestação de serviços sociais pelo Estado por meio dos sindicatos, que atacados em sua autonomia política, perdiam legitimidade frente aos movimentos grevistas e renovadores à medida que as tensões no campo se intensificavam no final dos anos 1970.

A despolarização das lideranças e dirigentes sindicais e a ênfase no perfil assistencialista dos sindicatos de trabalhadores rurais são analisadas por Ricci.²⁴⁵ A criação, através da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) é um exemplo dessa dimensão assistencialista dos sindicatos no período, destacando que “fruto de uma estratégia política das cúpulas sindicais ou não, o FUNRURAL enraizou-se no imaginário dos associados de STRs, que o identificavam com o principal serviço prestado”.²⁴⁶

Em relação à CONTAG, a prática instituída no pós-64 consolidou um perfil institucional que tinha como bases a unicidade sindical e a interlocução com o Estado na solução de conflitos envolvendo trabalhadores rurais, evitando a ação política direta.

Na tentativa de elucidar, junto à UFRRJ, a utilização tanto dos sindicatos patronais (previstos em lei) quanto dos sindicatos de trabalhadores rurais (não previstos) como canais

²⁴⁴ HOUTZAGER, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964 – 1995)*. São Paulo: Globo. 2004.

²⁴⁵ RICCI, Rudá. *Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999

²⁴⁶ RICCI. Op. Cit. Pag. 83.

de mediação da “lei do boi”, buscou-se cruzar as fontes documentais com entrevistas a membros dos órgãos superiores da instituição no período. O entrevistado II foi responsável, durante parte da vigência da lei, pela comissão de avaliação dos documentos comprobatórios dos ingressantes via “lei do boi”.

O entrevistado destaca a ausência, por parte da instituição, de orientações no sentido de padronizar os mecanismos de averiguação dos requisitos da lei, salvo um formulário de verificação (ANEXO I), utilizado no ano de 1979. Questionado sobre a utilização da “lei do boi” por candidatos não vinculados a atividade rural, o entrevistado afirmou que a análise documental tinha caráter estritamente legal. Ou seja, a veracidade dos documentos apresentados, desde que cumprissem os pressupostos legais, era a condição suficiente para a utilização do acesso diferenciado. Dada a importância da fonte para o desenvolvimento da pesquisa, eis abaixo parte da entrevista:

WLM: Durante a vigência da lei, quais cargos o senhor ocupou na instituição?

ENTREVISTADO II: Formalmente, ocupei o cargo de diretor de registro geral do Decanato de Graduação da UFRRJ.

WLM: O senhor foi um dos responsáveis pela análise documental dos candidatos que entravam na UFRRJ via “lei do boi”. Havia algum procedimento padrão para a realização dessa análise?

ENTREVISTADO II: Não. Nós tínhamos autonomia para analisar os pretendentes da lei. Em regra a questão era simples. Era uma questão legal. Contratos de compra e venda, escrituras, documentos do INCRA, sindicatos, contratos de arrendamento, a maior parte reconhecida em cartório. Nestes casos, não havia muito que questionar. Por mais que você identificasse que um aluno ou outro não era agricultor, era uma questão documental, legal. (...)

WLM: Tinha o senhor autonomia para estabelecer procedimentos (caso houvesse) ou apenas analisava a documentação dos candidatos de acordo com o aspecto legal? O senhor recebeu alguma orientação de órgãos da instituição, como Reitoria ou Procuradoria?

ENTREVISTADO II: Tínhamos autonomia e nunca recebemos orientação por parte de outros órgãos, Ficávamos presos a questão legal (...).

WLM: Identifiquei em minhas pesquisas documentos variados quanto à possível relação entre candidato e atividade agropecuária ou residência no meio rural, destacando-se os documentos emitidos pelo INCRA (certificados de cadastro de imóvel rural), sindicatos rurais e de trabalhadores rurais, declarações de residência emitidas por prefeituras e delegados de polícia. Havia procedimentos específicos na análise de cada documentos destes?

ENTREVISTADO II: Não. Todos eram aceitos.

WLM: Entraram pela lei candidatos que alegavam relações com Sindicatos Rurais e com Sindicatos de Trabalhadores Rurais. O senhor identificava essa diferença?

ENTREVISTADO II: Não. Nós não tínhamos condições e nem orientações para diferenciá-los. Sabíamos que candidatos que apresentavam comprovantes e declarações emitidas por sindicatos rurais eram beneficiados

pela lei. Nós éramos leigos quanto à diferença entre sindicatos de empregadores e de trabalhadores rurais.

WLM: Além da análise dos documentos, havia mais algum procedimento para averiguar a veracidade das informações prestadas pelos candidatos? Entrevista, por exemplo?

ENTREVISTADO II: Sim, havia. Nós fazíamos entrevistas com os candidatos, olhava a mão para ver se tinha calos, para ver se trabalhava com a terra mesmo. Porém, mesmo nos casos em que identificávamos a ausência de trato com a terra, nada podíamos fazer quando o candidato apresentava documentos legítimos emitidos por prefeituras, sindicatos ou pelo INCRA. Como disse, prevalecia a questão legal.

WLM: A partir de sua análise dos documentos apresentados pelos alunos e, caso outro procedimento fosse adotado para averiguar as informações prestadas pelos candidatos, o senhor identificou alguma fraude? Caso afirmativo, quais as mais comuns? Identificada a fraude, qual a postura da universidade?

ENTREVISTADO II: Não posso dizer que era fraude. Sabia de casos em que a pessoa fazia um contrato de arrendamento com um conhecido e entrava pela lei. Não era difícil tirar carteira de sindicato, eu mesmo tinha uma e a tenho até hoje, mesmo sem participar do sindicato. Daí, não sei se posso chamar de fraude o que fica amarrado pela lei. Podia dizer que era imoral, mas não ilegal. E nós não estávamos lá para analisar a moralidade da causa, mas a legalidade. Digo isso porque conhecia muito bem uma aluna ingressante pela “lei do boi” no curso de Agronomia. Eu sabia bem que ela não era proprietária, não trabalhava no campo. Porém, apresentou um contrato de arrendamento registrado em cartório. Não havia como indeferir a matrícula pela “lei do boi”.²⁴⁷

No âmbito da UFRRJ, a categoria “sindicatos de trabalhadores rurais” foi absorvida por uma mais abstrata, os “sindicatos rurais”, sendo os candidatos mediados pelos sindicatos de trabalhadores rurais também contemplados pela lei. A questão legal colocada pelo entrevistado II ganha relevo ao analisar a relação entre candidato e propriedade rural, pois mesmo nos casos em que, como relatado, não havia “trato com a terra”, os documentos emitidos pelo INCRA, em quase sua totalidade, tinham como proprietários pais dos candidatos ingressantes pela “lei do boi”.

A mudança nos mecanismos de acesso pela “lei do boi” na UFRRJ pode ser visualizada a partir da análise da entrada dos beneficiados na instituição, cujos documentos apresentados e suas variações estão expostos na tabela 3.

A tabela 3 demonstra os documentos emitidos por Sindicatos Rurais, Sindicato de Trabalhadores Rurais, INCRA, colégios agrícolas, prefeituras municipais, órgãos de segurança pública, EMATER, escritura de compra e venda e registro de imóveis, pedido

²⁴⁷ Entrevista II. Entrevistador: Wallace Lucas Magalhães. Realizada em 2 out de 2014. Entrevista por e-mail.

judicial para requerimento de certidão de herança, formal de partilha ou inventário e declaração de herança beneficiando o aluno ou direito de usufruto, contrato de arrendamento rural, contrato de trabalho, locação ou parceria agrícola apresentados entre os anos de 1977 e 1985 para ingresso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ. .

A documentação emitida pelo INCRA é a mais elucidativa para a proposta desta pesquisa: identificar se a “lei do boi” beneficiou exclusivamente parcelas da classe dominante agrária. É o que se verá no próximo tópico.

3.6. A relação candidato/propriedade rural: a quem a “lei do boi” favoreceu?

Para analisar a efetividade da “lei do boi” como uma estratégia da burguesia rural, a relação entre candidato e propriedade rural é a que mais fornece subsídios para a elaboração do perfil socioeconômico dos contemplados pela lei.

Este ponto terá como objeto exclusivamente os alunos que fizeram uso da lei através da vinculação com a propriedade rural, excluindo-se os candidatos provenientes do ensino agrícola. Entende-se que a documentação que vinculava os candidatos às propriedades rurais é muito mais complexa e problemática, referindo-se a aspectos importantes do perfil socioeconômico que aqui se busca construir, como a ascendência de latifundiários ou empresários rurais.

É importante destacar o que se entende como relação entre candidato e propriedade rural. A lei previa uma relação abrangente, materializada tanto no plano jurídico quanto no fático. Mesmo que a UFRJ tenha focado nas relações jurídicas de direito, a relação entre candidato e agropecuária também gerava o privilégio legal. Ao determinar que as vagas fossem destinadas a “candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras”, não apenas a posse e/ou a propriedade da terra constituíam um vínculo do candidato com a agricultura, mas também o uso da terra. Dessa forma, além da relação de direito (posse e/ou propriedade) bastava a relação de fato (prevista em relações jurídicas contratuais, como o arrendamento, ou apenas os casos em que os documentos atestam ser o candidato “produtor rural” sem a necessidade de comprovar uma relação contratual) para assegurar o benefício legal.

Tabela 3. Documentos apresentados a cada ano para o ingresso no curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre os anos de 1977 e 1985.

Documentos e ano de apresentação	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sindicatos patronais	0	0	14	12	23	21	19	17	1
Sindicatos de trabalhadores rurais	0	0	0	3	3	1	3	1	0
INCRA	0	0	16	31	37	24	31	27	1
Colégio técnico	4	5	1	7	7	5	7	2	0
Prefeituras	0	0	7	19	18	9	12	11	0
Órgãos de segurança pública	0	0	2	16	13	8	18	7	1
EMATER	0	0	0	3	3	8	6	4	1
Escritura de compra e venda e registro de imóveis	0	0	5	3	4	5	2	2	1
Decisões judiciais	0	0	5	1	0	1	3	2	0
Contratos (arrendamento, parceria agrícola, contrato de trabalho)	0	0	0	1	1	8	5	3	2

Fontes: AUFRRJ. . Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988 e caixas 08 e 09 de 1989.

No caso da UFRRJ, viu-se que dentro da documentação pesquisada, apenas 4% são representadas por contratos de arrendamento rural, contratos de trabalho, locação ou parceria agrícola. Em relação ao segundo maior grupo de documentos (sindicatos rurais e sindicatos de trabalhadores rurais, representando 23%), não fica claro o tipo de relação existente entre candidato e as prerrogativas da “lei do boi” ligadas à propriedade rural (residência, posse, propriedade, uso, relação laboral).

Quanto aos documentos emitidos pelo INCRA, pedido judicial para requerimento de certidão de herança, formal de partilha ou inventário, declaração de herança beneficiando o aluno, direito de usufruto, escritura de compra e venda ou certidão de registro de imóvel rural e título definitivo de propriedade rural, cujo total representa 37% de toda a documentação analisada, a relação entre ingressante e tais prerrogativas era muito mais objetiva, embora, em muitos casos, não refletisse uma relação direta entre beneficiado e agropecuária, referendando o exposto pelo entrevistado II. Alguns exemplos podem ser aqui colocados.

O aluno 8101517-8, morador de Copacabana, área nobre da cidade do Rio de Janeiro, apresentou documentos relacionados a propriedades rurais em Minas Gerais e fez uso da lei. Caso semelhante é o do aluno 8101007-9, morador do bairro de Campo Grande, área urbana da cidade do Rio de Janeiro, que apresentou certificado de cadastro do INCRA relativo a um imóvel rural localizado na Bahia. Já o aluno 7901547-6, morador do bairro do Flamengo, também na cidade do Rio de Janeiro, apresentou documentos referentes à Fazenda Santa Maria, localizada no município de Araguaia, Goiás.²⁴⁸ Pode-se concluir, então, que, em alguns casos, filhos de grandes proprietários rurais não exerciam atividades diretas na agropecuária, ingressando via “lei do boi” através de uma relação de direito, e que, nestes casos, a estratégia ruralista de manutenção de seus privilégios via “lei do boi” (acesso ao ensino superior) se efetivava.

Quanto à documentação relativa exclusivamente às propriedades rurais, tem-se em alguns casos o benefício sendo utilizado por proprietários de grandes imóveis rurais, tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo, o que poderia enfatizar a opinião de que a lei beneficiou apenas os grandes proprietários de terras.

Agregando ambos os aspectos, o aluno 8201002-1 apresentou documentos comprobatórios sobre a propriedade de cinco fazendas em diferentes cidades do interior do Rio de Janeiro, sendo três definidas como latifúndio por exploração.²⁴⁹ Por sua vez, o aluno 8101027-3 apresentou documentação relativa a quatro propriedades rurais localizadas em

²⁴⁸ AUFRRJ. Caixa 07, A/F de 1985. Agronomia. Caixa 07, A/H e 09, N/Z de 1984. Agronomia.

²⁴⁹ AUFRRJ. Caixa 07, A/F de 1885. Agronomia.

Minas Gerais, sendo três definidas como latifúndio por exploração,²⁵⁰ enquanto a aluna 8001073-3 foi beneficiada pela lei após apresentar documentos referentes a quatro propriedades rurais no estado de Minas Gerais.²⁵¹

A documentação analisada mostrou uma variedade quanto à extensão das propriedades rurais, conforme a tabela 4. Essa informação é importante a título ilustrativo, evidenciando que a lei foi um recurso utilizado tanto por grandes quanto por pequenos proprietários. As 219 propriedades pesquisadas estão assim distribuídas quanto à sua extensão.

TABELA 4: Extensão das propriedades apresentadas para acesso pela “lei do boi” ao curso de Agronomia da UFRRJ, entre os anos de 1977 e 1985

Tamanho (em hectares)	Número de propriedades
Até 10	16
De 10,1 a 50	51
De 50,1 a 100	37
De 100,1 a 500	57
De 500,1 a 1.000	12
Acima de 1.000	26
Sem descrição quanto à extensão	20
TOTAL	219

Fontes: AUFRRJ. . Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988 e caixas 08 e 09 de 1989.

Informações fundamentais retiradas da documentação pesquisada são a classificação jurídica da propriedade rural e a sua localização.

Quanto ao primeiro ponto, a classificação jurídica do imóvel pode definir um perfil de favorecidos pela lei. Dentre os documentos analisados, quatro tipos são encontrados: latifúndio por exploração; empresa rural, projeto fundiário e minifúndio.

²⁵⁰ AUFRRJ. Caixa 08, F/L de 1985. Agronomia.

²⁵¹ AUFRRJ, Caixa 09, N/Z de 1984. Agronomia.

Dentre os documentos analisados, ganham destaque as propriedades classificadas como “empresa rural” e “latifúndio por exploração”, tipificados nos artigos 4º, 41 e 46 do Estatuto da Terra.

A empresa rural é definida como o imóvel que, tendo a extensão de um até 600 módulos rurais, seja explorado "econômica e racionalmente", com cerca de 50% de sua área aproveitada. Já o conceito de latifúndio na legislação brasileira abrange dois tipos: latifúndio por dimensão e por exploração. O latifúndio por dimensão é o imóvel rural que exceda, na dimensão de sua área agricultável, a 600 vezes o módulo médio do imóvel rural, da forma como foi definido ou a 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona. Já o latifúndio por exploração é a propriedade rural que não excedendo o limite referido anteriormente, mas tendo área agricultável igual ou superior à dimensão do módulo ou imóvel rural na respectiva zona, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a classificação como empresa rural. Já o minifúndio é “o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”, compreendida como o “o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.²⁵²

A partir dessas definições, torna-se possível uma análise mais detalhada de aspectos socioeconômicos dos beneficiários da lei, tendo como base a documentação pesquisada. A classificação jurídica dos 219 imóveis rurais encontrados está descrita na tabela 5.

TABELA 5. Classificação jurídica dos imóveis rurais utilizados como forma de acesso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ – anos de 1977 a 1985

Classificação jurídica das propriedades rurais	Nº de imóveis	%
Latifúndio por exploração	97	44
Empresa rural	41	19
Minifúndio	28	13

²⁵² BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.*

Projeto fundiário	2	1
Sem classificação	51	23
Total	219	100

Fontes: AUFRRJ. Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988 e caixas 08 e 09 de 1989.

O levantamento mostra que, no período em que a “lei do boi” foi mais utilizada como forma de acesso ao curso de Agronomia na UFRRJ, sobressaiu a relação entre beneficiários e latifúndios e/ou empresas rurais. Essa análise quantitativa faz uso de todos os imóveis rurais apresentados para comprovar a relação dos candidatos com a atividade agropecuária, atentando-se para o fato de que, por várias vezes, um mesmo candidato apresentou documentos referentes a mais de uma propriedade.

Tomando os números absolutos apenas dos imóveis com classificação jurídica acessível e, levando-se em consideração a análise de apenas um documento por cada candidato, na seguinte ordem, latifúndio por exploração; empresa rural; minifúndio e projeto fundiário, a porcentagem antes verificada tem um aumento significativo, como mostra a tabela 6.

TABELA 6. Tipos de imóveis rurais utilizados como forma de acesso pela “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ. Análise por aluno – anos de 1977 a 1985

Classificação jurídica dos imóveis rurais	Nº de alunos	%
Latifúndio por exploração	83	61
Empresa rural	34	25
Minifúndio	17	13
Projeto fundiário	2	1
Total	136	100

Fontes: AUFRRJ. Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988 e caixas 08 e 09 de 1989.

Pelo exposto, analisando 136 ingressantes pela “lei do boi” que utilizaram imóveis rurais como forma de acesso, 86% mantinham relações com os grupos privilegiados pela modernização da agricultura (latifúndio e empresa rural).

Dentre os imóveis utilizados como instrumento de acesso pela “lei do boi”, a maior parte deles concentrava-se na região sudeste do país, demonstrando uma supremacia de alunos provenientes do próprio estado da UFRRJ.

A região, assim como o estado de cada propriedade analisada, encontra-se na tabela 7.

TABELA 7: Região e estado dos imóveis rurais pesquisados para concessão do benefício à “lei do boi” no curso de Agronomia da UFRRJ. Ingressantes entre os anos de 1977 a 1985

Região	Estado	Imóveis
Sudeste	Rio de Janeiro	78
	Minas Gerais	44
	São Paulo	35
	Espírito Santo	8
Nordeste	Bahia	11
	Pernambuco	2
	Sergipe	1
	Paraíba	1
Norte	Amazonas	1
	Rondônia	1
Sul	Paraná	14
	Santa Catarina	1
Centro-Oeste	Goiás	7
	Mato Grosso	3
	Mato Grosso do Sul	12
TOTAL		219

Fontes: AUFRRJ. Formandos agronomia: caixas 10, 11, 12 e 13 de 1982; 09, 10, 11, 12 e 13 de 1983; caixas 07, 08 e 09 de 1984; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1985; caixas 07, 08, 09 e 10 de 1986, caixas 07, 08, 09 e 10 de 1987; caixas 10, 11, 12 e 13 de 1988 e caixas 08 e 09 de 1989.

Identificados em números absolutos as propriedades rurais utilizadas como forma de acesso pela “lei do boi” na UFRRJ, os gráficos 1 e 2 enfatizam a prevalência da região sudeste, e nesta, do estado do Rio de Janeiro.

GRÁFICO 1: Regiões dos imóveis utilizados no acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre 1977 e 1985

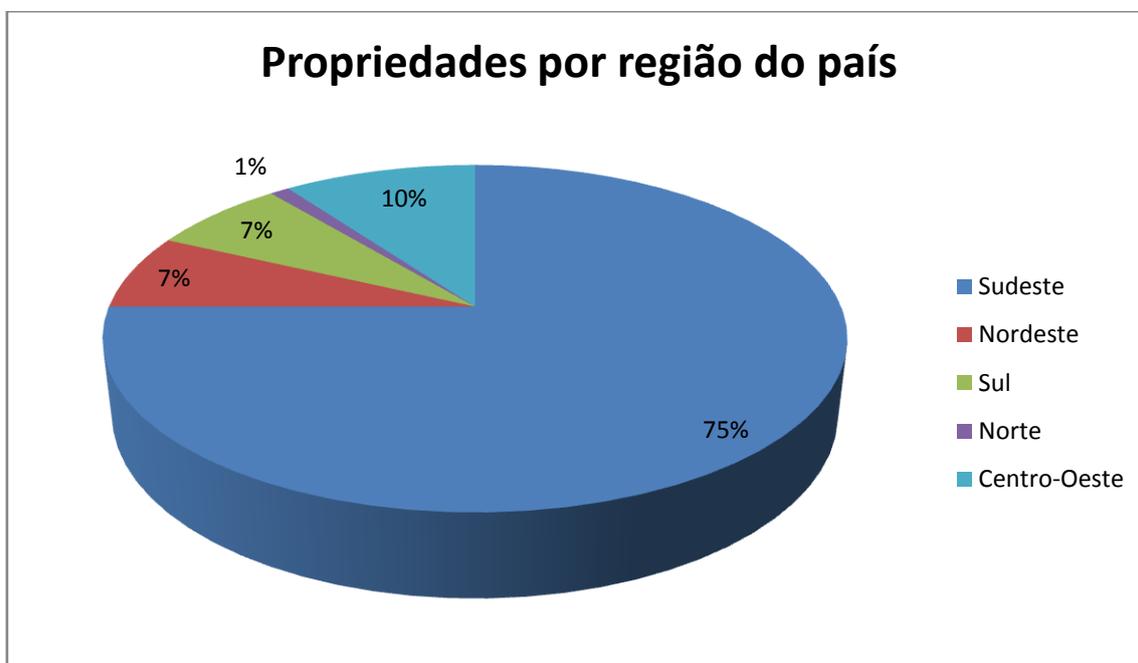
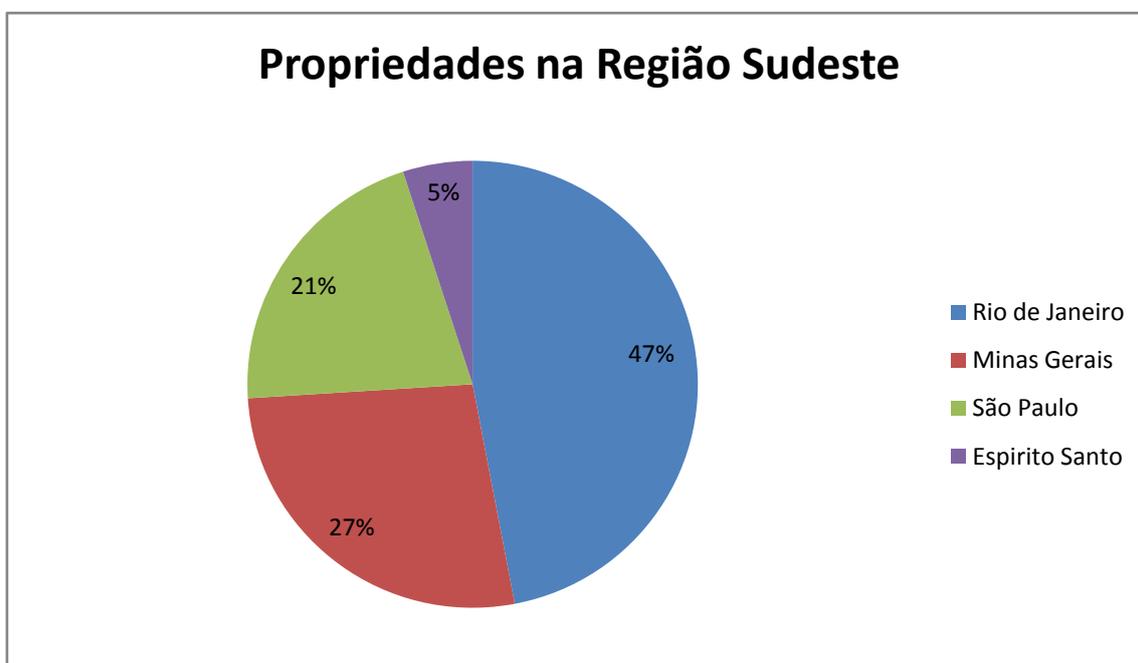


GRÁFICO 2: Imóveis localizados na Região Sudeste utilizadas no acesso ao curso de Agronomia da UFRRJ pela “lei do boi” entre 1977 e 1985



O que se pode concluir é que houve dois períodos distintos da implementação da “lei do boi” pela UFRRJ. O primeiro, entre 1968 e 1977, foi marcado pela grande quantidade de

beneficiados provenientes do ensino agrícola, cuja documentação, pautada nas determinações da lei, não fornece qualquer informação acerca da relação entre candidato e propriedade rural ou vínculo com a agricultura, mas uma relação prévia com o ensino agrícola.

No segundo momento, entre os anos de 1977 e 1985, os beneficiados pela “lei do boi”, majoritariamente, fizeram uso de uma relação jurídica com imóveis rurais, seja através de posse ou propriedade, ou ainda através de relações contratuais. Desse universo, a maior parte foi de alunos que mantinham alguma relação com latifundiários ou empresários rurais.

Mas qual o motivo dessas alterações? Por que o perfil dos ingressantes pela “lei do boi” se modificou na segunda metade da década de 1970? Por que o direito de propriedade foi mais utilizado nesse período?

As respostas a essas questões devem ser encontradas não apenas na UFRRJ, mas no conjunto de medidas que envolviam o ensino superior e o processo de modernização da agricultura brasileira e, ainda, a relação constituída entre ambos, transitando, dentre outras instituições, pela UFRRJ.

Um ponto que pode ser destacado na relação entre a expansão do ensino superior e o avanço do capitalismo na agricultura foi a criação, através da resolução nº 14/1969, do curso de Zootecnia. Esse curso seria, nas palavras de Silveira, decorrente da importância que se atribuía, no cenário marcado pela modernização da agricultura, à disciplina “zootecnia” ministrada nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária.²⁵³ Nas universidades voltadas para a área de agrárias, uma forma de equacionar o problema da oferta de vagas foi enfatizar a qualificação, através de novas áreas de atuação, do processo de modernização da agricultura.

Outro fator que não pode ser desconsiderado na mudança de perfil dos ingressantes pela “lei do boi” na UFRRJ foi a “nacionalização” da UFRRJ a partir de sua inclusão no vestibular unificado de 1974, ampliando a divulgação da instituição no cenário nacional. E, assim, aumentando a relação de interessados nas ciências agrárias que passaram a buscar na UFRRJ uma forma de aquisição de capital cultural. Enquanto nos anos iniciais da “lei do boi” os cursos de ciências agrárias foram marcados pelo caminho inverso ao dos excedentes, na UFRRJ o vestibular unificado de 1974 já demonstra outro quadro, com a presença de aprovados e não classificados. A relação candidato/vaga analisada por Silveira descreve um aumento significativo de candidatos em busca do ingresso no curso de Agronomia, como mostra a tabela 8.

²⁵³ SILVEIRA. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 93.

TABELA 8. Relação candidato/vaga do Vestibular Unificado de 1974 para a UFRRJ

CURSO	CANDIDATOS	VAGAS	RELAÇÃO
Administração	78	50	1,5
Ciências Contábeis	36	40	0,9
Economia	58	50	1,1
Educação Familiar	44	50	0,8
Lic. em Ciências Agrícolas	120	50	2,4
História Natural	68	25	2,7
Veterinária	554	130	4,2
Zootecnia	194	40	4,8
Agronomia	516	150	3,4
Engenharia Florestal	111	50	2,2
Engenharia Química	233	100	2,3
Geologia	95	40	2,3
Lic. em Química	19	15	1,2

Fonte: SILVEIRA. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pag. 98

Esse cenário de transição é assim descrito pela autora:

Com o crescente aumento dos candidatos oriundos do ensino médio nos concursos vestibulares realizados a partir dos anos 1970, sobretudo quando tal concurso se tornou unificado, os cursos agrários, assim como os demais, ficaram mais competitivos, e o não aproveitamento de estudantes com médias maiores do que as dos contemplados pela Lei 5.465 levou alguns deles a pleitearem o direito às suas vagas na justiça, a qual, em muitos casos, concedeu sentença favorável aos pedidos, aumentando o número de alunos matriculados nos cursos de Agronomia e Veterinária das instituições federais que ofereciam esses cursos.²⁵⁴

Ainda sobre a mudança desse perfil, outro aspecto torna-se fundamental. Em pesquisa realizada junto à Procuradoria da UFRRJ, vários documentos referentes a ações judiciais tendo por objeto a “lei do boi” foram encontrados. Chama atenção que tais ações se concentraram nos anos de 1976, 1977 e 1978.

²⁵⁴ SILVEIRA. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pags. 97 e 98.

Argumentou-se que em 1979 teve início uma forma mais complexa e abrangente de comprovação da relação entre candidato e agropecuária, fazendo com que, inclusive naquele ano, a instituição buscasse uma forma de sistematizar os procedimentos de análise dos ingressantes via “lei do boi” através de um “Formulário de verificação”, como consta no anexo 1.

Dirigente de um órgão da administração superior entre os anos de 1980 e 1987, o entrevistado III corroborou a condição descrita a partir da pesquisa documental. Seu relato mostra como a “lei do boi” até a segunda metade da década de 1970 não tinha posição de relevo junto aos assuntos da universidade:

Quando entrei na Rural como professor (1977), fui imediatamente requisitado pelo Decanato de Ensino de Graduação para compor sua assessoria técnica. Naquele momento o sistema de matrícula, tanto a matrícula institucional quanto a matrícula em disciplina, era o assunto acadêmico e de registro considerado mais crítico. Por determinação superior este foi o assunto a que eu deveria me dedicar. Aí, dentre outras especificidades, me deparei com a reserva de vagas no acesso aos cursos de Agronomia e de Veterinária na forma prevista pela popularmente denominada “Lei do Boi” e que não estava prevista no Edital do Concurso Vestibular, então realizado pela Fundação CESGRANRIO (desde 1973 a Rural não realizava o Vestibular).²⁵⁵

Perguntado sobre a mudança do perfil dos beneficiários pela “lei do boi” e quanto aos procedimentos deste órgão em relação aos documentos apresentados pelos candidatos, enfatizou a grande quantidade de ações judiciais cujo objeto era a “lei do boi” e a observância, por parte de setores da instituição, às questões de direito, e não de fato, apresentadas por cada candidato. Dada a importância do depoimento, parte da entrevista é transcrita:

WLM: Em minhas pesquisas, identifico dois momentos distintos quanto aos beneficiários da lei. O primeiro é marcado pela ampla ocupação por alunos provenientes do ensino técnico agrícola, pois a lei atribuía aos possuidores de certificados de conclusão do ensino médio nestas escolas o privilégio. Posteriormente, no fim da década de 1970, as vagas da “lei do boi” passam a ser ocupadas por candidatos que apresentavam documentos emitidos por agências estatais, sindicatos rurais e de trabalhadores rurais, prefeituras, contratos de arrendamento ou título definitivo de propriedade rural como forma de atestar a relação candidato/atividade agropecuária prevista em lei, sendo neste segundo momento os alunos provenientes do ensino técnico praticamente excluídos das vagas destinadas à lei. O senhor consegue identificar o porquê deste fenômeno?

ENTREVISTADO III: Acredito que a sua possível constatação tem origem no intervalo de utilização do direito previsto na Lei, que eu não sei explicar, e que, portanto, merece ser pesquisado. A retomada aconteceu, na Rural, mediante ações judiciais centralizadas, salvo engano, em escritórios e poucos

²⁵⁵ Entrevista III. Entrevistador: Wallace Lucas Magalhães. 7 jan de 2015. Entrevista por e-mail.

advogados dedicados ao tema. Assim sendo, entendo que a onda que fez avivar o benefício veio articulada pelos profissionais da área jurídica e não pela natureza e espontaneidade dos pretendentes (...). Nos anos que o Edital do Concurso Vestibular não previu a referida reserva de vagas, os pretendentes acionavam a Rural através de processo na justiça federal e a critério do juiz responsável pelo julgamento a vaga era concedida ou não. A Rural posicionava-se contra o direito de matrícula destes pretendentes. Não me lembro sob que argumentos, no entanto, sabemos que foram pareceres dados pela Proger-UFRJ. Nesta fase acompanhei caso a caso, ainda como assessor. Logo a seguir, não me lembro o ano, em virtude da quantidade de pleitos judiciais indo além do número de vagas a que se referia a “Lei do Boi”, a Rural acertou com a Fundação Cesgranrio a inclusão da reserva de vagas no Edital do Concurso Vestibular, o que deu uma ordenação aos pleitos e delimitou o número de matriculados. Daí então, a classificação passou a ser feita a partir do desempenho (resultado) nas provas e à Rural restou apenas a validação da documentação apresentada pelos pretendentes. Não validada a documentação a matrícula era negada e novo pretendente era chamado, absolutamente dentro da lista de classificação enviada pela Fundação Cesgranrio. A validação da documentação era feita por uma comissão específica nomeada pela Reitoria. A matrícula institucional era feita pela Divisão de Matrícula em estrita observância da listagem encaminhada pela referida Comissão.²⁵⁶

Expansão do ensino superior, aumento do número de cursos e vagas, maior demanda discente, instituição (pela UFRJ) do regime de externato, vestibular unificado e “nacionalização” da UFRJ, mudança do perfil discente e aumento da concorrência pelas vagas do ensino superior são fatores determinantes para se compreender porque a “lei do boi” passou a ser mais utilizada na década de 1970. Ademais, a “lei do boi” foi cada vez mais acionada através de ações judiciais, as quais lançaram mão de documentos emitidos pelo INCRA e por sindicatos rurais.

A seguir, analisa-se como a UFRJ respondeu às questões judiciais que envolviam a “lei do boi”, fato determinante para a mudança do perfil dos ingressantes na universidade e, possivelmente, para a própria revogação da lei.²⁵⁷

3.7. A “lei do boi” como objeto da tutela jurisdicional e seu processo de revogação

Revogada em 1985 através da Lei nº 7.423, de 17 de dezembro, a “lei do boi” foi objeto de demandas judiciais, tanto por alunos que buscavam assegurar o benefício da lei, quanto por aqueles que eram preteridos por candidatos que dela faziam uso. A lei, durante o

²⁵⁶Entrevista III. Entrevistador: Wallace Lucas Magalhães. 7 jan de 2015. Entrevista por e-mail.

²⁵⁷ Pouco foi encontrado sobre as forças sociais que reivindicavam a revogação da “lei do boi”. Por isso, a análise desse processo terá como base o projeto de lei que culminou em sua revogação, bem como algumas questões pontuais sobre o tema, destacando-se algumas manifestações de parlamentares.

período de sua vigência, era questionada por violar o princípio constitucional da igualdade ao assegurar acesso diferenciado a candidatos que mantinham relações com propriedades ou atividades agrícolas. Esse questionamento remete ao debate atual sobre ações afirmativas.²⁵⁸

Duas abordagens serão apresentadas quanto às demandas judiciais em que a lei foi seu objeto: uma mais abrangente, discutindo o que seria o vício de constitucionalidade material da lei; outra mais limitada, trazendo casos em que alunos da UFRRJ fizeram uso de ações judiciais cujo objeto era a “lei do boi”.

Um dos primeiros questionamentos jurídicos sobre a lei surgiu no início da década de 1970, em que a validade e eficácia da lei são questionadas em dois pontos: quanto à sua revogação implícita diante da lei nº 5.540/68²⁵⁹ e também pela violação do artigo 153, § 1º da Constituição Federal de 1969, que reconhecia o princípio da igualdade.

Em 1971, a Advocacia Geral da União (AGU) foi requisitada para que emitisse parecer sobre os dois pontos, de forma a recomendar, ou não, a validade da lei nº 5.465/68. Através do parecer I-108/1071, o Advogado-Geral da União, Romeo de Almeida Ramos, pronunciou-se favorável à vigência da lei, desqualificando os dois posicionamentos que reivindicavam a revogação da “lei do boi”.

Quanto ao primeiro posicionamento, da revogação implícita da “lei do boi” perante o artigo 17, a, da lei nº 5.540/68, o Advogado-Geral da União afirmou que os dispositivos da Lei nº 5.465/68 não iam de encontro ao que estabelecia o artigo 17, a, da lei nº 5.540/68, ao prever em seu artigo 1º, § 2º, que “em qualquer caso, os candidatos atenderão às exigências da legislação vigente, inclusive as relativas aos exames de admissão ou habilitação”, concluindo

²⁵⁸ O fervor do debate sobre cotas recebeu atenção da sociedade a partir da vigência da lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, sancionada pelo então governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, reservando um mínimo de 40% (quarenta por cento) de vagas nas universidades estaduais a estudantes “negros e pardos”, modificando a lei nº 3.524/2000, que reservava 50% (cinquenta por cento) das vagas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) aos estudantes oriundos de escolas públicas. Em virtude da assegurada autonomia universitária, outras instituições também implantaram sistemas de cotas em seus vestibulares, levando em consideração aspectos fenotípicos ou socioeconômicos. A Universidade de Brasília (UNB) adota o sistema étnico-racial, tendo como destinatários negros e índios desde 2004. Disponível em: http://www.unb.br/estude_na_unb/sistema_de_cotas. Acesso em: 4 out de 2011. A Universidade Federal da Bahia (UFBA) utiliza um critério misto, mediante destinação de vagas por critérios étnicos e também econômicos, como as vagas destinadas a candidatos de qualquer cor ou etnia, desde que oriundos de escolas públicas. Disponível em: <http://www.vestibular.ufba.br/cotas.htm>. Acesso em: 4 out de 2011. Atualmente, a UFRRJ estabelece ações afirmativas para alunos que tenham cursado do sexto ao nono ano do ensino fundamental, bem como do primeiro ao terceiro ano do ensino médio integralmente em escola pública brasileira. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/graduacao/acesso-2011-2/paginas/home.php?id=AcoesAfirmativas>. Acesso em: 4 out de 2011. Porém, não se pode negar o caráter “cotista” da “lei do boi”, concluindo que este tipo de acesso ao ensino superior não é novo no Brasil.

²⁵⁹ O artigo 17, a, da lei federal nº 5.540/68 assegurava o acesso de candidatos às universidades quando classificados nos concursos vestibulares. Para os defensores da revogação implícita da “lei do boi”, o acesso diferenciado previsto nesta lei violava os preceitos estabelecidos na lei 5.540/68, ou seja, o acesso de candidatos não classificados nos exames vestibulares.

que havia compatibilidade entre as referidas normas, afastando a revogação de uma pela outra.²⁶⁰

Quanto à violação do princípio da igualdade, Romeo de Almeida Ramos também afastou tal pretensão ao invocar uma das formas pela qual a igualdade se manifesta: a igualdade material. O conteúdo político-ideológico do princípio da igualdade, aquele que permite orientar o que e quem são os iguais e os desiguais sem que isso afete a garantia da igualdade, foi justificado em seu parecer assegurando a constitucionalidade da “lei do boi”.²⁶¹

Em suas alegações, o Advogado-Geral da União alertou sobre o propósito do legislador ordinário na promulgação da lei, interpretando-o como uma forma de conduzir o ensino agrícola à qualificação de um quadro que pudesse, através de seus conhecimentos, contribuir para a melhora das técnicas de produção do setor agrícola. Atesta o autor do parecer que a “lei do boi” visou implantar uma política educacional que fosse orientada ao atendimento dos “altos interesses da Nação”, concluindo pela sua constitucionalidade.

Na visão de Silveira, o posicionamento oficial emitido pela AGU concluindo que a “lei do boi” era destinada a “atender os altos interesses da Nação” demonstrava aspectos elitistas da lei, pois ao defini-la como um instrumento de melhoria do caráter tecnológico e também do aumento da produção agrícola, a lei beneficiaria filhos de proprietários rurais, detentores de terras que poderiam ser enquadrados no processo modernizador do setor implantado pelo governo militar, e não pequenos proprietários ou agricultores sem posse.²⁶²

As questões expostas acima também foram objeto de ações judiciais no âmbito da UFRRJ. O processo nº 7.720/76, analisado pela Justiça Federal – Seção da Guanabara, ajuizado pelo candidato 7601597-1, teve como objeto do pedido sua matrícula na UFRRJ através da “lei do boi”, negada pela universidade. Pautada no pronunciamento da Procuradoria Geral da UFRRJ, que reproduzia as questões expostas anteriormente quanto à revogação implícita da “lei do boi” perante o artigo 17, a, da Lei nº 5.540/68 e de que a “lei do boi” seria inconstitucional por violar o princípio da isonomia, foi negada a matrícula do candidato citado, além do descumprimento dos preceitos determinados pela própria lei. Na justificativa levada a juízo através do ofício 375, de 22 de junho de 1976, Arthur Orlando

²⁶⁰ Disponível em: <http://www.agu.gov.br>. Acesso em 15 nov 2012.

²⁶¹ Em seu parecer, Romeo de Almeida Ramos destaca a igualdade material como aquela que assegura tratamentos distintos de forma a efetivar a igualdade plena através dos estudos do jurista San Tiago Dantas, assim descrito: “Em princípio, a lei é igual para todos, isto é, o seu comando se dirige a todos os cidadãos, mas é obvio que ela pode, sem perder o seu caráter de universalidade, estabelecer distinções, dirigir-se a grupos de pessoas, contemplar situações excepcionais em que um número indeterminado de indivíduos se pode colocar”.

²⁶² SILVEIRA, A *UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Pags. 96 e 97.

Lopes da Costa, vice-reitor em exercício, afirmava a necessidade de comprovação do benefício da lei através de documentos oficiais, cujos órgãos emissores teriam sido legitimados pelo Decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968. Assim se manifestou a UFRRJ:

Acontece que o decreto que regulamentou o citado diploma legal exige que essa prova seja produzida, não através de declarações fornecidas pelas próprias partes interessadas, que poderão ser até graciosas, mas através de declarações do órgão competente do Ministério da Agricultura (INCRA), das Prefeituras Municipais e das Associações de classe. Nunca através de documentos destituídos de qualquer valor probante, como ocorre, data vênua, no caso em espécie.²⁶³

Em decisão proferida em mandado de segurança impetrado pelo candidato, a Justiça Federal do Rio de Janeiro, assim como o Advogado-Geral da União, não recepcionou os argumentos de revogação implícita e vício de constitucionalidade da “lei do boi”, afirmando que a revogação só ocorreria mediante o advento de lei posterior e, quanto à constitucionalidade da norma, que “a igualdade jurídica consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”. Em seguida, concluindo pela condição de beneficiado pela lei a partir dos documentos apresentados pelo candidato, a Justiça Federal determinou, via liminar em Mandado de Segurança, sua matrícula na instituição.

Já o processo 8.454/77 teve sentença favorável a alunos que fizeram uso da lei para o ingresso nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária. O fundamento da apelação da UFRRJ tinha como base a imprecisão do direito “líquido e certo” amparado pela decisão judicial de primeira instância. Tal decisão determinou a matrícula dos candidatos nos cursos de “Agronomia e Medicina Veterinária”, o que segundo a Procuradoria Geral da UFRRJ, abriria espaço para interpretações imprecisas acerca de algum privilégio, mesmo que pautados na lei, devendo aquele ser preciso e determinado.

As interpretações extensivas da “lei do boi”, estendendo sua aplicabilidade a cursos nela não previstos, foram demandas freqüentes na UFRRJ. O processo 8.540/77 teve sentença favorável a um pretendente à vaga pela “lei do boi” a partir deste tipo de interpretação, determinando sua matrícula no curso de Zootecnia, não acolhido pela interpretação literal da lei. Nos fundamentos da apelação, a Procuradoria Geral da UFRRJ alegou que “em se

²⁶³ Cópia do mandado de segurança, bem como do ofício emitido pela UFRRJ, encontram-se na documentação do aluno 7601597-1, Paulo Roberto Monnerat Rodrigues, in: AUFRRJ, caixa 09 n/z, agronomia de 1984.

tratando de lei de exceção, cuja exegese, como princípio geral de direito, tem que ser estritíssima”, não se admitindo interpretação extensiva para acolher o que a lei não prevê.²⁶⁴

Não apenas a interpretação extensiva da “lei do boi” foi o objeto principal das demandas judiciais junto à UFRRJ. Caso interessante é o que motivou o recurso, por parte da UFRRJ, ao mandado de segurança nº 12.771/77, que determinou a matrícula de um aluno além do limite de 50% das vagas determinado em lei. Já sob o vestibular unificado realizado pela Fundação Cesgranrio, o limite de 50% das vagas nos cursos de Agronomia e Veterinária era respeitado de acordo com o classificação desse “universo em separado” de ingressantes que pleiteavam a “lei do boi”. Caso idêntico é o encontrado no recurso impetrado pela UFRRJ contra o mandado de segurança nº 12.778/77, que determinou a matrícula de um candidato já ultrapassado o limite máximo do privilégio estabelecido por lei.

Outra demanda freqüente na UFRRJ era a de candidatos que, fazendo uso da “lei do boi” e não classificados, achavam-se preteridos por candidatos que dela não se utilizavam. Foram esses os casos dos mandados de segurança nº 12.799/77, 12.814/77, 12.797/77, 12.781/77, que determinava que a UFRRJ reexaminasse o processo classificatório do concurso vestibular para verificar se os impetrantes, em igualdade de condições, não teriam sido preteridos por vestibulandos não amparados pela “lei do boi”.

A questão que envolvia candidatos que se sentiam prejudicados pela lei na UFRRJ e que buscavam na justiça reverter o quadro de matrícula no curso de agronomia foi debatida no CONSU. Na reunião do órgão máximo da instituição, realizada em 15 de fevereiro de 1978, o colegiado demonstrou sua preocupação com a causa diante do crescente número de mandados de segurança impetrados contra a UFRRJ nos casos que envolviam a “lei do boi”, em especial no vestibular unificado daquele ano.²⁶⁵

Tal fato vem a referendar a mudança do perfil dos beneficiados pela “lei do boi” na UFRRJ, pois a partir do momento que a instituição buscou formas de sistematizar o acesso pela lei, visando evitar conflitos judiciais, novas formas de acesso, até então previstas, mas não utilizadas, passaram a incorporar o universo do acesso ao curso de Agronomia da universidade.

As constantes ações judiciais impetradas contra a “lei do boi” vieram a fortalecer o movimento que buscava a sua revogação, principalmente aquele organizado em torno da

²⁶⁴ Arquivos da Procuradoria Geral da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. APGUFRRJ. Processo 4517/77 UFRRJ.

²⁶⁵ UFRRJ. *Ata da 1ª reunião ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*, realizada em 15 de fevereiro de 1978

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em 9 de maio de 1983 foi apresentado à Câmara dos Deputados o projeto de lei 742, de autoria da deputada Cristina Tavares (PMDB/PE), que propunha revogar a “lei do boi”. Em sua justificativa, o projeto retomava a questão da violação ao princípio constitucional da igualdade. Além disso, o projeto buscava desconstruir a idéia de continuidade das atividades familiares, o que a parlamentar chamou de “corporativismo medieval na área do ensino, ao supor que o filho do agricultor deva, forçosamente, ser agrônomo ou veterinário”.²⁶⁶

Em 28 de maio de 1983 foi publicada no Diário do Congresso Nacional a distribuição do PL 742 à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, órgão responsável pela análise da compatibilidade do projeto com o ordenamento constitucional, cujo relator foi o Deputado Otávio Cesário.

Consta na ata da quarta reunião ordinária da turma “a” da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), realizada em 16 de junho de 1983, o parecer do relator quanto ao PL 742/83, atestando a sua constitucionalidade.²⁶⁷ O voto do relator foi acompanhado, por unanimidade, por todos os membros da Turma “a”, como consta na ata da 6º reunião ordinária, realizada em 9 de agosto de 1983.²⁶⁸ Levado à Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara dos Deputados, o PL 742/83 teve como relator o Deputado João Bastos que, seguindo parecer da CCJ, votou pela aprovação do projeto de revogação da “lei do boi”, sendo acompanhado por unanimidade pela comissão.²⁶⁹

Aprovado pela CCJ e pela CEC da Câmara²⁷⁰, o PL 742/83 foi encaminhado à votação em plenário, de forma a receber questionamentos sobre a sua redação final. A votação foi marcada por constantes adiamentos por falta de quorum. Constan no Diário do Congresso Nacional sete sessões plenárias de votação do PL 742/83 adiadas por esse motivo (18 e 25/10/1984, 22 e 29/11/1984, 7, 14 e 21/03/1985).²⁷¹

Além das sessões adiadas por falta de quorum, destaca-se o pedido do deputado Darcy Passos, líder do PMDB, para que a votação em plenário do PL 742/68 fosse retirada da ordem do dia, mediante requerimento, adiada sua votação por cinco sessões, o que foi aprovado pela Câmara, computando doze sessões em que o projeto de revogação da “lei do boi” foi adiado.

²⁶⁶ BRASIL. Projeto de Lei (PL) 742/1983. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 10 de maio de 1983.

²⁶⁷ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 1º de julho de 1983.

²⁶⁸ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 20 de agosto de 1983.

²⁶⁹ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 24 de setembro de 1983.

²⁷⁰ Os pareceres dos relatores, bem como o voto de todos os membros das respectivas comissões encontram-se disponível em: BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 1º de outubro de 1983.

²⁷¹ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 19 de outubro e 30 de novembro de 1984 e 8 de março de 1985.

Chama atenção o fato de que entre a primeira sessão adiada e sua aprovação decorreu quase um ano, sendo aprovado em 6 de setembro de 1985 e encaminhado para redação final a ser aprovada pelo plenário, ocorrida em 12 de setembro daquele ano.

Transformada no PL 121 de 1985 da Câmara, a proposta de revogação da “lei do boi” foi enviada ao Senado Federal em 17 de setembro de 1985 para apreciação em virtude do sistema bicameral dos processos legislativos. No Senado, o PL 121 foi aprovado pela Comissão de Educação e Cultura do Senado em 21 de novembro de 1985, sendo encaminhado à Comissão de Agricultura e aprovado em plenário no dia 4 de dezembro daquele ano após pedido de urgência na tramitação do PL 121 feito e aprovado naquele dia.²⁷²

No dia 5 de dezembro de 1985, o PL 121 foi encaminhado à Câmara dos Deputados comunicando a aprovação e encaminhamento para sanção, sendo sancionada no dia 17 de dezembro de 1985, promulgando-se a Lei nº 7.423.

²⁷² O pedido de urgência na aprovação do projeto de lei que revogava a “lei do boi” foi enfatizado pelos ministros da agricultura, Pedro Simon, e da educação, Marco Maciel. *Jornal do Brasil*, 15 de setembro de 1985.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto político-econômico do pós-guerra, marcado pela polarização entre dois projetos dominantes, determinou um conflito cada vez mais intenso do ponto de vista geopolítico. Por parte dos EUA, uma das estratégias de consolidação de seu programa foi introduzir na periferia do sistema capitalista novos projetos e ideologias. Nesse cenário, o desenvolvimento ganha destaque sob ambos os aspectos, mediante todo um aparato teórico e institucional.

Conduzido ao “Terceiro Mundo” como forma de combater a pobreza, o desenvolvimento se destacou não apenas como um projeto econômico, mas, sobretudo, político, intimamente ligado à política externa norte-americana. Sua exportação foi conduzida como política de Estado, voltada tanto para a consolidação de mercados nos países da periferia como para combater a ameaça comunista, sob a alegação de que estruturas amplamente desiguais abririam espaço para ideologias extremistas.

Porém, essa exportação do desenvolvimento não significou, por parte dos países da periferia, uma mera assimilação, ou mesmo uma ideologia imposta de cima para baixo. Viu-se que projetos introduzidos no Brasil não foram destituídos de conflitos, mas efetivados a partir da tradução, por parte dos grupos dirigentes nacionais, dos programas e ideologias norte-americanos.

Tais ideias foram homologadas a partir de interesses nacionais, fortalecendo um debate sobre a condução desse processo nas diversas áreas da política nacional. Esse período foi determinante nos debates que passam a envolver a questão agrária no Brasil, em especial a posse e propriedade da terra. A Constituição Federal de 1946 trouxe, pela primeira vez de forma explícita, a previsão da desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Embora tal dispositivo blindasse a propriedade privada contra a desapropriação, a Carta Magna já reproduzia abordagens reformistas sobre a questão.

A estrutura agrária brasileira, altamente concentrada, era colocada pelos reformistas como um obstáculo ao desenvolvimento. Tímida no governo Dutra e mais debatida pelo Executivo durante o segundo governo Vargas, a questão agrária passou a ter novos contornos, cada vez mais plurais, incluindo os defensores de uma reforma agrária radical, aqueles que advogavam o “modernizar para conservar” e mesmo os que nada viam de errado na estrutura agrária nacional.

Na segunda metade da década de 1950 houve um conjunto de novas práticas que, aliadas às abordagens reformistas sobre a questão agrária, intensificou as ações, tanto populares quanto dos Poderes constituídos (Executivo e Legislativo), rumo a um projeto de reforma agrária democrática.

A atuação das Ligas Camponesas, embora heterogênea sob o aspecto político, da igreja e também dos sindicatos de trabalhadores rurais foram determinantes na condução popular dos debates sobre a necessidade da reforma agrária no Brasil.

Embora com visões distintas (o que não exclui a compatibilidade, em alguns casos, com os interesses das Ligas e sindicatos), Executivo e Legislativo também se inseriram em um intenso debate sobre a reforma agrária. Projetos de lei e propostas de emendas constitucionais foram levados à sociedade por iniciativa de ambos os poderes, tendo como principal ponto a modificação da forma de indenização em casos de desapropriação por interesse social. Tais propostas esbarravam na atuação de membros conservadores do Legislativo, que alardeavam o discurso de ameaça ao “sagrado direito de propriedade”, esteio da democracia.

A crescente polarização política da questão agrária se condensou na proposta de emenda constitucional nº 1/63, que além de prever o arrendamento compulsório de propriedades rurais como um instrumento para a desapropriação definitiva, definia os títulos da dívida pública (TDAs) como o mecanismo compensatório nos casos de desapropriação.

O golpe civil-militar de 1964, embora tenha neutralizado movimentos reformistas, deu origem a um regime que promulgou a emenda constitucional que definia os TDAs como forma de indenização nos casos de desapropriação por interesse social, bem como o Estatuto da Terra, responsável pela regulamentação das políticas agrária e agrícola. A política agrícola acabou sendo privilegiada pelo governo, principalmente por meio do crédito e de incentivos à modernização como a transformação do latifúndio em empresa rural.

No transcorrer dos debates sobre a questão agrária, destacou-se a atuação de Ulisses Guimarães como grande defensor da propriedade privada e da “reforma agrária” como sinônima de educação e qualificação do trabalhador rural para viabilizar o aumento da produtividade da agricultura. Com discursos que invocavam valores supostamente “cristãos” e “democráticos”, o parlamentar mineiro foi elemento ativo na defesa da estrutura agrária vigente desde o período colonial.

Educação e qualificação do trabalhador rural caminhavam juntas em suas manifestações, resultando na proposição e aprovação da “lei do boi”. Argumentou-se que essa

lei pode ser identificada como uma estratégia de garantir privilégios à classe dominante rural, no contexto da modernização da agricultura.

Conferir legitimidade a órgãos envolvidos nesse processo para determinar quem seria ou não beneficiado pela “lei do boi”, um ano após as instituições de ensino superior ligadas às ciências agrárias terem seu vínculo alterado, do Ministério da Agricultura (aparelho do Estado historicamente ligado aos interesses da classe dominante agrária), para o Ministério da Educação e Cultura (que veiculava interesses da burguesia industrial), mostra a preocupação do legislador em fomentar a política agrícola, mantendo sob seu controle importante mecanismo de transformação social.

Mas se a “lei do boi” constituiu uma estratégia da burguesia rural para manter alguns de seus privilégios, isso de fato se efetivou?

Foi na UFRRJ, instituição que, mesmo com todos os problemas ligados à transferência de vínculo ministerial e às constantes intervenções do regime civil-militar, mantinha-se como instituição de prestígio no campo das ciências agrárias, que fomos buscar se e de que forma a lei se efetivou como privilégio da classe dominante agrária.

O movimento que defendeu a revogação da “lei do boi” tinha como principal justificativa o desvirtuamento da função social da lei, por favorecer filhos de latifundiários e empresários rurais frente a pequenos e médios produtores rurais.

Esta pesquisa analisou a quem a “lei do boi” favoreceu na UFRRJ, compreendendo que utilizar o exemplo da instituição para determinar, dentro de um universo de escolas superiores ligadas às ciências agrárias, se a estratégia ruralista pautada na “lei do boi” foi ou não eficaz seria uma generalização indevida, dados os aspectos de cada instituição, como a sua autonomia administrativa, o seu perfil discente, a atuação da fração local da classe dominante, entre outros fatores que podem interferir diretamente no público favorecido pela “lei do boi” em cada instituição.

No caso da UFRRJ, a “lei do boi” teve dois momentos distintos, conectados à intensidade da modernização da agricultura e também à reforma universitária de 1968.

Enquanto a questão dos excedentes de alunos não atingiu os cursos de ciências agrárias e a relação entre candidatos e vagas era quase simétrica, a “lei do boi” foi pouco utilizada como forma de acesso ao curso de Agronomia, e quando utilizada, teve como perfil majoritário alunos provenientes do ensino técnico agrícola, cuja documentação é incapaz de definir a relação entre candidato e propriedade rural. Esse perfil foi preponderante até a segunda metade da década de 1970, período em que o mercado para profissionais das ciências

agrárias se tornou mais seletivo e o vestibular unificado fez da UFRRJ uma instituição com maior visibilidade nacional, aumentando o número de candidatos provenientes de outras regiões do país. Além desses fatores, a relação candidato/vaga no curso de Agronomia se tornou assimétrica e desproporcional e a UFRRJ virou objeto em constantes ações judiciais que versavam sobre o cumprimento da “lei do boi”.

A partir de então, a utilização da lei se tornou diferenciada, cada vez mais incontestável do ponto de vista legal. O ingresso no curso de Agronomia, mais concorrido desde então, tornou-se um espaço de disputa no qual o juridicamente admissível assumiu grande destaque.

Nesse sentido, a UFRRJ, quanto aos ingressantes pela “lei do boi”, utilizou-se das relações de direito entre candidatos e agropecuária, e não das relações de fato. Nesse período, constatou-se na UFRRJ uma relação majoritária entre candidatos e agentes privilegiados pelo processo de modernização da agricultura (latifundiários e empresários rurais), além da intensa mediação dos sindicatos patronais.

Pelo exposto, no caso da UFRRJ, a estratégia ruralista foi efetiva praticamente no último um terço da vigência da lei, período em que inclusive novas “leis do boi” foram propostas, ainda que não aprovadas.

O exemplo da UFRRJ não pode definir a amplitude da efetividade da estratégia da burguesia rural na manutenção de seus privilégios de classe por meio da “lei do boi” a nível nacional, mas pode contribuir para reflexões sobre a dinâmica desse instrumento em outras instituições e mesmo sobre a discussão em curso sobre ações afirmativas no Brasil.

FONTES CONSULTADAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946. *Lei orgânica do ensino agrícola*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19613.htm. Acesso em 17 jul de 2014.

_____Decreto nº 12.894, de 28 de fevereiro de 1918. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-12894-28-fevereiro-1918-519817-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

_____Decreto-Lei nº 6.155, de 30 de dezembro de 1943. *Reorganiza o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6155-30-dezembro-1943-416361-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 janeiro de 2014.

_____Decreto nº 48.644, de 01 de agosto de 1960. *Altera os regimentos do C.N.E.P.A., do D.N.P.A. e do S.F. do Ministério da Agricultura, dando nova denominação e organização à Universidade Rural do C.N.E.P.A.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48644-1-agosto-1960-388017-norma-pe.html>. Acesso em 18 janeiro 2014.

_____Decreto nº 63.788, de 12 de Dezembro de 1968 que “*Regulamenta a Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968, que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*”.

_____Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. 24 abr de 1947. Pag. 1189

_____Diário do Congresso Nacional. Capital Federal, 15 de jan de 1948. Pag. 479 a 485.

_____Diário do Congresso Nacional. Capital Federal. Seção I, de 14 set de 1956. Pags. 8178, 8179 e 8180.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. de 11 de julho de 1957. Pags. 4710 e 4711.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I, 29 jul de 1961. Pags. 5.205 e 5.206.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 28 out de 1964. Pag. 9.595.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 10 out de 1961. Pags. 7.326, 7.327, 7.328 e 7.329.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 16 fev de 1962. Pags. 353 e 354.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 26 jun de 1963. Pags. 3.743, 3.744 e 3.745.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 6 set de 1963. Pags. 6.264 a 6.274.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 11 ago de 1962. Pag. 4.788.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 25 jun de 1964. Pags. 4.723 a 4.726.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 15 out de 1964. Pag. 8.960.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 17 out de 1964. Pag. 9.077.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 27 out de 1964. Pags. 9.510 e 9.511.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 7 nov de 1964. Pag. 10.133.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 25 de julho de 1968. Pags. 4.547 e 4.578.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 3 ago de 1968. Pag. 4.878.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 5 dez de 1968. Pag. 8.750.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 16 fev de 1968. Pag. 1.003.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 17 fev de 1968. Pag. 399.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção I. 29 ma de 1968. Pag. 2.892.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Capital Federal. Seção II. 20 jun de 1968. Pag. 08.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 1º de julho de 1983

.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 20 de agosto de 1983.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 24 de setembro de 1983.

_____ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 1º de outubro de 1983.

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 19 de outubro e 30 de novembro de 1984

_____ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, de 8 de março de 1985.

_____ Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968. *Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*. Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/7/1968. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5465-3-julho-1968-358564-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 16 de janeiro de 2014.

_____ Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. *Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

_____ Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências*.

_____ Lei nº 7.423, de 17 de Dezembro de 1985. *Revoga a Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968. que “dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola”, bem como sua legislação complementar*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7423-17-dezembro-1985-368024-norma-pl.html>. Acesso em 16 set 2013.

_____ Projeto de Lei nº 100 de 1947. *Dispõe sobre o regime de lavoura nas terras agrícolas, a discriminação e destino dessas terras para fins de incentivo, criação e povoamento, regula as condições de trabalho em parceria e renda e da outras providencias*. Disponível em <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em 27 out 2014

_____ Projeto de Lei 998 de 1968. *Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16FEV1968.pdf#page=19>. Acesso em 16 de janeiro de 2014.

_____ Projeto de Lei (PL) 742/1983. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 10 de maio de 1983.

_____ Projeto de lei nº 3.406, de 1953. *Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua efetivação*.

_____ Projeto de lei nº 738, de 1951. *Autoriza a união a criar uma fundação denominada serviço social rural*

_____ Projeto de lei nº 4.389, de 1954. *Institui a reforma agrária*.

_____ Projeto de Lei nº 4.264, de 1954. *Estende o regime jurídico da consolidação das leis do trabalho e de sua legislação complementar aos trabalhadores rurais e manda-lhes aplicar, nos casos em que dispõe, a legislação de previdência social*.

_____ Projeto de lei nº 998, de 1968. *Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola*.

UFRRJ. *Arquivos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (AUFRRJ)*

_____ *Arquivos da Procuradoria Geral da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (APGUFRRJ)*

_____ *Atas da Reunião Ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALMEIDA, Silvia Maria Leite. *Acesso à educação superior no Brasil: direito ou privilégio?*
In: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.38, p.169-185, jun.2010.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. 10ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ARAPIRACA, José Oliveira. *A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Avançados em Educação / Fundação Getúlio Vargas.

ATCON, Rudolph. P. *Rumo a reformulação estrutural da universidade brasileira*. Ministério da Educação e Cultura. Diretoria de Ensino Superior: Rio de Janeiro, 1966.

BARRACLOUGH, Solon L A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes, in *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Edson Teófilo (org). Brasília: Ministério do desenvolvimento agrário, 2001.

BOTTOMORE, Tom (editor). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2001.

BOURDIEU. Pierre. *Pierre Bourdieu: Sociologia*. Renato Ortiz (org). São Paulo: Ática, 1983

_____ *O poder simbólico*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____ *A economia das trocas simbólicas*. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

_____ *Escritos de educação*. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (orgs) 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____ *Homo academicus*. 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013.

BRUNO. R. A. L. *O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto*. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), v. 4, p. 5-31, 1995.

CAPDEVILLE, Guy. *O ensino superior agrícola no Brasil*. Revista brasileira de estudos pedagógicos. Brasília. V.72, nº 172, p.229-261. Set/dez. 1991.

CARTER, Miguel. *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.

COSTA, Luiz Flávio de Carvalho. Introdução. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. CPDA/UFRRJ, n.3, 1944, p.7-11.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil.: ensaios sobre ideias e formas*. 2ª ed. DP&A Editora: Rio de Janeiro, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio e GÓES, Moacyr de. *O golpe na educação*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.

_____. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.

DELGADO, Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*. São Paulo: Ícone Editora, 1983.

_____. *Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária*. Estudos Avançados, v. V.15, p. 157-172, 2001.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela. Serie colonialidad/modernidad/descolonialidad, 2007

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. *A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital*. Edições Loyola: São Paulo, 1985.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. 6ª ed. Editora Moraes: São Paulo, 1986.

GARCIA, Afrânio e PALMEIRA, Moacir. (2001), "Rastros de Casas Grandes e Senzalas: Transformações Sociais no Mundo Rural Brasileiro", in I. Sachs, J. Witheim e P. S. Pinheiro (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo, Companhia das Letras.

GOMES, Joaquim Barbosa. O Debate Constitucional sobre as Ações Afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e LOBATO, Fátima (orgs.). *Ações Afirmativas: Políticas Públicas contra as Desigualdades Raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira. 1960 – 1980*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HOUTZAGER, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964 – 1995)*. Tradução: Graziela Schneider; prefácio e revisão técnica Adrian Gurza Lavalle. São Paulo: Globo. 2004.

KAY, Cristóbal. Los paradigmas del desarrollo rural em América Latina. In: PASCOAL, Francisco Garcia. *El mundo rural em La era de La globalización: incertidumbres y potencialidades*. Série estudos. Universitat Lérida: Madrid, 2000

MEDEIROS. Leonilde Servolo de. *A questão da reforma agrária no Brasil (1945-1964)*. Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. 1983.

_____. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. Editora Hucitec: São Paulo, 1997.

_____. *Agronomia e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 1998.

_____. *Estado e educação rural no Brasil: alguns escritos*. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 2007.

_____. *Extensão rural e hegemonia norte-americana*. História Unisinos. Vol. 14 Nº 2 - maio/agosto de 2010 (a).

_____. *Ensino agrícola e influência norte-americana no Brasil (1945-1961)*. Tempo [online]. 2010 (b), vol.15, n.29, pp. 139-165.

_____. *O patronato rural no Brasil recente (1964 – 1993)*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro, 2010 (c).

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). *O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Livro 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MOTTA, Rodrigo P. Sá. *As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Serpa de. *A Comissão Nacional de Vestibular Unificado (CONVESU): origens e papel normativo*. Educação e Seleção, São Paulo, n. 11, p. 13-19, jan./jun. 1985.

OLIVEIRA, P. C. F. *Extensão rural e interesses patronais no Brasil: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural ABCAR (1948-1974)*. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Federal Fluminense, UFF. 2013.

OLIVER, Craciela de Souza. *O papel das Escolas Superiores de Agricultura na institucionalização das ciências agrícolas no Brasil, 1930-1950: práticas acadêmicas, currículos e formação profissional*.

OTRANTO, Célia Regina. *O ensino superior agrônômico brasileiro no início do século XX e a importância da escola superior de agricultura e medicina veterinária*. Revista Agronomia, v.33. nº 1, p.5-10. 2004.

_____ *A autonomia universitária: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

_____ *Uma viagem ao túnel do tempo: a ditadura militar vista de dentro da Universidade*. 1º ed. Seropédica, RJ: EDUR, 2010.

ORTIZ, Renato (org). A procura de uma sociologia da prática. In: *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

PEREIRA, João M. M. ; ALENTEJANO, P. R. R. . *El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio*. In: Guillermo Almeyra; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves. (Org.). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. 1ed.México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), CLACSO, Peña Lillo Continente, 2014, v. 1, p. 63-136.

PERISSINOTTO. Renato. M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Editora da Unicamp: Campinas, SP, 1994.

RIBEIRO, Marlene. In: CALDART, Roseli, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Gaudêncio, FRIGOTTO. *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Expressão Popular, 2012. Pags 293 a 298.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

QUEDA, Oriowaldo. SZMRECSÁNYI, Tamás. O Papel da Educação Escolar e da Assistência Técnica. In: Tamás Szmrecsányi; Oriowaldo Queda. (Org.). *Vida Rural e Mudança Social*. 3 ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1979.

RIBEIRO, Marlene. In: CALDART, Roseli, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Gaudêncio, FRIGOTTO. *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Expressão Popular, 2012. Pags 293 a 298.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA*. Tese de doutorado (Ciência Política). Unicamp, Campinas, SP: 2006.

RIBEIRO. Thiago Reis Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da comissão mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação de mestrado em História. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2012.

RICCI, Rudá. *Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999

RICHARDSON. Roberto Jarry. Pobreza rural, desenvolvimento e educação. In: Roberto Jarry Richardson; José Carlos Vieira Wanderley (Org) *Educação rural e desenvolvimento*. João Pessoa: Editora universitária/UFPB, 1984

RODRIGUES, Melânia Mendonça e RICHARDSON, Roberto Jarry. Educação e mão-de-obra rural. In: Roberto Jarry Richardson; José Carlos Vieira Wanderley (Org). *Educação rural e desenvolvimento*. João Pessoa: UFPb, 1984.

ROSTOW. W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico (Um manifesto não comunista)*. 5ª Ed. Zahar editores: Rio de Janeiro, 1974.

SANTOS, Boaventura de Sousa . O Estado, o Direito e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9, 9-86. 1982.

SANTOS, José Vicente Tavares dos (org). *Revoluções camponesas na América Latina*. São Paulo: Ícone e Unicamp, 1985.

SILVA, Claiton Marcio da. *Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for economic and social development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961)*. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) - Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz, 2009.

SILVA, J. F. G. *O que é questão agrária*. 1º Ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1971

SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *O vestibular como mecanismo de seleção para o acesso ao ensino superior: um estudo na Escola Nacional de Agronomia (ENA) da Universidade Rural do Brasil (URB), na década de 1960*. Educação. Porto Alegre, v.32, n.2, p. 192-200, maio/ago. 2009.

_____ *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. Seropédica, RJ, 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) CPDA/UFRRJ.

STEDILE, João Pedro. (org) *A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980*. 2. Ed. São Paulo : Expressão Popular, 2012.

SZMRECSÁNYI, Tamás. *Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado*. In: Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento / Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo (organizadores). – São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília : Oficina Universitária, 2010.

TAPIA, J. R. B. *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil: 1946-1964*. Tese de mestrado (Ciência Política). Departamento de Ciências Sociais. UNICAMP, SP. 1986.

TORRES, Marcos Alcino de. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

WERTHEIN. Jorge; BORDENAVE, J. Díaz (Orgs.). *Educação rural no Terceiro Mundo: experiências e novas alternativas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SITES CONSULTADOS

<http://www.agricultura.gov.br>

<http://www.agu.gov.br>

<http://www2.camara.leg.br/>

<http://cpdoc.fgv.br/>

<http://www.inest.uff.br>

<http://memoria.bn.br/hdb/periodo.aspx>

<http://www2.planalto.gov.br/>

<http://r1.ufrj.br/graduacao/aceso-2011-2/paginas/home.php?id=AcoesAfirmativas>

http://www.unb.br/estude_na_unb/sistema_de_cotas

<http://www.vestibular.ufba.br/cotas.htm>

ANEXO 1: FORMULÁRIO DE VERIFICAÇÃO DE INGRESSO PELA "LEI DO BOI" (1979)

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
 COMISSÃO ESPECIAL DE VERIFICAÇÃO
 EXAME DA DOCUMENTAÇÃO DE VESTIBULANDOS PARA AMPARO NA LEI 5.465/68.

1º SEMESTRE DE 1979 CANDIDATO AO CURSO DE Agronomia

- FORMULÁRIO DE VERIFICAÇÃO -

NOME DO CANDIDATO _____ de _____ vi _____

1- Apresentou Diploma de 2º Grau (Ensino Agrícola)? Sim Não

2- Apresentou Declaração como Agricultor ou Pecuarista? Sim Não

3- Caso afirmativo, passada por quem? Sindicato Prefeitura Outros

4- Apresentou Inscrição no INCRA? Sim Não

5- Caso afirmativo, de que tipo? Protocolo Cadastro Atual ou Antigo

6- É filho(a) de Agricultor(a) ou Pecuarista? Sim Não Indeterm.

7- Caso negativo, é o próprio Agricultor ou Pecuarista? Sim Não

8- Se filho(a) de Agricultor ou Pecuarista, apresentou Declaração do IR como dependente desse Agricultor/Pecuarista? Sim Não Incompl.

9- Apresentou também Certidão de Nascimento? Sim Não

Resultado da Verificação: Documentação incompleta

OBSERVAÇÕES: 1) Apresentar Certificado de Cadastro Atual ou antigo do INCRA. 2) Apresentar Declaração do I.R. oficial.

Em 13 / 2 / 79 Amirtes Fonseca Wanderley Visto [Assinatura]
 Membro da Comissão Especial Presidente da C.E.

Beneficiado, como filho de agricultor, de acordo com o Decreto nº 63.788/68. Em 15/02/79. SRA.