

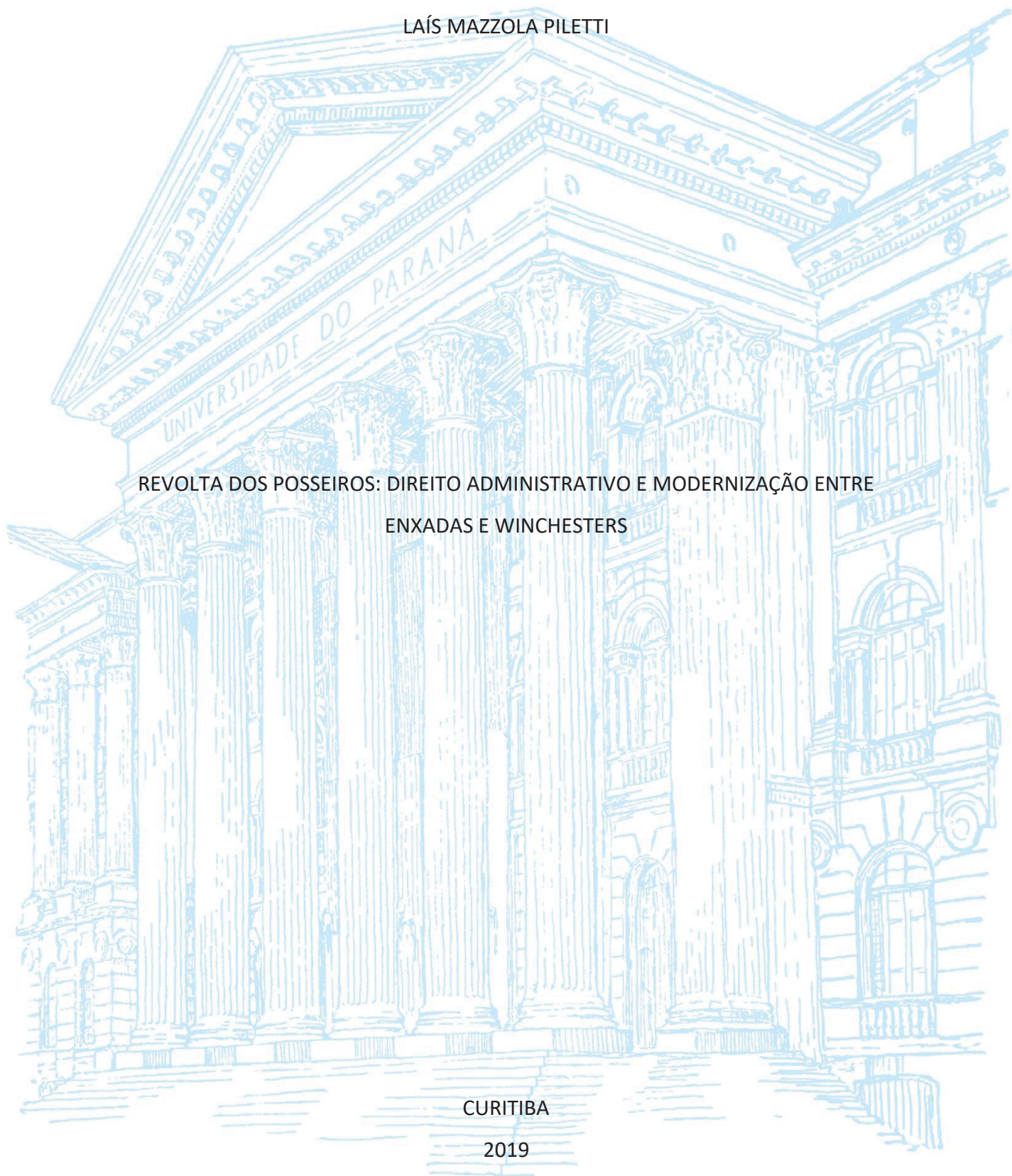
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LAÍS MAZZOLA PILETTI

REVOLTA DOS POSSEIROS: DIREITO ADMINISTRATIVO E MODERNIZAÇÃO ENTRE
ENXADAS E WINCHESTERS

CURITIBA

2019



LAÍS MAZZOLA PILETTI

REVOLTA DOS POSSEIROS: DIREITO ADMINISTRATIVO E MODERNIZAÇÃO
ENTRE ENXADAS E WINCHESTERS

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Área de concentração: Direito do Estado. Linha de Pesquisa: Direito, Poder e Controle.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca

Co-orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Lopes Pereira

CURITIBA
2019

L638r

Piletti, Laís Mazzola

Revolta dos posseiros: direito administrativo e modernização entre enxadas e winchesters / Laís Mazzola Piletti; orientador: Ricardo Marcelo Fonseca; coorientador: Luís Fernando Lopes Pereira. – Curitiba, 2019.

97 p.

Bibliografia: p. 92-97.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019.

1. Direito administrativo - História - Brasil. 2. Posseiros.
I. Fonseca, Ricardo Marcelo. II. Pereira, Luís Fernando Lopes.
III. Título.

CDU 35(81)

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **LAÍS MAZZOLA PILETTI** intitulada: **Revolta dos Possesiros: Direito Administrativo e modernização entre enxadas e winchesters**, após terem inquirido a autora e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa.
A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 24 de Junho de 2019.



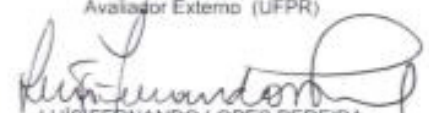
RICARDO MARCELO FONSECA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)



THIAGO FREITAS HANSEN

Avaliador Externo (UFPR)



LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA

Coordenador - Avaliador Interno (UFPR)



FERNANDA CRISTINA COVOLAN

Avaliador Externo (UNIMEP)



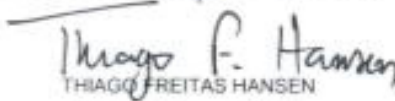


ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e quatro de junho de dois mil e dezenove às 09:00 horas, na sala De Defesas - 317, Praça Santos Andrade, 50 - Centro - PPGD - UFPR, foram instalados os trabalhos de arguição da mestranda **LAÍS MAZZOLA PILETTI** para a Defesa Pública de sua dissertação intitulada **Revolta dos Possesiros: Direito Administrativo e modernização entre enxadas e winchesters**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: RICARDO MARCELO FONSECA (UFPR), THIAGO FREITAS HANSEN (UFPR), LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA (UFPR), FERNANDA CRISTINA COVOLAN (UNIMEP). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a discente, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, reuniu-se e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela Aprovação da aluna. A mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, RICARDO MARCELO FONSECA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 24 de Junho de 2019.


RICARDO MARCELO FONSECA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


THIAGO FREITAS HANSEN
Avaliador Externo (UFPR)


LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA
Coordenador - Avaliador Interno (UFPR)


FERNANDA CRISTINA COVOLAN
Avaliador Externo (UNIMEP)



AGRADECIMENTOS

Este trabalho me acostumou a enxergar o viés territorial, ou geográfico, das coisas. Além do prédio histórico da UFPR, esse mestrado se fez em meu apartamento, no de amigos e em várias casas espalhadas por cidades distantes umas das outras. Em bibliotecas, escadarias, pátios, bares, cafés, museus da capital e do interior, calçadas, ruas e outros espaços que talvez nem eu lembre. Algo em comum: em pouquíssimos desses lugares estive sozinha.

Essa foi a lição predileta, até agora, que minha pouca vivência na pesquisa em História do Direito me ensinou: mais que erudição adquirida sobre livros bolorentos e autores idos, mais que o número de processos e relatórios e outros documentos que analisamos, mais que todo o conhecimento teórico-metodológico que possamos acumular – ainda que tudo isso seja importante, a pesquisa acadêmica é sobre relações. É por termos com quem compartilhar e aprender, é por poder agradecer a tantos.

Nesse sentido, toda minha gratidão se estende:

Ao meu orientador Ricardo Marcelo, por me inspirar a excelência desde o primeiro contato e, logo depois ao perceber meu interesse na disciplina, me enviar uma caixa de livros pelo correio. Por me receber em sua casa, pela paixão e competência com que tem promovido interlocuções no campo da historiografia jurídica brasileira. Nesse momento, principalmente pela paciência que teve com minhas travas e ansiedades acadêmicas, por toda a generosidade com que me orientou e orienta.

Ao meu co-orientador Luís Fernando, por ter me convidado a participar do projeto do qual resultam este trabalho e a bolsa que garantiu minha sobrevivência durante a pesquisa. Pelas aulas e conversas brilhantes, pela convivência que representou muito do que é ideal em um docente e pesquisador.

À Fernanda Covolan. Por, lá em 2013, abrir minha mente e portas para o mundo da História do Direito e deste mestrado, e seguir me abrindo a mente e portas para tantas outras possibilidades. Por ter aceito participar dessa banca e, assim, seguir acompanhando meus momentos mais importantes – acadêmicos ou não.

À minha amada família, mas em especial pai, mãe e mana. Por terem atravessado comigo todos os sertões possíveis.

Às amigas que a História do Direito e o mestrado trouxeram:

Raul, Otávio, Amanda, Angélica, Thiago, Danielle, Vanessa, Karol, João Paulo, Nagib, Judá... cada um dedicou tempo para compartilhar comigo algum – ou muitos – aprendizados.

Às pessoas queridas que foram descanso da pesquisa, o que foi imprescindível para completá-la: Dani, Bruna, Júlia, Luiz, Nina, Cícero, Gustavo, Luana, Mary, Gabi, Raquel, Cristal, Kel, Dudona.

Aos bolsistas do projeto, que trabalharam duro levantando e sistematizando a grande quantidade de fontes sobre a Revolta dos Posseiros: Paula, Bernardo, Thaís, Bruno, Aguinaldo, Maria Eduarda, Kauan e Wesley. Também a todas as pessoas que eu e a Danielle conhecemos em Francisco Beltrão, pela gentileza em compartilhar suas histórias e pesquisas.

Aos servidores do Tribunal de Justiça por terem auxiliado na busca pelos processos.

À Capes e à UFPR por terem mantido essa e tantas outras pesquisas. Com os votos de que sobrevivam a tempos difíceis e cresçam fomentando o conhecimento brasileiro.

RESUMO

A Revolta dos Posseiros (1957) foi resultado dos processos de modernização pelos quais o país passava em meados do século XX. Tendo identificado o Direito Administrativo como disciplina fundamental para a modernização do Brasil, esse trabalho tem por objetivo entender como seus conceitos atuaram no processo de modernização no sudoeste do Paraná. Para tanto, a pesquisa se dividiu em três partes. Primeiramente aborda as linhas gerais da modernização brasileira, em especial dentro do que foi produzido pela historiografia do direito. A seguir, analisa o processo de modernização do sudoeste do Paraná com enfoque em três diferentes momentos, o da ocupação, disputas pela terra e retomada da administração pelo governo. Por último, se debruça sobre o pensamento jurídico administrativo produzido por três administrativistas entre os anos de 1939 a 1954. Conclui que os conceitos de intervenção, descentralização administrativa e desapropriação por função social fundamentavam a ação estatal no modernizar da questão agrária.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Modernização. Revolta dos Posseiros.

ABSTRACT

Revolta dos Posseiros (1957) was the result of the modernization processes through which the country passed in the mid-twentieth century. Having identified Administrative Law as a fundamental discipline for the modernization of Brazil, this work aims to understand how its concepts acted in the process of modernization in the southwest of Paraná. To do so, the research was divided into three parts. Firstly, it addresses the general lines of Brazilian modernization, especially within what has been produced by the historiography of law. Next, it analyzes the modernization process of southwestern Paraná focusing on three different moments, the occupation, the disputes over the land and the administration resumption by the government. Finally, it focuses on the administrative legal thinking produced by three administrativists between the years of 1939 and 1954. It concludes that the concepts of intervention, administrative decentralization and expropriation by social function supported the state action in the modernization of the agrarian question.

Key-words. Administrative Law, Modernization, Revolta dos Posseiros.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 SOBRE A MODERNIZAÇÃO NO BRASIL	16
1.1 VELHA BUSCA PELO NOVO	16
1.2 DIREITO E MODERNIZAÇÃO	27
1.3 A ATIVIDADE CONSTRUTORA	27
2 FAROESTE COLONO: UMA MODERNIZAÇÃO EM TRÊS ATOS	38
2.1 COLÔNIA AGRÍCOLA GENERAL OSÓRIO	40
2.2 UM SOLO DIFÍCIL DE MODERNIZAR: IMBRÓGLIOS JURÍDICOS E A REVOLTA DOS POSSEIROS	46
2.3 GETSOP: O PROGRESSO ESTUDADO E PROJETADO	61
3 DIREITO ADMINISTRATIVO: A ATIVIDADE CONSTRUTORA	67
3.1 TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI	68
3. 1. 1. “O Estado encontrou duas formas consentâneas à sua finalidade”	70
3.1.2. “Em benefício do interesse público”	72
3.1.3 É o século da administração	73
3.3 MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO	76
3.2.1 Pelo bem-estar social	76
3.2.2 A contribuição dos indivíduos para a coisa pública	80
3.2.3 Da intervenção estatal	80
3.2.4 Desapropriação por função social	82
3.3 RUY CIRNE LIMA	83
3.3.2 Direito do Estado contra um indivíduo	85

3.3.3 O Direito da cidade terrena	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS.....	92

INTRODUÇÃO

Certa tarde de outubro de 1957, mais de mil pessoas, armadas cada uma a seu jeito, se reuniram na praça em frente à igreja da pequena cidade de Dois Vizinhos. O evento não era exatamente religioso: assar naquele lugar, como forma de protesto, duas vacas de uma companhia, mortas à bala no lugar de jagunços fugidos¹. A historieta do primeiro parágrafo está aqui porque acredito em suas conotações jurídicas. Para transpor a distância entre um churrasco e o direito, essa pesquisa foi mudando ao longo de sua feitura.

A Revolta dos Posseiros foi um movimento ocorrido em 1957 na região sudoeste do estado do Paraná. Há anos disputando terras com outras companhias imobiliárias, os posseiros não recebiam solução judicial ou política de suas demandas. Com o avançar das violências perpetradas contra eles, não viram outra saída a não ser unir-se, combater e expulsar, por conta própria, essas empresas. O movimento teve, posteriormente, todas as suas demandas atendidas pelo governo federal.

Uma pergunta, em destaque, surgiu nas primeiras leituras sobre os desdobramentos da revolta. Os posseiros foram anistiados e tiveram todas as suas demandas atendidas. Processos judiciais referentes à propriedade foram ignorados; as terras, desapropriadas, divididas e tituladas conforme a vontade de seus ocupantes. A questão de terras no Brasil geralmente envolve lutas sangrentas que não terminam bem para o lado do camponês. Por quê de tantas revoltas brasileiras envolvendo a questão fundiária essa foi “dar certo”? Os historiadores que primeiro trataram sobre o tema fizeram excelentes pesquisas e escreveram bons livros, mas sempre focados na conjuntura política e/ou econômica. Descobrir e analisar, ou redescobrir e reanalisar, os acontecimentos a partir de um enfoque histórico-jurídico revelou movimentos mais lentos que alguns dias de levante armado.

¹ Esse episódio faz parte de uma série de três reportagens semanais que o jornalista Cesário Marques fez sobre a Revolta dos Posseiros. Infelizmente, ele não mencionou a data exata do “Churrasco à Bala”, como intitulou. JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 20 out. 1957, 1º caderno, p. 13. Disponível em http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_07&pasta=ano%20195&pesq=churrasco%20%C3%A0%20bala. Acesso em 10 de junho de 2017.

Superada a “euforia da ignorância”², o que primeiro constatei foi a relação que os colonos tinham com suas terras. Aquela região foi ocupada pelo Ministério da Agricultura nos anos 1940. O objetivo era nacionalizar o país pela ocupação das fronteiras e pela valorização do homem rural. Os colonos eram vistos como os novos bandeirantes. Quando as companhias imobiliárias chegaram cobrando pelas terras ou então os expulsando, eles justificavam sua permanência na produtividade e exploração consciente que faziam dos lotes que ocupavam e no progresso que traziam à região. Essa justificativa utilitarista era encontrada não só nos discursos oficiais da época, como também em revistas de grande circulação, como O Cruzeiro.

Inserida no projeto de modernização de Estado que ganhou impulso na Era Vargas, o movimento é um aporte empírico para estudar a modernização brasileira. Ao investigar o papel do direito nessa caminhada, se destaca o Direito Administrativo. Naquele momento ele é o instrumento de modernização por excelência, já que profundamente ligado à ação e transformação estatal. Portanto, esse trabalho se direciona aos aspectos que, na doutrina do Direito Administrativo de meados do século XX, se relacionam ao levante, seu contexto e consequências, para entender como esta disciplina atuou no processo de modernização brasileira a partir do sudoeste paranaense.

Para concretizar este objetivo, através de revisão bibliográfica, o primeiro capítulo trata da modernização brasileira. O primeiro tópico começa de um leque mais amplo e traz as linhas gerais da busca pela modernização no país desde o século XIX, mas com enfoque em conceitos como nacionalismo e desenvolvimentismo durante o Estado Novo até o governo de Juscelino Kubitschek. O segundo tópico tem a historiografia jurídica como chave para compreender o papel do Direito como agente da modernização brasileira. O último item aprofunda a discussão dentro do tema da modernização jurídica, demonstrando o Direito Administrativo como importante agente de modernização.

² Ginzburg usa essa expressão para designar a sensação de um pesquisador que não sabe nada e está prestes a começar a aprender alguma coisa. GINZBURG, Carlo; D'AGUIAR, Rosa Freire; BRANDÃO, Eduardo. *O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício*. Editora Companhia das Letras, 2007, p. 295.

Com esse pano de fundo, o segundo capítulo é posto como um exemplo emblemático e empírico da modernização do meio rural brasileiro. Também é dividido em três tópicos. O primeiro trata da colonização oficial do sudoeste do Paraná a partir de 1943, empreendida pelo Ministério da Agricultura através da Colônia Agrícola General Osório. O próximo tópico se dedica propriamente à Revolta dos Posseiros, aqui entendida como sintoma de projetos de modernização conflitantes e empreendidos simultaneamente: o da já referida Congo e o de companhias imobiliárias. O último tópico trata da retomada da administração pelos governos federal e estadual através de um grupo executivo e a resolução do problema da propriedade das terras.

As fontes usadas para escrever este capítulo foram levantadas dentro de um projeto maior, o Edital 013/2015 “MOVIMENTOS SOCIAIS, TERRA E CIDADANIA NOS TEMPOS DE JK; estudo da Revolta dos Posseiros no sudoeste paranaense (1957)”, aprovado pela Capes e coordenado pelo professor Luís Fernando Lopes Pereira. Uma quantidade massiva de material produzida pela Revolta dos Posseiros foi analisada, não só por mim como por todos os outros integrantes do projeto. Mantive, para esta pesquisa, a bibliografia mais consagrada sobre o tema, com destaque para os historiadores Ruy Wachowicz e Hermógenes Lazier. Usei também fontes primárias que entendi necessárias para enriquecer a narrativa e compreender a modernização da região, como os relatórios administrativos oficiais a que tive acesso e a CPI que apurou as denúncias de violência.

O primeiro sinal que me levou ao Direito Administrativo foi a publicação, mais ou menos contemporânea ao assunto do capítulo anterior, de duas revistas sobre a atuação estatal. Esse dado confirmou a centralidade da disciplina e uma certa democratização do pensamento jurídico-administrativo. A Revista do Serviço Público teve sua edição iniciada em 1937, no ano seguinte assumida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. Tinha o objetivo de divulgar estudos relacionados à organização e aperfeiçoamento dos serviços públicos. A revista oficial e acadêmica ajudou a ordenar a administração pública na medida que promovia e juntava pesquisas sobre o Direito Administrativo e divulgava os feitos do Estado.

Não só juristas assinavam os artigos. Engenheiros, médicos, técnicos agrícolas e professores falavam da construção e abertura de escolas, pontes, viadutos, estradas, de assistência indígena e agrícola. O serviço público era mostrado pela revista como de

interesse geral. A temática da revista evidenciou quais eram as principais atividades estatais no momento, e elas envolviam dilemas em torno da imigração e colonização, nacionalizar o país, construir o progresso e modernizar. Desde discursos de formatura proferidos por paraninfos desconhecidos a professores consagrados, do Brasil e do exterior, todos em linguagem acessível e discurso comum, as discussões giravam em torno do Estado e sua atuação e do papel dos técnicos na construção do Estado.

A tiragem crescente atestava o êxito da revista, mas os conteúdos específicos de Direito Administrativo eram tantos que ela não conseguia cobrir todas as questões. Por isso, em 1943 foi iniciada sua Seção II, a Revista de Direito Administrativo³, para concentrar as publicações específicas que falassem da disciplina. Consultei todos os volumes das duas revistas até o ano de 1964 para identificar as principais discussões doutrinárias dos administrativistas de então. Os artigos dos administrativistas passaram a se concentrar na Revista de Direito Administrativo. Sua leitura levou aos livros e manuais de Direito Administrativo. Pude notar a similaridade entre os assuntos tratados pelos autores na Revista de Direito Administrativo e o que escreviam nos manuais e lecionavam nas faculdades⁴.

Na construção teórica dos autores, identifiquei três eixos principais sobre os quais se assenta a teoria do Direito Administrativo sobre as colônias agrícolas: intervenção do Estado, como um tema maior, descentralização administrativa e desapropriação por função social, decorrentes daquele. Esses assuntos são centrais em toda a disciplina jurídico administrativa do período do final dos anos de 1930 até finais dos anos 1950. Não só no Tratado de Temístocles Brandão Cavalcanti, como em todos os manuais e livros de Direito Administrativo que consultei. Não só nos livros, mas Revista de Direito Administrativo.

Por esse motivo, o último capítulo se debruça sobre os aspectos da doutrina administrativa do período que atravessam a questão das colônias agrícolas. Nesse ponto, tive que fazer algumas escolhas metodológicas. Consultei todos os livros de Direito Administrativo da biblioteca da UFPR e da UFRGS. Limitei a análise aos anos de

³ LOPES, Luis Simões. Apresentação. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, volume I, n. 1, Rio de Janeiro, janeiro de 1945, sem página.

⁴ Com base em consulta às ementas da disciplina de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná (anos de 1936 a 1959).

1939- 1954. Associando os escritos disponíveis às publicações da Revista de Direito Administrativo, identifiquei três administrativistas que se destacam. Os autores mais citados entre si, e que também publicam artigos nas revistas, são os professores catedráticos de Direito Administrativo na UFPR, UFRGS e Universidade do Brasil, respectivamente: Manoel de Oliveira Franco Sobrinho; Ruy Cirne Lima e Temístocles Brandão Cavalcanti. Em torno deles se estruturam os tópicos do último capítulo.

Estes três capítulos permitem formar um panorama de alguns dos aspectos centrais do Direito Administrativo brasileiro como disciplina de construção do Estado e, mais especificamente, da modernização agrícola brasileira empreendida em meados do século XX.

1 SOBRE A MODERNIZAÇÃO NO BRASIL

O real não está na saída nem na chegada:
ele se dispõe para a gente para a gente é no meio da travessia.

Guimarães Rosa

1.1 VELHA BUSCA PELO NOVO

O tempo permite o suceder de acontecimentos; passado, presente e futuro. Os físicos o medem e decompõem em quantias específicas, por fórmulas matemáticas. Seu significado, entretanto, não é uma questão dada ou simples de entender. Para apontar um clássico da sociologia, Norbert Elias não considerava “aquele algo misterioso cuja medida é dada por instrumentos de fabricação humana, os relógios⁵” apenas um dado objetivo, logo escreveu uma obra sobre a relação entre a civilização humana e o tempo. Nela defendeu que a consciência do tempo, maneira pela qual captamos os acontecimentos em conjunto, vinha de um longo aprendizado social que nos levou a torná-la parte da nossa natureza.

Não é preciso ir à Alemanha ou recorrer a sociólogos para encontrar reflexões sobre o tema. Basta ler um romance nacional: em 1949, Érico Veríssimo publicou o primeiro volume da trilogia *O Tempo e o Vento*. Nela, os dois elementos estão relacionados. Ao invés de linear, previsível e constante, o tempo varia como- ou com o vento. Ora demora a passar em paragens mormacentas sem acesso a calendários, ora surpreende as pessoas vindo em rajadas. O vento caracteriza e profetiza um tempo imprevisível em sua passagem, dependente da natureza e de seus habitantes.

De certo modo o tempo histórico dependia muito do espaço geográfico. Na Europa agora a humanidade se achava em pleno século XIX. Mas em que idade estariam vivendo os habitantes de Santa Fé e da maioria das vilas, cidades e estâncias da Província do Rio Grande do Sul? Existiam vastas regiões do globo que ainda se encontravam no terceiro dia da Criação. E o viajante que em meados do século XVIII visitasse os Sete Povos de Missões, haveria de encontrar ali uma esquisita mistura de Idade Média e Renascimento, ao passo que se se afastasse depois na direção do nascente ele como que iria recuando no tempo à medida que avançasse no espaço, até chegar ao Continente de São Pedro do Rio Grande, onde estaria numa época mais atrasada em que homens vindos do século XVIII com suas roupas, armas, utensílios, hábitos e crenças se haviam estabelecido numa

⁵ ELIAS, Norbert. *Sobre o Tempo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor Ltda, 1984, p. 9.

terra de tribos pré-históricas, onde ficaram a viver numa idade híbrida⁶.

O trecho é preciso no que revela e o escritor, mais que dar voz a um personagem dos oitocentos, fala por meio dele. As ideias dessa narrativa não são difundidas e determinantes só nos pampas gaúchos da revolução federalista. Elas apresentam um diagnóstico dado ao Brasil, desde antes de ele ter esse nome até o presente: se o tempo passa diferente em diferentes lugares; consultados os ponteiros, estamos atrasados. Ainda, se a Europa se encontra em pleno século XIX (o presente), o relógio que marca nosso atraso estaria no horário europeu. Podemos também notar o forte senso de que o atraso se fazia maior ou menor a depender do território e de sua ocupação. Quanto mais longe da influência da metrópole, mais próximo ao passado uma colônia estaria.

O etnocentrismo e padrões europeus, que classificavam as nações por tempo (presente/passado) e lugar (centro/periferia), eram universais para a elite do Brasil colônia, em muito por seu parentesco com o colonizador. Em consequência, ela percebia a si e sua realidade como “culturalmente exótica, qualitativamente inferior e culturalmente atrasada”⁷. Interiorizar essa visão de mundo fazia com que todas as características diferentes das europeias fossem constatadas como negativas, das estações climáticas à cor da pele. A partir da identidade construída nesse juízo de ausência, ter menos condições materiais que as nações europeias era ser culturalmente subalterno.

Além do complexo de inferioridade, outra herança de ter sido colônia é a história das ideias dos países nascidos de uma intenção. Para os colonizadores, descobrir novos países tinha o propósito de conquistar a humanidade para Deus. Se a história é construída, a construção fica palpável em colônias que nasceram como projetos – no caso da Ilha de Vera Cruz, era o projeto da Companhia de Jesus. O Brasil nasceu com a história moderna e é dela parte essencial. Assim, o formar da nação, no tempo em que for e pelos caminhos que passe, traz consigo um pacto com a modernização⁸.

⁶ VERÍSSIMO, Érico. *O continente*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2004, p. 399.

⁷ LYNCH, Christian Edward. Cultura política brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 36, Porto Alegre, 2015, p.6.

⁸ WEFFORT, Francisco Correa. As escritas de Deus e as profanas: notas para uma história das ideias no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 57, São Paulo, 2005, p. 14.

Desses fatores, veio uma constante busca por sentido, acelerar as mudanças e recuperar o tempo e a distância que separavam o Brasil do centro e presente da história. A busca pela “normalidade” dos países europeus transformou todos os campos do país. De um modo geral, as escolhas políticas – mas não só- foram exercidas tendo como critério seu potencial modernizador. Assombrado pelo “fantasma da condição periférica⁹”, o Brasil iniciava sua travessia rumo ao futuro, quando menos ao presente, pelas veredas da modernização. O processo de construção do Estado brasileiro pode ser entendido como a tentativa de obter o melhor maquinário para essa travessia. Os intelectuais se preparavam para explicar e capitanear da saída à chegada.

Christian Lynch identificou tendências da cultura política brasileira a partir da tentativa de superar o atraso¹⁰. Uma delas foi importar as instituições dos países europeus. Conforme um raciocínio muito em voga, basear a construção do Estado em nossa realidade social atrasada agravaria a inferioridade. Melhor seria copiar, ou parafrasear, países mais civilizados; agir sobre o estado social invés de se conformar a ele. Dessa postura, veio o tema muito presente da dicotomia entre o país legal e o país real. Quando transplantadas, as instituições teriam pouca ou nenhuma da efetividade esperada - a modernização vinha devagar e seus efeitos eram até negativos. O descompasso entre instituições estrangeiras e realidade atrasada trouxe respostas diversas, em sua maior parte definidas pela frustração.

Duas decorrências centrais da insatisfação foram o pedagogismo e as vanguardas modernizadoras. População e elites deviam ser educadas -ou a elite deveria educar-se e depois educar a população- à altura das instituições políticas importadas, para que estas instituições ganhassem eficácia. O segundo resultado se liga a um senso de ilegitimidade da política convencional. Céticos ou pessimistas quanto aos itinerários pelos quais a modernização era levada pela sociedade, alguns grupos- de literatos, técnicos, intelectuais ou tudo isso junto- se assumiam arautos da modernização.

⁹ LYNCH, Christian. Por que pensamento e não teoria? a imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970), *Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, n. 4, Rio de Janeiro, 2013, págs. 727-767.

¹⁰ Lynch, Christian Edward Cyril. *Cultura política...* Op. Cit., p. 8.

Geralmente em tempos de crise e ruptura, essa elite intelectual arquitetava e anunciava projetos alternativos¹¹.

Após a independência, os traços herdados pela colonização portuguesa foram reputados como a causa de nossas insuficiências. Naquele momento, transformar a sociedade, economia e política do país para a modernização significava livrar-se de todas essas heranças. Durante os oitocentos, portanto, a intelectualidade se concentrou em organizar o Estado recém independente. Algumas discussões ganham visibilidade maior a partir de 1860/70.

José Murilo de Carvalho¹² aponta as principais mudanças a partir dessas décadas. Na política, escravidão e demandas como imigração, recrutamento militar, sistema judiciário e até a reforma do sistema de pesos e medidas foram enfrentadas. Um partido de oposição ao regime monárquico se desenvolve- Partido Republicano Paulista. Dom Vital e Dom Macedo foram presos num enfrentamento marcante entre governo e religião. Na economia, o Brasil aos poucos se integra ao capitalismo. Os destaques são o ciclo do café (SP) e da borracha (AM). Grandes investidores estrangeiros apostam em ferrovias¹³ e outros tantos empreendimentos no país.

O cotidiano se converte a maravilhas da técnica: gramofone, cinema, máquina de escrever, bondinho elétrico. As exposições universais davam mostra dos avanços nas ciências, na indústria e também no clima de confiança: diversas nações pacificamente reunidas a brindar seus progressos profetizavam o tempo em que, combatidos os males do passado, o mundo se uniria em liberdade¹⁴. O tempo começa a passar rápido no Brasil. Mais um personagem oitocentista, desta vez em Machado de Assis, assombra-se com seu acelerar e questiona sua natureza:

A semana foi santa — mas não foi a semana santa que eu conheci, quando tinha a idade de mocinho nascido depois da guerra do Paraguai. Deus meu! Há 64 pessoas que nasceram depois da guerra do

¹¹ Ibidem, p. 13.

¹² CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 1999, p. 107.

¹³ Sobre essas aventuras, algumas inconsequentes, a seguinte obra diagnostica essa fase da nossa travessia como feita de equívocos, as coisas e ideários entranhados de ilusões: HARDMAN, Francisco Foot. *Trem fantasma: a modernidade na selva*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 7.

¹⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, págs. 141 e 142.

Paraguai! Há rapazes que fazem a barba, que namoram, que se casam, que têm filhos, e, não obstante, nasceram depois da batalha de Aquidabã! Mas então que é o tempo? É a brisa fresca e preguiçosa de outros anos, ou este tufão impetuoso que parece apostar com a eletricidade? Não há dúvida que os relógios, depois da morte de López, andam muito mais depressa¹⁵.

Com a República, a igreja se separa do Estado e oficializa o registro e casamento de civis. Outras religiões podem cultuar publicamente e sepultar seus mortos. O imaginário coletivo não escapa à modernidade: ele se adequa à identidade americana (especificamente os Estados Unidos) que representava o novo, o progresso e o futuro. O herói cívico Tiradentes foi retratado como rebelde, persuadido pela independência norte americana¹⁶. A escravidão que teve seu fim com o Império levou ao aumento da imigração, o que alterou profundamente a demografia. As cidades paulatinamente se industrializam, os operários formam consciência de classe e coletivamente reivindicam seus direitos através de movimentos sociais. Santos Dumont -dizem por aqui- voou primeiro de avião e foi aclamado herói. Nota importante: o novo herói brasileiro é o que moderniza.

Os intelectuais se sentiam responsáveis pela missão de conduzir o país ao progresso. A ciência e técnica seriam o caminho, ainda que indireto, para transformar a sociedade¹⁷. Um grupo de técnicos e cientistas altamente competentes desenvolveu a Escola Politécnica, o Instituto Manguinhos e o Instituto Butantã. Manifestando um esforço modernizador, eles iam em campanhas e missões civilizar a população considerada presa em superstição e atraso. Essas empreitadas eram dirigidas tanto a zonas rurais quanto urbanas. As condições sanitárias nacionais foram pesquisadas e medidas de saneamento introduzidas¹⁸.

¹⁵ ASSIS, Machado de. *A Semana: crônicas (1892-1893)*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 199.

¹⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e...* Op. Cit., págs. 109 e 110.

¹⁷ Os pressupostos da higiene eram tidos como uma ideologia: autoridades criam que, ao adotar uma série de medidas científicas orientadas pelos especialistas – os médicos higienistas- não só as epidemias que assolavam o país seriam combatidas, como também os problemas e conflitos sociais de maior amplitude. SAMPAIO, Gabriela dos Reis. *Nas trincheiras da cura*. Campinas: UNICAMP, 2001, p. 40.

¹⁸ O destaque do urbanismo foram as reformas e saneamento no Rio de Janeiro. As avenidas foram alargadas para deixar a cidade mais conforme a capital parisiense. Um porto foi construído, casas foram demolidas. Separou-se, ou se tentou separar, o rural do urbano. CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e...* Op. Cit., p. 110.

Às vezes essas campanhas e missões geravam consequências trágicas. Carvalho alerta para a narrativa da modernização ser a história dos vencedores – as transformações do país em todos os aspectos acabam escondendo fortes resistências. No meio urbano podem ser lembradas as revoltas da Vacina e da Armada. O Brasil rural reagiu com mais veemência - à época, ele era quase todo o Brasil. As manifestações costumavam acontecer mais como resistência e defesa - podemos citar Canudos e Contestado, mas explicitavam valores que significavam o sertanejo. Muitas retóricas e técnicas não sobreviveram ao sertão. Seja por uma geografia difícil como a selva pantanosa em torno do rio Madeira, seja através de rebeldes, o sertão provava ou reprovava como nada mais a eficiência de determinados projetos de modernização.

A República que começara empolgada iniciou o século XX em crise. As fórmulas liberais se mostraram insuficientes para organizar o Estado e combater o mandonismo dos poderes locais, e o clima de decepção e questionamento se inseria numa tendência global. Vários eventos, como a Revolução Russa de 1917- que mostrou uma alternativa ao modelo conhecido de democracia liberal- e principalmente a Primeira Guerra Mundial – que minou a confiança no progresso como garantia da paz mundial- faziam com que os pensadores, daqui e do velho mundo, redefinissem preocupações e alternativas¹⁹.

Alguns temas uniram os intelectuais do começo do século XX, como o da nação inacabada: não tínhamos industrialização, a modernização não se instalava e a população custava a se integrar. Industrializar e urbanizar o país de uma forma factível, eliminar o curandeirismo que atrapalhava o estabelecimento da medicina moderna, educar o povo, vencer as mazelas da colonização, conquistar a independência do mercado externo... Agora esses pensadores se viam diante de tarefas inúmeras, todas elas envolvendo transformações radicais e a necessidade de encontrar bases estáveis para fundamentar a nação²⁰.

¹⁹ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Apresentação. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. *Estado Novo: Ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 15.

²⁰ PRADO, Maria Emília. Os Intelectuais e a eterna busca pela modernização do Brasil: O significado do projeto nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950-60. *Historia Actual Online*, n.15, 2008, p. 20.

O clima cultural e intelectual dos anos 20 pode ser encontrado na revolução tenentista, no centenário da independência e na criação do Partido Comunista. Não obstante, o movimento que mais representou este quadro foi o Modernismo. Os modernistas tinham a intenção de combater o passado posto no presente, a partir de uma estética cabível na vida moderna. Absorviam a vida urbana para participar da ordem mundial florescente. A segunda fase tinha por objeto a brasilidade. O movimento sentia necessidade de identificar o brasileiro em sua substância, sem cópias, importações ou soluções prontas, mostradas inúteis. “Nenhuma fórmula para a contemporânea expressão do mundo. *Ver com olhos livres*²¹”, escreve um nosso poeta modernista.

De acordo com Weffort, o ensaísmo produzido nesses anos colocou no pensamento brasileiro a busca por caminhos de interpretação global da história e sociedade brasileira, algo singular até então. A sociedade brasileira deveria ser compreendida historicamente e interpretada de uma visão moderna. As obras tratavam da gestação do país até então agrário para o industrial, tidas como clássicos modernos justamente porque abriram novos caminhos para outras gerações de intelectuais²². Como em outras épocas, essa elite também se sentia atraída por política. As vanguardas se diluíram nos anos 30, mas a renovação tinha se incorporado nos hábitos. Depois de negar os valores existentes, veio a ação participativa de civilizar por cima²³.

O próximo passo foi montar o projeto político e ideológico do Estado Novo. Depois que de o movimento de 1930 firmar Getúlio Vargas no comando político, muitas daquelas ideias de vanguarda foram aglutinadas. A busca do Brasil real se junta à crítica da realidade e à perspectiva de ordená-la. A elite tinha a missão de fazer uma política salvadora, confiando num Estado forte e centralizado, capaz de transformar política, economia e sociedade do país “sob o signo da modernização”. A industrialização e reforma das técnicas agrícolas livraria o país do latifúndio, e o uniria para defendê-lo dos poderes locais. O regime instaurado foi apresentado como novo e nacional. Novo

²¹ ANDRADE, Oswald. Manifesto da Poesia Pau-Brasil. Publicado originalmente no *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, em 18 de março de 1924.

²² WEFFORT, Francisco. *Formação do Pensamento Político Brasileiro*. Ideias e Personagens. São Paulo: Ática, 2006, p. 257.

²³ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Vargas. Os intelectuais e as raízes da ordem. In: D’ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999, p.85.

porque modernizaria o país, nacional pois pela primeira vez os verdadeiros componentes da nacionalidade seriam investigados. Modelos liberais importados não seriam mais aceitos. O Estado é Novo porque inaugurou a modernização como sua tradição²⁴.

O que ocorria na área da educação e da cultura naqueles anos fazia parte de um processo muito mais amplo de transformação do país, que não obedecia a um projeto predeterminado nem tinha uma ideologia uniforme, mas que tem sido estudado, mais recentemente, como um processo de "modernização conservadora." É um processo que permite a inclusão progressiva de elementos de racionalidade, modernidade e eficiência em um contexto de grande centralização do poder, e leva à substituição de uma elite política mais tradicional por outra mais jovem, de formação cultural e técnica mais atualizada²⁵

O discurso dos intelectuais passa a se estruturar em torno da racionalização e organização técnica. Esses intelectuais defendiam o corporativismo, forma de representação de interesses instituída pela Constituição de 1937; que seria um órgão de consulta só para assuntos técnicos. O poder político seria unificado, as atividades administrativas se distribuiriam de acordo com a melhor divisão do trabalho, o governo se livraria da politicagem e os técnicos seriam os novos representantes da nação. A ideologia autoritária tinha o comunismo e o liberalismo como grandes antagonistas. Afirmava a incapacidade de políticos liberais fazerem leis adequadas aos fatos ou gerir a coisa pública porque não tinham conhecimento sociológico ou histórico²⁶.

A principal aspiração do Estado Novo foi a unidade nacional. A construção do que Codato chama de "Mito da Marcha para Oeste" ou do Estado Bandeirante foi primordial para que a sociedade brasileira aderisse ao discurso. Em resumo, o Estado Novo estaria revestido do espírito bandeirante, e continuaria a marcha rumo ao oeste para unir o território nacional. As elites políticas e técnicas se encarregariam de modernizar o país de cima para baixo, mas marcharia com o Estado e como bandeirante

²⁴ Ibidem, págs. 93-95.

²⁵ SCHWARTZMAN, Simon. *Estado Novo, um auto-retrato*. Arquivo Gustavo Capanema, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, Coleção Temas Brasileiros, 24, 1983.

²⁶ CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. *Dois pontos*. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, outubro, 2008, p. 154.

qualquer um que se propusesse a desbravar territórios, ou o *hinterland*, termo recorrente à época. As partes desagregadas do país seriam integradas por um governo forte e combativo dos poderes oligárquicos e locais, inimigos do espírito nacional.

Na busca pelo Brasil real, o nacionalismo pode ser apontado como o principal eixo em torno do qual orbita a lógica do novo Estado. A soberania como atributo exclusivo do Estado e a capacidade de ação do governo federal sobre todo o território se unem na realização do objetivo comum de criar a nacionalidade²⁷. A ocupação desse nacionalismo então era identificar uma coletividade histórica no formato de nação. Os fatores étnicos, geográficos e culturais eram vistos sob a utilidade de garantir a solidariedade nacional²⁸. A nação era vista como um todo orgânico e seus fins se realizariam por meio do Estado. Aos homens de Estado caberia a realização da ideia nacional. Isso engloba o patriotismo e a transformação do amor à pátria em programas de ação. O século XX combatia o caráter sentimental do nacionalismo anterior, provado incapaz de assegurar a realização plena da capacidade dos povos.

A ideia nacional, em essência, de acordo com Vargas mesmo, era o nacionalismo transformado em força espiritual de realização de um conceito de Estado, em harmonia com postulados doutrinários sobre finalidades e meios de ação do poder público. No nacionalismo, predominam os instintos de terra e da raça. A ideia nacional, ainda de acordo com o chefe de Estado, se corporificaria em três aspectos: desenvolver o potencial econômico e fortalecer a segurança nacional, robustecer os vínculos unificadores da nacionalidade e salvação da soberania e projeção internacional²⁹. A legitimidade do novo Estado resultaria da eficácia demonstrada em construir a nacionalidade. A nova autoridade tornaria possíveis o progresso e desenvolvimento industrial, valores indiscutíveis e representativos de um estágio superior de civilização³⁰.

²⁷ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Introdução. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. ... Op. Cit., p. 16.

²⁸ Ibidem, p. 25.

²⁹ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Autoridade e política: O pensamento de Azevedo Amaral. OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. Op. Cit., p. 61.

³⁰ Ibidem, p. 68.

Outra noção que baseou a política varguista, especialmente no segundo momento foi o desenvolvimentismo³¹. A defesa do desenvolvimento econômico orientado pelo Estado foi central na ideologia getulista. O ideário do nacional-desenvolvimentismo que se desenvolveu antes dos anos 30 se desdobrou em formas de intervenção estatal que foram se definindo ao longo dos próximos anos. O desenvolvimentismo enquadrava o nacionalismo desses governos, envolvendo um projeto de crescimento econômico voltado à autonomia nacional e redução das desigualdades sociais³².

O desenvolvimentismo da Era Vargas envolvia a ideia de restaurar a sociedade brasileira, tirando-a do estado de natureza e organizando-a pelo poder político. Essa ação, paradoxalmente, implicaria voltar à própria natureza, às riquezas potenciais e inativas do país, à cultura nacional e ao caráter do homem brasileiro. A tradição a encontrar e reviver seria a união da natureza com a cultura, pela intervenção política. A intervenção integraria todos os elementos pelo trabalho nacional. O potencial da terra e do homem do qual o Brasil se orgulhava não podia permanecer inexplorado, abandonado pelos seus governantes. A restauração seria, então, explorar a terra e formar o homem, uma atividade de construção operada pelo Estado³³.

A proteção ao trabalho seria um dos principais meios para nacionalizar o homem via Estado. A partir da década de 30, Vargas controlou a imigração para valorizar o “capital humano” nacional. Os imigrantes, após a Segunda Guerra, eram vistos como fatores de progresso, não de desagregação, no esforço de nacionalizar as fronteiras e ocupar as imensas áreas vazias do território. Eles seriam conduzidos ao campo, onde

³¹ “Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população”. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 38.

³² BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, n. 4, 2006, págs. 239-275.

³³ GOMES, Angela Maria de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo In. PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 67.

encontrariam e se uniriam ao elemento nacional, primordial para a colonização. A direção da conquista do *hinterland* seria dada por estudos técnicos e conduzida pelo governo federal, que conhecia o homem do campo.

O êxodo rural preocupava, pois era visto como fator do desequilíbrio no país. As falhas do governo em promover educação, assistência à saúde, transporte e crédito rural eram apontadas como motivos do abandono do homem rural. Ficava no campo só quem não conseguia sair. Ocupar o território nacional passou a ser fixar o homem ao campo; melhorar as condições de vida do homem camponês e auxiliar no consumo e distribuição da produção agrícola. Medidas estruturais de saneamento e transportes foram então tomadas. Entendia-se que só a intervenção do Estado era capaz de equilibrar o meio rural e o urbano. Gomes identifica na valorização do homem e da terra o sentido mais profundo da Marcha para Oeste. O governo passou a conceder terras na fronteira e organizar núcleos e colônias agrícolas nacionais³⁴.

Destaca-se o profundo sentido desse esforço e sua dupla face política. A construção da nacionalidade brasileira estava associada à ocupação real do nosso território, à educação formal do nosso povo, através da instituição de um governo identificado com a Nação³⁵. Quando o segundo governo Vargas terminou, o Brasil já tinha sido bastante transformado. A predominância do mundo rural estava tendo seu fim, a urbanização crescia aceleradamente (mesmo que desordenada). Nos planos político e econômico o Brasil passara por uma modernização intensa. Uma constituição liberal regia o país, as eleições eram livres, a imprensa tinha liberdade e o poder legislativo era valorizado.

Em seu governo, Juscelino Kubitschek traçou os rumos do país acelerando o processo de transformação. A economia continuou a ser desenvolvida de um viés estatal, com a centralidade das comissões técnicas que realizariam estudos para promover políticas de planejamento econômico e social. No desenvolvimentismo daqueles anos procurou-se maximizar recursos nacionais. De acordo com Prado,

³⁴ Ibidem, p. 68.

³⁵ GOMES, Angela Maria de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo. OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. Op. Cit., págs. 69.

quebrou os obstáculos ainda existentes para que o capitalismo se estabelecesse no Brasil³⁶.

O Plano de Metas foi considerado por Lilia Schwartz como o primeiro programa oficial de modernização apresentado ao país. Uma agenda de crescimento econômico acelerado foi viabilizada e o processo de industrialização se aprofundou. As mercadorias circulavam entre os meios urbano e rural pelas novas estradas federais. Kubistchek transformou o Plano de Metas em um “projeto de Brasil possível”. As desigualdades profundas de nossa sociedade passaram a ser reparadas para que a modernidade entrasse no país. Quanto à agricultura, os problemas foram encarados de um viés técnico. A mecanização agrícola foi promovida e o objetivo da Reforma Agrária era aumentar a produção.

O desenvolvimentismo dessa etapa defendia que a sociedade brasileira se separava em uma parte atrasada e outra que já seria moderna. O desafio seria unir centro e periferia pela industrialização e urbanização. A confiança nesse projeto foi contagiosa porque se sustentava na crença de que a construção de uma nova sociedade dependia da vontade estatal e do desejo coletivo de um povo que enfim encontrara seu lugar e destino. Conseguiria completar a travessia³⁷.

1.2 DIREITO E MODERNIZAÇÃO

O capítulo anterior mostrou que o processo de modernização brasileiro se fez entre resistências e reviravoltas. Ele vinha com dilemas vários e complexidades internas. Com base nessa premissa, Ricardo Marcelo Fonseca defende que o Estado brasileiro no século XIX não é moderno nem pré-moderno, mas algo que se insere e movimenta entre os dois casos. É nesse movimento que os estudos histórico-jurídicos se interessam, porque eles marcaram o caráter do direito e da ciência jurídica no Brasil³⁸.

³⁶ PRADO, Maria Emília. Op. Cit., p. 24.

³⁷ SCHWARCZ, Lilia M. e STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 374.

³⁸ FONSECA, Ricardo Marcelo, SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (orgs). *História do direito em perspectiva*. Curitiba: Juruá, 2012, págs. 8-11.

Não podia ser diferente. Feito para e pela sociedade, o direito também se encontra no tempo e sente sua passagem. Assim, para que os juristas o entendam em suas complexidades, é necessário vinculá-lo aos acontecimentos que o antecedem e não o desunir de seu presente histórico³⁹. Compreender que o direito nem sempre foi totalmente vinculado à ordem estatal serve para que o jurista historicize conceitos e adquira uma visão mais crítica do direito. A mudança no papel do Estado e sua centralidade na condução do processo de modernização causou mudanças também no Direito. A partir de conceitos que a historiografia jurídica europeia fornece, entende-se que a modernização jurídica envolve a ampliação do poder do Estado.

Houve um tempo em que o direito era plural e não se ligava a um poder central, a um Estado absoluto. Uma das principais características que a modernidade trouxe foi a vinculação cada vez maior do direito ao Estado. Tudo o que se relaciona ao direito agora interessa a quem detém o poder político. Paolo Grossi aponta o absolutismo jurídico – “o rígido monismo ditado por imperiosos princípios de ordem pública”⁴⁰– como decorrência da era burguesa e do liberalismo que a modernidade trouxe.

António Manuel Hespanha conceitua esse liberalismo no campo do direito como uma nova ordem político-jurídica, cujos desígnios são organizar a política sob o paradigma do Estado liberal-representativo e a sociedade sob o paradigma do liberalismo proprietário. Isto é, a propriedade passa a ser condição de liberdade e de cidadania ativa, desenvolvidas pela lei⁴¹.

A modernidade jurídica, portanto, é um momento revolucionário. O Estado passa a se ocupar cada vez mais do Direito e, na busca pelo monopólio de produzi-lo, suprime e acaba com o pluralismo jurídico. O que foge das normas geradas pelo Estado é ilícito ou irrelevante⁴². O direito se confunde com a vontade do Estado e a própria função do direito é reorganizar o Estado como o gerador da modernidade. Não só o Estado se expande, como também se ressignifica. A partir das revoluções burguesas e

³⁹ Idem.

⁴⁰ GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: renovar, 2006, p. 126.

⁴¹ HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, págs. 341.

⁴² GROSSI, Paolo. *História da ...Op. Cit.*, p. 127.

da Revolução Francesa, o Estado passa a assumir funções e concentrar tarefas que o colocam como realizador da modernidade.

Dentro desse fenômeno surge, ressignificada, a figura do Príncipe⁴³. Livre das proteções e amarras medievais, sua liberdade consiste agora em desempenhar um projeto político diferente, que não se vincula à natureza nem à sociedade. Sua vontade é definida e absoluta, e encontra na figura mesma do Príncipe sua total justificação. O Príncipe representa o nascimento do individualismo moderno. A nova relação desse príncipe absoluto com o direito interessa aos juristas, porque ele se torna atento aos mínimos detalhes da produção do direito. O poder político é visto como unidade que tudo compreende e pode, e o príncipe entra em batalha contra qualquer direito que não venha dele.

Em que consistiu a modernização jurídica, no Brasil?

Pretendo mostrar brevemente, a partir de uma “genealogia” das pesquisas de História do Direito feitas na Universidade Federal do Paraná, em que ponto estão os estudos sobre o tema e a que ponto a modernização jurídica é um tema que une os historiadores do direito da atualidade, por sua importância. Não pretendo, de forma alguma, esgotar as discussões sobre o tema, porque elas ainda estão num estágio inicial – muito se fez, mas ainda há muito a ser feito. Creio necessário apenas traçar uma linha mais clara do que foi o processo de modernização jurídica no país e mostrar alguns obstáculos enfrentados pelo direito em suas tentativas de modernização.

As pesquisas demonstram que estudar o direito a partir do século XIX é estudar o grande tema da modernização. O Brasil não teve uma Revolução Francesa marcante e gloriosa, que dividiu nossa história e nos inseriu definitivamente no moderno. O país avançou com solavancos na sua travessia rumo à modernização e muitas vezes o progresso mascarou intenções de perpetuação de poder. De modernização retardada ou apressada por motivos diversos, nosso século XIX ainda era muito pré-moderno, para usar um conceito caro a Hespanha.

⁴³ GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p.40.

Um primeiro marco da modernização jurídica no Brasil- embora se deva evitar os marcos- é a reforma pombalina⁴⁴. É importante referir o movimento pombalino porque ele mudou o uso das fontes dentro do direito. As Ordenações Filipinas, repletas de lacunas no século XVIII, indicavam o direito romano, as *glosas* e o direito canônico para interpretá-las. A “Lei da Boa Razão”, de inspiração iluminista e jusnaturalista, tentou diminuir o uso do direito romano como fonte se houvesse disposição contrária no direito português, eliminou o uso das *glosas* e determinou que os tribunais civis não poderiam aplicar subsidiariamente o direito canônico.

Com essa inspiração, os estatutos universitários em Portugal foram modificados, para coibir o uso do direito romano e incentivar o jusnaturalismo. Assim, os estudantes que iam se formando estariam prontos e adaptados a interpretar as lacunas do direito de acordo com a nova teoria das fontes da Lei da Boa Razão. Mesmo que as Ordenações tenham durado tempo demais, já que nossa codificação civil demorou a ser feita, suas disposições foram renovadas com os novos princípios de interpretação⁴⁵.

Pois bem, o século XIX trouxe muitos confrontos. Ele não era exatamente um século liberal, como muitos estudiosos enxergam. Entretanto, o antigo regime no Brasil aos poucos era invadido por costumes liberais, pela inspiração nos Estados Unidos e pelas adaptações que se faziam aos modelos europeus. As elites queriam incluir o país na modernidade a qualquer custo e isso, obviamente, impactou o direito, visto como o principal meio de modernizar. O projeto jurídico de modernização inspirado nos princípios liberais confrontou a ordem jurídica pré-moderna. O direito passou a ser codificado para reafirmar o novo Estado independente e proteger as liberdades individuais, principalmente a dos proprietários⁴⁶.

Mesmo independente, o Brasil ainda dependia da legislação portuguesa para se organizar. Uma lei de 1823 determinou que o que tivesse sido promulgado pelos reis portugueses até 1821 permaneceria vigente até que essas normas fossem alteradas ou

⁴⁴ FONSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação no século XIX. In: *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade Federal do Paraná, v. 44, 2006. p. 63.

⁴⁵ FONSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira... Op. Cit., p. 64.

⁴⁶ FONSECA, Ricardo Marcelo. A pervivência do direito português no Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geographico Brasileiro*, v. 461, p. 135-144, 2013.

um novo código se organizasse. Além da constituição imperial de 1824, o código criminal fica pronto em 1830⁴⁷ e o comercial, em 1850.

Quanto à questão da propriedade de terras, convém citar a Lei de Terras, de 1850. Ela adequou ao pensamento moderno um sistema de propriedade que estava sem regulamentação há trinta anos, após o desmantelamento do sistema de sesmarias. Com esse objetivo, dividiu as terras públicas das privadas e inseriu no sistema a figura do proprietário. Na nova concepção, a terra seria tratada num viés de exploração econômica, não mais como recompensa ou troca de favores da Coroa. Usar a terra dentro do sistema capitalista, conforme as relações de mercado, foi possível graças à modernização adotada e defendida dentro do pensamento jurídico⁴⁸.

Teixeira de Freitas, responsável por um projeto importante de Código Civil que não foi implantado e pela consolidação de nossas leis civis, é um jurista em si representativo de todo esse processo de transição⁴⁹. Ele traz tanto as características da pré-modernidade jurídica quanto as do liberalismo. Sua consolidação não se limitou a arrolar as leis portuguesas, mas a traduzi-las em uma linguagem moderna, clara e direta. Não mudou só a forma dos enunciados de leis típicas do Antigo Regime, como muitas vezes os reinterpreto- reinventando o Direito⁵⁰.

Na segunda metade do século XIX, o cenário do direito matrimonial, que ainda vivia uma forte presença eclesiástica, mudou com o decreto nº 181 de 1890. O casamento civil foi instituído no Brasil e o Estado tirou do poder da Igreja Católica a regulamentação dos assuntos conjugais. O direito de família foi secularizado, o que

⁴⁷ DIAS, Rebeca Fernandes. *Pensamento criminológico na primeira república: o Brasil em defesa da sociedade*. Tese de doutorado em Direito. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2015.

⁴⁸ FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. *Anuario mexicano de historia del derecho*, v. 17, p. 97-112, 2005.

⁴⁹ FONSECA, Ricardo Marcelo. *Teixeira de Freitas: um jurista "traidor" na modernização jurídica brasileira*. Revista do Instituto Histórico e Geographico Brasileiro, v. 452, p. 341-354, 2011.

⁵⁰ FONSECA, Ricardo Marcelo. Tra mimesi e jabuticaba: recezioni e adattamenti della scienza giuridica europea nel Brasile del XIX secolo “in” SORDI, Bernardo e COSTA, Pietro (orgs.). *Storia e diritto*. Milano: Giuffrè, 2013.

mostra uma nova ruptura com o direito canônico, que não seria mais citado na doutrina e jurisprudência do assunto⁵¹.

O código civil demorou muito mais, implicando na continuidade da legislação portuguesa colonial- ressalvadas as reformas feitas pela Lei da Boa Razão. A codificação encontrava problemas que podem ser encontrados na permanência de elementos pré-modernos: falta de uma circulação cultural erudita, estruturas sociais arcaicas e pouca efetividade do Estado.

Sobre o primeiro fator, dizer que não tínhamos uma tradição culta do direito se refere à nossa ausência de universidades. Isso implicava na falta de discussões doutrinárias empreendidas por juristas brasileiros. Um código moderno precisaria dessas discussões para se efetivar. Os filhos das elites iam estudar na Europa e os cursos jurídicos no Brasil só se criaram a partir de 1827. Só depois disso que vai se gestando uma cultura jurídica de fato brasileira. Nesse contexto de falta de consciência científica, a recepção do código civil francês não encontrou um ambiente promissor⁵².

Do outro lado desse aspecto, se coloca a ausência de um padrão de cidadania. Isto é, não havia relação, na sociedade, entre os direitos que as leis garantiam e o cotidiano das pessoas. Na prática e principalmente para a população mais carente, a sociedade se ordenava por outras formas distantes da legislação civil oficial. Essa relação frágil entre o Estado e os particulares levou àquelas resistências à modernização que já abordei no tópico anterior. Apesar de haver alguma participação política, as intervenções nas relações privadas eram tidas como uma invasão inaceitável do Estado⁵³.

De qualquer forma, o Estado se fazia cada vez mais presente através do direito. A República traria mais inovações. A nova Constituição de 1891 inseriu uma política estadual, a organização judiciária e o processo judicial passam a ser matéria estadual,

⁵¹ FERREIRA, Breezy Miyazato Vizeu. *O direito matrimonial na segunda metade do século XIX: uma análise histórico-jurídica*. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

⁵² FONSECA, Ricardo Marcelo. A modernização frustrada: a questão da codificação civil no Brasil do século XIX. *Manual de Teoria Geral do Direito Civil, 1*, págs. 13-34, 2011.

⁵³ Já mencionei a Revolta da Vacina como um caso emblemático. Uma explicação mais voltada aos seus aspectos jurídicos está em GARDONI, Rennan Klingelfus. *Vacinação obrigatória: liberdade individual e utilidade pública na modernização do direito brasileiro na república velha*. Monografia. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.

assim alguns estados reorganizam seus tribunais. A igreja é separada do Estado, que passa a ser laico. Adequada ao liberalismo que se pretendia por aqui, ela não menciona os direitos sociais. O liberalismo está no discurso dos bacharéis e enquanto muitas e muitas reformas eram feitas, elas não se faziam no sentido de reduzir as desigualdades.

Em 1916, finalmente o Brasil recebe seu Código Civil. Ele merece destaque especial na modernização que traz ao instituto da posse. Especialmente durante a primeira metade do século XIX, ele era influenciado pelo *ius commune* e tradições do direito medieval europeu. Nas tentativas e êxitos em modernizar o direito civil, conseqüentemente a ideia de posse foi sendo alterada. O Código consagra um novo entendimento de posse, vinculando-a ao direito de propriedade individual privada⁵⁴.

A partir das desigualdades, explodem movimentos sociais, em especial trabalhistas. Até a Primeira República são feitas leis trabalhistas que visam mais conter agitações que efetivamente proteger o trabalhador em seus direitos pleiteados⁵⁵. As leis que vão sendo criadas, apesar de serem feitas para acalmar os ânimos dos operários, criam um espaço de reivindicação de direitos. Trazem em si uma mudança de concepção que o Estado tem sobre seu papel. Alinhado ao que vinha acontecendo na Europa, ele aos poucos passa a intervir nos direitos sociais trabalhistas. Essa tendência se repete no direito de propriedade e na questão feminina. A conversão do Estado aos direitos sociais é tanta que a modernização que se busca passa a ser diferente no século XX.

As discussões agora se fazem em termos de intervencionismo estatal, não de liberalismo. Para Bercovici e Massonetto, isso não pode ser entendido apenas como uma evolução de espírito. Os embates, trabalhistas principalmente, do século XX, expuseram contradições e desigualdades que o Estado deveria reconhecer e diminuir para que seu sistema não colapsasse. O Estado se consolidou promotor dos direitos fundamentais a partir do reconhecimento dos direitos sociais e da aceitação do desenvolvimento como novo conceito de liberdade⁵⁶.

⁵⁴ STAUT, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009.

⁵⁵ Nesse sentido, MOREIRA, Karolyne Mendes Mendonça. *Nascentes no deserto: pensamento jurídico, regulamentação do trabalho e legislação social no início da república (1889-1916)*. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. "Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico." RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín

Tendo em vista a intervenção do Estado no domínio econômico, a Era Vargas é o grande impulso de modernização. Marchar para o oeste e conquistar a natureza são facetas da modernização que pressupõe a presença do Estado como agente. O Código Florestal, por exemplo, é uma forma do Estado centralizado organizar dentro do modelo jurídico o desenvolvimento, a natureza e a modernização. Fatos como esse mostram que as funções do direito no mundo moderno estão de novo em debate, dessa vez com a cultura jurídica focada em resolver problemas práticos.

Se antes a definição de modernidade passava por valores como “liberdade” e “igualdade”, fazendo o país igualar-se ou aproximar-se das nações europeias, a partir dos anos 1920, cada vez mais o sentido da modernidade se associa a um ideal de brasilidade encontrado no interior. Acompanhando essa discussão e esse contexto, vivia-se um período de afirmação da noção de soberania a partir de uma renovada reflexão sobre o papel do território e da espacialidade, bem como uma abertura epistemológica para um novo conceito de propriedade.⁵⁷

Nos anos 1930, o direito inovou uma nova forma de governar no país, por meio da racionalidade e da macro organização. As novas legislações rejeitavam ou diminuían os pressupostos do liberalismo brasileiro e o direito entra em contato com outras áreas do saber tidas como mais técnicas-engenharia, medicina, biologia, agronomia⁵⁸.

1.3 A ATIVIDADE CONSTRUTORA

A partir da trilha construída no capítulo anterior, entro em uma nova temporalidade, um pouco mais tardia. Dentro do projeto de modernização brasileiro, o Direito Administrativo se mostra disciplina estratégica.

Codato identifica no processo de construção do Estado, ou State Building, a capacidade e os meios que ele tem de centralizar seu poder territorialmente. Disso dependeria o Estado moderno⁵⁹. Para ampliar a capacidade de o Estado promover seus fins, foi necessária uma reformulação da Administração Pública e do Direito. A mudança

Herrera; CARVALHO, Salo de. *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*, págs. 510-528, vol. 2, 2004. p. 510.

⁵⁷ HANSEN, Thiago Freitas. *Codificar e conservar: ciência e pensamento jurídico na formação do Código Florestal de 1934*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018, p. 19.

⁵⁸ Ibidem, p. 215

⁵⁹ CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. In. *Dois pontos*. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, p. 143-168, outubro, 2008, p. 144.

no modelo de desenvolvimento econômico na primeira metade do século XX só pode acontecer com a construção, aqui no Brasil, de um Estado nacional, autônomo e soberano que realizasse todos os novos fins a que tinha se proposto. Essa construção do Estado passa pelo Direito Administrativo.

Hespanha, ao estudar o Direito Administrativo como emergência de um governo ativo em Portugal, identifica a chegada dessa disciplina na Europa como sinal da maturidade da edificação de um Estado nacional e autônomo, no sentido de que ele saberia regular suas atividades. Esse novo saber, organizado, marca a transformação de uma sociedade que agora se organiza em torno de um Estado que exerce seu poder de forma regulamentar, para proteger a sociedade e fazer crescer continuamente suas forças⁶⁰.

Hespanha explica que, na Europa, desde o século XIX, o Estado ia ampliando suas funções. Suas atividades se tornavam hegemônicas e a administração ia crescendo cada vez mais. Por causa disso, o Direito Administrativo era visto como superior à todas as outras disciplinas jurídicas. Se a historiografia europeia identifica a construção do Estado como pressuposto para que a disciplina administrativa pudesse se organizar, Guandalini afirma que, no Brasil, inversamente, o Direito Administrativo foi consolidado para que ele pensasse a estruturação estatal, isso durante o Império⁶¹. A construção do Direito Administrativo construía a própria administração que ele regulava.

No Brasil do século XX, ocorre a ampliação do Direito Administrativo. Para construir o projeto político-econômico depois de 1930, foi necessária uma estrutura administrativa complexa. Alguns exemplos, como o Código dos Interventores de 1939, que regulava a administração dos Estados e municípios e a eleição das pessoas que comporiam o Conselho Federal de Comércio Exterior mostram a centralização como “compulsão da época”. Isso porque o processo de construção do Estado brasileiro tem o autoritarismo como fundamento⁶². O caso do Direito Administrativo no Estado Novo

⁶⁰ HESPANHA, António Manuel. O direito administrativo como emergência de um governo activo (c. 1800-c. 1910). *Revista de História das Ideias*, vol. 26, 2005, p. 119-132.

⁶¹ GUANDALINI, Walter. *Gênese Do Direito Administrativo Brasileiro: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

⁶² CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. In. *Dois pontos*. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, p. 143-168, outubro, 2008, p. 147.

interessa quando entendido na capacidade do governo exercer seu poder dentro de um determinado território. Aumentar a capacidade estatal passa pelas reformas políticas empreendidas pelo Estado Novo. O autoritarismo vai guiar esses processos todos na primeira metade do século XX⁶³.

Bercovici afirma que a construção do estado nacional se deu no âmbito do Poder Executivo, principalmente a partir dos anos 30. Nesse período, ocorreu o que ele considera “a primeira e única reforma verdadeira do Estado”, que teve como resultado a profissionalização da administração pública com a criação do departamento do Serviço Público. Afirma que nenhuma constituição tinha o projeto desse Estado que se estruturava. Isso confirma que o Direito Administrativo e não o constitucional era o centro no momento, e que o Poder Executivo regulava as matérias principalmente por decreto⁶⁴.

O Direito Administrativo brasileiro efetivamente se estrutura na Era Vargas. Ele se volta em organizar uma administração racional, em que o poder de polícia desempenhado pela administração pública se tornava cada vez maior. Ela prestava serviços públicos em número crescente à população e direcionava as práticas administrativas para que o “interesse público” fosse contemplado. Estes são identificados com os interesses do Estado⁶⁵. Esse conceito, tendo sua importância ampliada, significou também a ampliação da administração.

A administração brasileira desse período pode ser dividida em duas fases: a primeira, de 1930 a 1945, é a construção de uma administração pública e burocrática sob o controle de Getúlio Vargas. O nacional desenvolvimentismo, explicado no primeiro tópico, em que o Estado intervinha no domínio econômico, foi o conceito norteador da criação de companhias nacionais como a Companhia Siderúrgica Nacional. A administração é modernizada e profissionalizada, como maior exemplo disso se põe a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público.

⁶³ Ibidem, p. 163.

⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22789978/2041661191/name/Bercovici>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

⁶⁵ RIBEIRO, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil. *Direito em Ação-Revista do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 8, n. 1, 2012, p. 262

O DASP, agência de grande poder e assessoramento direto do Presidente, foi responsável por trazer ao Brasil os princípios e ideais de uma administração científica e racional, que escapasse das injunções dos interesses particulares e político-partidários(...)⁶⁶.

Robertônio dos Santos Ribeiro identifica que com a ampliação das funções do Estado, todas as relações sociais passaram a ser coordenadas pelo Poder Executivo. Assim os interesses e o Estado começaram a ter um novo padrão de relação, porque o Estado foi visto como lugar de resolução de todos eles. Mesmo com o constitucionalismo crescente e voltado a promover um rol de direitos sociais, o autor enxerga num “grande Direito Administrativo” o referencial para o projeto nacional desenvolvimentista do Estado⁶⁷.

A modernização a partir do século XX era pensada dentro da intervenção estatal e na capacidade de o Estado desenvolver os territórios, economia e população. O Direito Administrativo, como disciplina associada a promover e pensar esse crescimento do Estado, tem sua importância incontestada a partir da Era Vargas. Dedico o próximo capítulo a narrar um projeto de modernização específico empreendido nesses novos moldes estatais, a partir dos anos 1940.

⁶⁶ Apresentação. SCHWARTZMAN, Simon. *Estado Novo, um auto-retrato*. Arquivo Gustavo Capanema, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, Coleção Temas Brasileiros, 24, 1983. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/retrato.htm>, sem página.

⁶⁷ RIBEIRO, Robertônio Santos. Op. Cit., págs. 255 e 256.

2 FAROESTE COLONO: UMA MODERNIZAÇÃO EM TRÊS ATOS

Eu, brasileiro, confesso
 Minha culpa, meu pecado
 Meu sonho desesperado
 Meu bem guardado segredo
 Minha aflição
 Aqui é o fim do mundo
 Aqui é o fim do mundo
 Aqui é o fim do mundo

Marginália II – Gilberto Gil/Torquato Neto

Dentre diversas marginálias percebidas na cartografia brasileira, o sudoeste paranaense foi o lugar de estudo escolhido. A formação do sudoeste do Paraná moderno se deu em três momentos. Ele é percebido como um “fim de mundo”, não num aceitar passivo, mas com o intuito de modificar a realidade. Primeiro, o fim de mundo foi reconhecido como fronteira digna de ser desbravada e ocupada pelos topógrafos e engenheiros da Colônia Agrícola General Osório (Cango), mas sobretudo por seus administradores.

O segundo dar-se conta acontece pelos colonos, no confronto com as companhias agrícolas. Alguns obstáculos da conquista territorial não puderam ser superados apenas com trabalho provido de técnica nem obtiveram assistência suficiente do Estado que prometia tudo. O Estado parecia não chegar mais ao fim do mundo. O faroeste tanto explorado no vocabulário da época concretizou-se, e a administração planejada foi substituída pela Revolta dos Posseiros, as valetas viraram trincheiras e winchesters tomaram o lugar das enxadas.

O terceiro despertar para esta realidade do fim do mundo ocorreu quando a administração estatal tenta retomar o controle da região, por meio da atuação de um grupo executivo de terras. Deni Lineu Schwartz- engenheiro representante do governo do estado do Paraná junto a esse grupo e prefeito da cidade de Francisco Beltrão, aborda as dificuldades de falar de administração pública⁶⁸.

⁶⁸ GABINETE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. *Relatório da Administração do Engenheiro Deni Lineu Schwartz*. Francisco Beltrão. Gestão 1969-1973, págs. 15 e 16.

Expor detalhes de uma administração é, antes de tudo, contar a história cujo desenrolar passará a história de uma comunidade, no sentido amplo da expressão. Desde os tempos da formação da Cangaço, implantada para a colonização das terras sobre as quais nasceu, criou-se, evoluiu e progrediu a cidade de Francisco Beltrão, as lutas, o trabalho, as alegrias e as decepções foram companheiros do homem que aqui implantou uma civilização. Buscava ele o valor das terras para a cultura e as grandes possibilidades da região para a pecuária. O homem desprendido das vaidades que aqui se instalou construiu, minuto a minuto, todos os monumentos daquilo a que podemos chamar desenvolvimento do sudoeste do Paraná. Sofreu com as violências iniciais, das quais a região foi palco, mas não se amedrontou. Antes se deixou estimular pela necessidade das lutas que se repetiram no início. Esse homem foi forte em seus princípios, puro em seus sentimentos regionalistas, fiel a suas tradições e implantou a nova civilização. Uns poucos homens, testemunhas ainda vivas dos lamentáveis acontecimentos do início da colonização do sudoeste do Paraná, relatam com uma certa dose de orgulho as façanhas a que foram obrigados porque apesar da violência, do sangue que molhou esta terra e do sacrifício de muitas vidas inocentes, sente que valeu a pena; que o objetivo a que se propuseram ao chegarem foi alcançado ou está em vias de ser alcançado. Conhecemos todos os detalhes da colonização do sudoeste do Paraná e do município de Francisco Beltrão, e dos homens que trabalharam por este ideal (...). Temos certeza que num futuro não muito longínquo todos os pormenores dessa luta serão relatados à guisa de aventuras, como episódios que formarão o acervo da tradição de uma região que conseguiu forjar uma personalidade própria, cujos homens se regionalizaram e enfrentaram o prélio- altivos, serenos, resolutos- com os olhos fixos no futuro para o qual reservaram a herança, esta que legaram aos seus descendentes.

Em seguida, a introdução do relatório designa as ocorrências daquele território como “verdadeiras odisséias da conquista e colonização do sudoeste do Paraná”. Compara as aventuras vividas pelos administradores e colonizadores com a conquista do Oeste americano. Não é de se estranhar. O faroeste era um dos gêneros cinematográficos e literários mais populares naquelas décadas e alguns elementos pareciam se repetir no oeste do sul brasileiro. No cenário, havia a ocupação de terras, reuniões no hotel-restaurante-bar de sempre, as comparações feitas entre o “rush pelo ouro” e a corrida para aproveitar as riquezas inesgotáveis da agricultura brasileira, que na maior parte das vezes era uma viagem lenta a bordo de um carroção.

2.1 COLÔNIA AGRÍCOLA GENERAL OSÓRIO

Chovia e não tinha lenha seca para fazer fogo, pescar não dava com o rio transbordante. Depois da chuva, veio uma das maiores geadas vistas. Um tigre faminto rondava há dois dias e para comer, só brotos de palmito. Por quase um mês durante o inverno de 1947, alguns peões, faconeiros e seu líder, o topógrafo e explorador Otaviano Teixeira, se perderam do grupo principal enquanto abriam picadas no entorno de Pato Branco. A situação melhorou com a caça de um veado pelo tigre, que sumiu ao saciar a fome, e de um quati pelos homens, do qual só não aproveitaram o pelo e as unhas. Nove dias depois, encontraram os companheiros através do estampido de tiros. O mais aliviado foi Otaviano: os peões “eram gente boa”, mas um deles quis matá-lo pela falta de víveres⁶⁹.

Tigres são frequentes nos relatos sobre o sudoeste do Paraná e, alguns anos depois do ocorrido, são metáfora para outro perrengue qualquer⁷⁰. Desde abrir as primeiras picadas nos anos 40 até lidar com a titulação das terras nos anos 60, modernizar a região sudoeste paranaense envolveu mesmo um lidar com feras. Entretanto, nas memórias dos pioneiros acessíveis por depoimentos e entrevistas, os bichos aparecem em tom de elogio à riqueza da fauna. Ela é descrita como num rosário, após falar sobre a flora abundante, os cursos hidrográficos diversos e o clima salubre, para então mencionar o imenso potencial agrícola e florestal da região:

nesta conversa que deslumbrou-se a história do mais puro pioneirismo, onde uma testemunha viva relata sua história que é a primeira história do Sudoeste Novo- as primeiras pisadas e picadas adentrando estas selvas que no começo do século ainda eram a rica e fértil Amazônia do Sul do Brasil, formada pelas centenárias araucárias, jacarandás, angicos, cedros, grapias e taquaruçus... esta floresta, a mais rica e inexplorada, ainda formava o último reduto sulino de animais selvagens como tigres, antas, capivaras, porcos do mato, jaguatiricas, inambus e urutus que se enroscavam no chão. Estes animais povoam os sertões do sudoeste alimentando-se de pinhão, pitangas, cerejas, guabirovas, jaboticabas e outras frutas silvestres, num paraíso, despreocupados quanto à sanha dos caçadores e ao avanço de nossa civilização que há mais de 60 anos investiu contra a

⁶⁹ DUARTE, Amantino José. Depoimento in: LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão: 25 anos de lutas, de trabalho e de progresso. *Francisco Beltrão*: Editora Folha do Sudoeste Ltda, 1980, p. 37.

⁷⁰ CANGO. *Telegrama*. 5 dez. 1944, Pato Branco. A José Carlos: “Esperam seu breve regresso para prosseguir enfrentando os tigres.”

terra que desconhecia a violência e a fortaleza do pioneirismo, não lhe oferecendo nenhuma resistência ao trabalho árduo de exploração dos recursos naturais sem critério, que provocaram o atual desequilíbrio ecológico (...) através do fogo irresponsável para se fazer uma simples roça de toco e o desaparecimento quase que por completo de fauna através da caça indiscriminada a todos os bichos⁷¹.

Sertão: apesar das imagens automaticamente evocadas, a palavra não se restringe à vegetação da caatinga. Essa palavra de origem obscura designa qualquer interior do país afastado da forte presença estatal e marca lugares e seres de fronteira com intensidade: *ser tão*, ser tanto⁷². O mistério provocou desbravamento; era necessário transformar o sertão em *outra coisa*, dotar o *hinterland* de nacionalidade. As narrativas dos pioneiros são sobre desbravar um dos nossos muitos sertões. Histórias pessoais se confundem com a do território para contar de bandeirantismo. Duas coisas se notam do depoimento: o elogio ao território e a constatação de que suas possibilidades não estão sendo aproveitadas. O ditame era modernizar. Recursos naturais deveriam ser reconhecidos e utilizados de modo consciente, se criariam ou desimpediriam linhas de comunicação e transporte. A terra se trataria a partir de uma relação fixa, sem a destruição que o desmatamento e a agricultura sem técnica promoviam.

Não só o mapa errado foi responsável por Otaviano e seus subordinados terem se encontrado -ou perdido- ensopados e famintos na mata. O ocorrido foi um dos resultados pontuais da Marcha para Oeste, do afã modernizador dos territórios e do espírito pioneiro que tomara conta de grande parte dos agricultores, repórteres, governantes; da gente em geral do Brasil. Não bastava o Estado promover a colonização do território, a produção precisava ser escoada. Por isso abrir picadas era a primeira condição para nacionalizar aquela fronteira. Em 1943, o acesso pelo estado de São Paulo requeria sete dias de trem ou de barco, e era ainda mais demorado fazê-lo por Curitiba⁷³. O isolamento era apontado como responsável pela pouca população-conforme a narrativa dominante, havia apenas alguns povoados e posseiros dispersos pelas florestas.

⁷¹ CARNEIRO, Abílio. Depoimento. In. LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão... Op. Cit., p. 33.

⁷² Recomendo o lindo texto sobre o sertão e Guimarães Rosa de COUTO, Mia em sua obra *E se Obama fosse Africano?* Editora Companhia das Letras, São Paulo: 2011.

⁷³ FOWERAKER, Joe. *A Luta pela Terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Zahar Editores, Rio de Janeiro: 1982, p. 60.

O povoamento teria se intensificado quando a Marcha para Oeste criou “esperanças entre os agricultores que migravam do Rio Grande.” Por iniciativa do governo federal, a Colônia Agrícola General Osório (Cango) destinou-se a colonizar o sudoeste do Paraná e a modernizar todo um território de quase 300 mil hectares da forma mais técnica e eficiente possível. Foi criada em 1943 pelo decreto nº 12.417, quase concomitante ao Território Federal do Iguçu. O primeiro administrador da Cango menciona o projeto de colonização das fronteiras do sudoeste do Paraná como

um dos maiores projetos de integração nacional de um canto imenso do Brasil, *onde não havia chegado qualquer espécie de civilização* e que, de qualquer maneira, estaríamos entregando lentamente e de maneira consciente ao país vizinho, que aos poucos poderia vir a colonizá-lo⁷⁴.

A ideia de criar um território na região de fronteira dos estados de Paraná e Santa Catarina ganhou corpo conforme mais se temia a invasão estrangeira. O temor não era desmotivado: a língua falada era espanhol e o comércio se fazia em moeda estrangeira. A discussão se inseria no debate mais amplo, muito em voga por aqueles anos, da redivisão administrativa do território. Quando isso aconteceu também se pensou a conveniência de criar territórios federais para povoar regiões de fronteira. O interventor nomeado por Vargas começou, através do prefeito que designara, Othon Mader, uma campanha para nacionalizar a região de Foz do Iguçu. O uso do português e da moeda nacional corrente para pagar impostos se tornaram obrigatórios, e latifúndios que pertenciam a companhias privadas foram encampados para o estado do Paraná.

Alguns núcleos agrícolas haviam começado a operar no Paraná quando a Constituição de 1937, em seu artigo 165, determinou que as faixas de terra de 150 km ao longo da fronteira só poderiam ser colonizadas ou receber estradas com autorização do Conselho Superior de Segurança Nacional. O Ministério da Agricultura seria responsável pela colonização da faixa de fronteira, os colonos só poderiam ser brasileiros natos ou casados com brasileiros e a propriedade seria concedida gratuitamente quando menor de 25 hectares. Assim, os estados perderam qualquer poder de iniciativa na colonização daqueles territórios. Os planos em andamento foram

⁷⁴ FREITAS, Jahyr de. Depoimento. In. LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão... Op. Cit., p. 33.

ignorados pelo governo federal e depois desse ano o Paraná não pode continuar a colonização dos núcleos que criara⁷⁵.

Seis anos depois, como já mencionei, o governo criou o território Federal do Iguaçu. O plano de fazer uma colônia de agricultores naquela região foi estimulado por um requerimento de reservistas que, embasados no Decreto 1968 de 1940, pediram terras de fronteira para trabalhar. Engenheiros e agrônomos foram designados pelo Ministério de Agricultura para escolher as terras, ainda em processo de reintegração ao patrimônio da União⁷⁶. No mesmo ano foi criada a Cango em uma faixa de 60 km da fronteira, na região Barracão-Santo Antônio. A colônia era administrada pelo Ministério da Agricultura através do Departamento de Terras e Colonização e seu objetivo era receber não só reservistas, mas a mão de obra excedente do Rio Grande do Sul para a região sudoeste.

A criação de colônias agrícolas teve as bases iniciadas pelo decreto-lei 2009 de 1940. Ele previa a criação de núcleos coloniais e os definiu como reunião de lotes medidos e demarcados, criados pela União, Estados, Municípios ou particulares para acolher agricultores em pequenas propriedades rurais. A inspeção seria reservada ao Ministério da Agricultura. Era necessário que esses núcleos estivessem localizados em pontos servidos por estradas de ferro, rodovias ou companhias de navegação, com situação climática e condições agrológicas, constituição física e composição natural exigidas pelas culturas da região. Os projetos da sede e demarcação de lotes (previstos em rurais e urbanos) deveriam ser aprovados pelo Departamento de Terras e Colonização. A estrutura estabelecia uma série de benefícios aos agricultores como saneamento, escolas, serviços médico e farmacêutico, assistência alimentar e ajudas de

⁷⁵ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste. Ocupação e Colonização*. Curitiba: Lítero Técnica, 1985, p. 147.

⁷⁶ Ter encontrado o processo judicial de Reintegração de Posse impetrado pela União contra a Citla trouxe informações essenciais à compreensão do caso. Ele parece basear a narrativa que Ruy Wachowicz e Hermógenes Lazier fizeram. Depois de consultado naqueles anos, o processo se perdeu em meio a milhares de “encerrados” no Tribunal da Justiça. Sua análise permitiu ter acesso a elementos jurídicos que tinham sido perdidos, em especial os dois folhetos com a explicação jurídica sobre as terras do sudoeste do Paraná.

custo, fornecimento de ferramentas e materiais para o trabalho até a independência do núcleo e do agricultor.

No ano seguinte, o decreto-lei 3059 instituiu a criação e instalação de grandes Colônias Agrícolas Nacionais para receber e fixar como proprietários rurais cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres aptos para trabalhos agrícolas. A fundação dessas colônias seria responsabilidade do Governo Federal por intermédio do Ministério da Agricultura, em colaboração com os governos estaduais e municipais e todos os órgãos da administração pública federal. O plano geral de colonização deveria respeitar as belezas naturais da região e preservar a fauna e flora naturais e era submetido diretamente à aprovação do presidente. Em regiões de florestas naturais, 25% da área dos lotes seria destinada a uma reserva florestal, e em torno da colônia uma grande reserva florestal típica seria mantida quando possível. Na sede da colônia se fundaria um aprendizado agrícola voltado a ensinar aos filhos dos colonos instrução adequada aos “misteres necessários ao homem rural”.

Quando da queda do Estado Novo, o Paraná iniciou um movimento para que o território fosse desfeito, o que aconteceu na constituinte de 1946. É pertinente considerar que os habitantes do território desconfiavam das vantagens da volta para o estado do Paraná. Argumentavam que o governo do estado não voltava suas atenções para o oeste, que toda a administração acontecia em derredor de Curitiba e do Paraná velho. Nessa percepção, o território federal do Iguaçu seria mais capaz de desenvolver a população que o governo do Estado, longe demais na capital⁷⁷. Ainda assim, as fronteiras do Paraná foram restauradas à situação do início do século XX.

À medida que topógrafos e façoneiros abriam as primeiras estradas, atravessavam aquele sertão administradores, enfermeiros, médicos, agrônomos, técnicos, pessoal especializado de escritório, carpinteiros, operadores de máquinas, tratoristas e professores. Em 1946 estava instalada a nova sede da colônia e um motor gerador abastecia à noite as casas e escritórios dos funcionários da Cango com a primeira energia elétrica de Marrecas. Em fins de 1947, o primeiro time de futebol foi fundado. O assunto dos telegramas paulatinamente muda de vencimento do pessoal de conservação da estrada (1944) e empréstimo de rolamento de tratores (1945) para

⁷⁷ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná...Op. Cit.*, p. 152.

época adequada ao plantio de marmeleiros e macieiras (1948). Enquanto em 1946 se desaconselhou localizar agricultores em virtude dos serviços de demarcação dos lotes, locação e construções de estradas estarem ainda na fase inicial, em 1951 comunica-se haver lotes de “terras muito férteis disponíveis” às quais “qualquer brasileiro” tinha direito⁷⁸.

As propagandas não circulavam só nos telegramas oficiais da colônia agrícola. Já a partir de 1940, chegava aos ouvidos dos colonos assustados pelo minifúndio mais ao sul a propaganda das “melhores terras do Brasil”⁷⁹. Parentes e amigos que tinham chegado a Pato Branco (na época com outro nome), penetrado no interior ou só visitado pioneiros voltavam à Santa Catarina ou ao Rio Grande do Sul contando das chuvas abundantes, das dezenas de porcos engordados na roça ou com pinhão, do solo que não sujava, do milho que se limpava só com foice ou facão. Exageravam na qualidade dessas terras devolutas ou de ninguém, que o governo legalizaria para quem chegasse primeiro. Pelo boca-a-boca, mais colonos iam chegando em picadas fundas de cargueiros, atravessavam o Rio Marrecas e abriam picadas menores que davam para a casa de cada morador.

A estrutura que a Cango fornecia atraiu cada vez mais famílias. Casais jovens, quase sempre abaixo dos 30 anos, chegavam de carroça, cavalo ou caminhão, trazendo consigo as vacas e filhos pequenos⁸⁰. Era comum em um só dia chegarem dezenas de mudanças. O crescimento populacional acompanhou a melhora das condições de vida⁸¹. A colônia agrícola recebera uma verba de 4 mil e 500 cruzeiros para atender aos colonos. Os mais carentes recebiam ferramentas como enxada, foice e arado, e tinham direito a comprar gêneros de primeira necessidade no armazém credenciado pela administração. As sementes eram doadas, assim como madeira de pinho serrada e prego para construir

⁷⁸ “De acordo com a lei, desde quando sejam preenchidas e observadas as formalidades legais.” Enquanto para a memória oficial a Cango ofereceu condições igualitárias para todos ocuparem o território, há contradições sociais expostas pelo processo colonizador: apenas descendentes de europeus, jovens e capazes de produzir receberam a terra. Os caboclos que já moravam na região foram deixados de fora. Sobre esse processo, ler FLÁVIO, Luiz Carlos. *Memória(s) e território: elementos para o entendimento da constituição de Francisco Beltrão-PR*. Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 2011.

⁷⁹ LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão... Op. Cit., p. 33.

⁸⁰ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste...* Op. Cit., p. 182.

⁸¹ GOMES, Iria Zanoni. *1957: a revolta dos posseiros*. Curitiba: Criar Edições, 1986, p. 19.

as casas. Havia médico, enfermeiros e escola gratuitos. Por dois anos recebiam uma assistência direta, “de pai para filho”, quando deviam produzir de forma autônoma em sua lavoura (de 10 a 20 alqueires por agricultor). Quando provassem a intenção de permanecer na terra, receberiam o título definitivo.

É interessante observar-se que entre as figuras do folclore brasileiro destacam-se intensamente na história os bandeirantes, porque esses exploradores romperam com os limites geográficos e culturais e levaram seus avanços a fundo até o interior do território. Os bandeirantes, porém, não ocuparam a terra, mas somente a reclamaram para a Coroa ou para a Nação. A ocupação efetiva das terras teve que esperar pelo herói não decantado da história do Brasil, o posseiro, que iria reivindicar a terra para cultivá-la. Desloca-se para a terra para trabalhá-la, apropriando-se assim do meio ambiente⁸².

A população cadastrada pela Cango crescia. Em 1947, 467 famílias estavam registradas. No próximo ano, o número quase dobrara, 887. 1068 famílias ocupavam a região em 1949, 1950 recebeu aproximadamente mais quatrocentas. Pulando para o ano de 1956, o número mais que dobrara: 2725⁸³. Os depoimentos transparecem otimismo. O cotidiano duro de trabalho sol a sol era intermeado por filós, reuniões para jogar baralho ou bocha e bailões, e principalmente ir à missa. Em alguns poucos anos, a produção de milho e suínos aumentou e a chegada de mais caminhões da colônia agrícola e melhoria paulatina das estradas facilitou o escoamento dos produtos. Salas e unidades escolares foram ampliadas e mais professores eram capacitados. As crianças e o progresso desenvolviam-se no clima salubre da “terra da promessa”.

2.2 UM SOLO DIFÍCIL DE MODERNIZAR: IMBRÓGLIOS JURÍDICOS E A REVOLTA DOS POSSEIROS

A edição de 3 de janeiro de 1951 do *Correio Riograndense*⁸⁴ trouxe na mesma página duas comunicações contraditórias. A primeira traz a linguagem familiar a todas as propagandas das terras do sudoeste do Paraná. Não é de autoria da Cango, já nossa

⁸² FOWERAKER, Joe. *A Luta pela Terra...* Op. Cit., p. 120-123

⁸³ LAZIER, Hermógenes. *Francisco Beltrão...* Op. Cit., p. 15.

⁸⁴ Para evidenciar o papel da Igreja Católica no cotidiano da região: além das missas, os periódicos assinados pelos colonos eram os mesmos da Serra Gaúcha. O principal era o *Correio Riograndense*. Editorado em Garibaldi por padres, recém parara de ser publicado em italiano.

conhecida, mas de uma companhia imobiliária. A relação dos componentes da sociedade continha nomes de projeção política e administrativa, entre os quais alguns deputados. Estava ligada ao grupo do governador Moyses Lupion⁸⁵.

TERRAS! TERRAS! VINTE E TRES MIL COLÔNIAS DE PINHAL E MATO BRANCO À VENDA. Compreendendo fazendas São Francisco de Sales, Missões, inclusive Marrecas e Chopim, de propriedade da CLEVELÂNDIA INDUSTRIAL E TERRITORIAL LTDA, "CITLA", estado do Paraná. Servidas por estrada federal. Região saudável, ótimo clima e águas excelentes. Camionete (sic) confortável a (sic) disposição, com passagem gratuita a quem fizer compras e escrituras registradas no ato do pagamento (...)⁸⁶.

A segunda é um ofício da PGR que adverte aos colonos que não comprem as terras daquela mesma companhia por determinação judicial: ela não possui os títulos.

A União Federal, por seu representante legal no Estado do Paraná, devidamente autorizado pela Procuradoria Geral da República, faz público, pela presente, que não terá como valiosa qualquer alienação de terras feita ou a ser feita pela Sociedade CLEVELÂNCIA, INDUSTRIAL E TERRITORIAL LTDA. (CITLA); com sede em Clevelândia, neste ESTADO, decorrente da escritura de dação em pagamento que aquela Sociedade assinou com a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, a 17 de novembro do ano passado(...)

As terras em questão e que foram objeto da aludida escritura são situadas nos municípios de Palmas e Clevelândia, nesse Estado e conhecidas como "MISSÕES" e "CHOPIM".

Outrossim, a União não se responsabiliza por qualquer dano causado ou que venha a ser causado a terceiros oriundo de transferências ou alienações daquelas terras por parte da referida Sociedade, nem reconhecer qualquer direito a indenizações, isto porque tem como inexistente a referida escritura de dação em pagamento e a sua transcrição no Registro de Imóveis da Comarca de Clevelândia, não só porque mesma foi celebrada à revelia da União e da sua Procuradoria Geral como também, por não ter obedecido a sua lavratura e respectivo registro às prescrições legais nos artigos 25 e seguintes do Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938 e à legislação em vigor, que rege as vendas de bens da propriedade da União.

Curitiba, 18 de dezembro de 1950.

MOYSES DE OLIVEIRA

Procurador da República no Estado do Paraná.

(Transcrito do "Diário Oficial" de Curitiba do dia 20-12-50)⁸⁷

⁸⁵ COLNAGHI, Maria Cristina. *Colonos e poder: a luta pela terra no Sudoeste do Paraná*. Curitiba:1984. Dissertação, Mestrado, Universidade Federal do Paraná, p. 56.

⁸⁶ CORREIO RIOGRANDENSE. Garibaldi, n. 1, 13 de janeiro de 1951, p. 5.

⁸⁷ Por incrível que pareça, Idem.

Mais de 60 anos passados ainda é difícil entender o imbróglio jurídico⁸⁸ que permeou as terras promissoras do sudoeste paranaense. Ainda no Império, D. Pedro II começou a conceder terras para complementar o pagamento do trabalho que as construtoras de ferrovias realizavam⁸⁹. O Governo Provisório manteve as concessões feitas pelo imperador ao engenheiro João Teixeira Soares. Em 1891, elas foram transferidas para a Companhia União Industrial e, em 1893, dela para a Companhia Estrada de Ferro São Paulo- Rio Grande (do grupo Brasil Railway Company). Esta última construiu a estrada de ferro Itararé-Uruguaí e o ramal Jaguariaíva- Ourinhos. Obteve uma parte das terras concedidas e esperou para receber o resto depois.

A Constituição da República de 1891 determinava, em seu artigo 64, que as terras devolutas e nacionais passariam ao domínio dos estados, de modo que o Paraná ficou incumbido de demarcar e titular as terras já concedidas. Em 1920, a São Paulo-Rio Grande recebeu várias glebas tituladas: Santa Maria, Silva Jardim, Riosinho e Missões⁹⁰. Nesse mesmo ano, ela transferiu para a Companhia Brasileira de Viação e Comércio (Braviaco)⁹¹ o direito de construir o ramal ferroviário Guarapuava- Foz do Iguaçu e as terras que receberia por isso, mas ressaltou para si as glebas que já tinham sido tituladas. Além destas, o governo concedeu à companhia outra grande quantia de terras⁹².

⁸⁸ Estes dois folhetos embasam a maior parte dos dados: *As terras da Superintendência das Empresas Incorporadas no Paraná*. Histórico das Glebas entregues a Citla e agora devolvidas. A ruínosa transação a que o tribunal de contas negou registro. Rio de Janeiro, 1º folheto, 1951 e *As terras da Superintendência das Empresas Incorporadas no Paraná*. Os imóveis “Missões” e Chopin”. Anulada pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos a homologação judicial da escritura de dação e pagamento e a sua transcrição no Registro Geral de Imóveis- Acórdão unanimemente proferido na Apelação Cível n. 3.303. 2º folheto. Rio de Janeiro, 1953.

⁸⁹ A questão das concessões se relaciona à Lei de Terras, de 1850, que abordo no capítulo anterior. FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de Terras” ... Op. Cit.

⁹⁰ As glebas juntas tinham área de 514.355 ha.

⁹¹ Seu presidente era o principal acionista da Pinho e Terras, empresa que comprou uma área de quase 28 mil ha que, mais tarde, faria parte da disputa da Gleba Missões.

⁹² Por conta do direito anterior, o Estado pagou 1.594.355 ha, faltando 495.645 para completar os 2.100.000 a que a companhia já tinha direito. No entanto, entrega mais 1.480.000 por conta da nova construção.

O interventor Tourinho complicou a situação quando, através do decreto 300 de 3 de novembro de 1930, rescindiu o contrato feito com a Braviaco, reverteu as obras do Estado e anulou e cancelou títulos expedidos à São Paulo-Rio Grande e à Braviaco.

Segundo o procurador da República na época, Ademar Vidal, isso foi feito por causa de imperativos morais e econômicos do Estado. O governo concluiu que o patrimônio da empresa se formara com receitas e lucros sonegados dos cofres públicos, além de dever mais de três milhões de libras ao Patrimônio Nacional. A Brasil Railway Company e a São Paulo-Rio Grande foram incorporadas ao patrimônio da União como desapropriação em pagamento. Para administrar os bens incorporados, o governo criou a SEIPN (Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional)⁹³. Depois dos decretos, e apesar deles, a ferrovia continuou a ser construída e o estado do Paraná teve a responsabilidade de resolver todos os problemas que porventura - a melhor terminologia seria "com certeza" - surgissem disso:

Daí nascem dúvidas e disputas entre o Estado do Paraná e a União, em especial relacionadas ao domínio da Gleba Missões⁹⁴. O Estado do Paraná usa como argumento o já ignorado Decreto 300 e entra com um processo de embargo contra a União. A

⁹³ MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. *Dossiê SEIPN- Brazil Railway Company*. Rio de Janeiro, 1940: "O plano da Brazil Railway não resiste á mais simples analyse, como empreendimento comercial e industrial; construir estradas de ferro em regiões desertas; criado nos campos servidos pelas linhas para fornecer trafego ás mesmas; instalar frigoríficos para abater este gado e exportar a carne; montar serrarias gigantescas para aproveitar as madeiras; construir grandes hotéis no Rio e em São Paulo para attrahir o turismo e fornecer trafego ás ferrovias, e tudo isto custeado com a emissão de obrigações ou debentures vencendo juros elevados e pagando pesadas comissões mesmo antes de iniciado o primeiro trabalho de realização, é marchar seguro para a ruina." Esse dossiê faz um histórico das empresas fundadas em 1906 por Percival Faquhar. Explica as falcatruas do comitê de pretensos representantes de debenturistas da Brazil Railway Company -desde 1917- para fugir das obrigações devidas da aquisição ilegal de capital derivado de garantia de juros. Vários "considerandos" concluem que todo o ativo da Brazil Railway Company representado pelas empresas contratadas (por meio de camuflagem) seriam a partir de 1940 arrecadados e postos em guarda de pessoa designada pelo Governo, até que os portadores dos títulos legalmente se habilitassem e resolvessem o destino do ativo das referidas empresas.

⁹⁴ Levando em conta as complicações judiciais que surgem depois, importante destacar algumas datas: o contrato entre o estado do Paraná e a São Paulo-Rio Grande, pela construção do ramal Guarapuava, é de 23 de agosto de 1920. A titulação da gleba Missões, antes que os trabalhos de construção do ramal ferroviário começassem, data de 9 de outubro de 1920. Já a transferência do contrato para a BRAVIACO foi feita em 22 de novembro de 1920.

questão ainda estava em juízo quando o governo federal cria a Colônia Agrícola General Osório (Cango). O projeto ambicioso estava localizado na Gleba Missões. Wachowicz caracteriza a criação da Cango como um ato juridicamente arbitrário. Seu território se situava em terrenos *sub judice* e a justiça não tinha decidido ainda quem era o dono e proprietário. No entanto, era o ano de 1943: em plena ditadura do Estado Novo, esses acontecimentos não foram alvo de maiores comentários⁹⁵.

Quando José Rupp vendeu suas propriedades para a Citla, não imaginou estar desencadeando “a maior bandalheira da República”⁹⁶. Ainda no final do século XIX, ele recebeu do estado de Santa Catarina um contrato de arrendamento de terras devolutas, com a finalidade de explorar erva mate. Por decreto, elas já pertenciam à São Paulo-Rio Grande, que requereu seus direitos por mandado de manutenção de posse. A companhia recolheu de Rupp grandes quantidades de madeira e erva mate e as depositou judicialmente.

Algum tempo transcorrido e a medida foi revogada. Quando tentou reaver os bens, o depositário havia falecido e estes não puderam ser achados em lugar algum. Por isso, Rupp entrou com uma ação indenizatória contra a companhia, que foi obrigada a lhe pagar Cr\$ 4.700.000, mais juros de mora e custas processuais. A sentença começou a ser executada sem intimação das partes. Rupp obteve a penhora de glebas (entre elas a Missões e a Chopim) que tinham sido da São Paulo-Rio Grande, mas que a partir de 1940 estavam incorporadas ao patrimônio da União. Quando soube, a União apresentou embargos de terceiro alegando a impenhorabilidade das glebas, por serem suas. Nesse ínterim, em 1950, Rupp cedeu seus direitos à Citla.

Antes disso, Rupp tinha tentado diversas vezes e por muitos anos obter em terras o pagamento de sua indenização. Nunca conseguiu. Quando a companhia, já cessionária, requereu o mesmo à Superintendência, obteve não só uma solução amigável e rápida, mas em condições bem melhores que as que Rupp pleiteou⁹⁷. A escritura abrangia quase 240 mil hectares. Incluía a faixa de fronteira com a Argentina,

⁹⁵ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste...* Op. Cit., págs. 149-150.

⁹⁶ Assim foi chamada a transação das terras envolvendo a Superintendência e a CITLA por políticos da oposição. GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 37.

⁹⁷ As terras recebidas foram avaliadas em C\$ 170 milhões, quando a sentença judicial era estipulada em C\$ 8 milhões pelos interessados.

a Congo, várias propriedades particulares, uma área de quase 28 mil hectares que era da firma Pinho e Terras Ltda., a posse por volta de 3 mil famílias em pequenas propriedades e as sedes distritais de Francisco Beltrão, Santo Antônio e Capanema⁹⁸.

Uma série de contrariedades permeou a transação entre a Superintendência e a Citla. A Constituição, como já explicado, não permitia vender área da faixa de fronteira sem o aval do Conselho de Segurança Nacional. Uma área grande como aquela também pedia a autorização do Senado. Levando estas e outras irregularidades em conta, o Tribunal de Contas da União negou registrar a escritura de dação em pagamento enviada pela companhia e encaminhou o processo ao parlamento.

Relações familiares e de camaradagem permearam as negociações: a escritura foi lavrada no Cartório do sogro do superintendente. Um dos acionistas da companhia era filho do dono do Cartório, assistente do superintendente e sobrinho de um antigo gerente geral da São Paulo-Rio Grande. As suspeitas da transação se intensificam quando a origem *ad hoc* do cartório é levada em conta: já que o de Clevelândia se negou a registrar a escritura, um projeto de lei foi rapidamente aprovado para desmembrá-lo e instalar um outro cartório em Santo Antônio do Sudoeste. A seguir, a escritura foi registrada sem mais delongas.

Os levantamentos feitos pela companhia concluíram uma riqueza maior que a esperada: mais de 3 milhões de pinheiros adultos industrializáveis, quedas d'água fáceis de explorar, árvores de erva mate e de madeira de lei, toneladas de nó de pinho para confecção de plásticos. Baseada nesses recursos, a Citla planejou produzir energia elétrica, industrializar a erva mate e aproveitar os nós de pinho, instalar uma fábrica de

⁹⁸ As terras permaneceram sub judice durante 58 anos. “A São Paulo Rio Grande entrou na justiça contra a decisão de Tourinho de anular os títulos. Com isso toda a área de quase 500 mil hectares ficou sob judice. A justiça deu ganho de causa ao governo do Paraná somente em 1962, 32 anos depois. Em 17 de dezembro de 1950 a Seipn titulou para a Citla aquela mesma área. Othon Mader, a respeito da transação, afirmou: “Segundo uma estimativa feita pelo grupo Lupion das terras de que se apossou fraudulentamente, e que tem área de 198.000 alqueires, cerca de 4 vezes o Distrito Federal, a quantidade de pinheiros ali existente é de dez milhões. Na mencionada base de preços, as terras valem Cr\$ 1.584.000,00 e os pinhais valem Cr\$2.000.000,00. Esse patrimônio que é constituído das glebas Missões e Chopin foi transferido da União para a Citla, por escritura fraudulenta e já anulada pela ínfima quantia de Cr\$ 8.000.000,00. O preço pago pela Citla foi de 0,2% do valor das glebas” LAZIER, Hermógenes. *Folha do sudoeste*. Francisco Beltrão, sexta feira, 3 de março de 2006, p. 2.

celulose cuja matéria prima seria o pinheiro e abrir outra estrada de penetração para o interior da gleba. Produzir 20 mil toneladas mensais de papel era o primeiro objetivo depois das vias de penetração. De acordo com seu diretor, o empreendimento industrial seria grande, nos moldes dos Estados Unidos ou do Canadá. Colonizar era secundário, apenas na região com poucos pinheiros, ou de *mato branco* como se chamava.

Aquele território estava sendo alvo de dois projetos distintos de exploração (isso se não contarmos com a ocupação indígena e cabocla, normalmente ignorada pelas fontes oficiais). Um era colonizar para agricultura via minifúndios, o outro era um empreendimento ambicioso nos moldes capitalistas. A Cango foi o maior problema enfrentado pela Citla, porque a grande penetração de colonos em áreas de pinheiros tornou inviável o “projeto celulose”. Por isso a empresa tentou se recompor e recuperar seus investimentos através de negociações imobiliárias, se passando por companhia colonizadora. A partir dela, outras empresas vieram com o mesmo molde de atuação.

A Citla tentou doar para a Cango 20 mil alqueires de terra que pudesse removê-la das glebas e obter o título definitivo. A colônia negou a proposta ao receber um ofício da União com a resposta do Procurador Geral da República sobre a dação em pagamento feita à Citla. Essa resposta mostrava a má-fé da companhia ao tentar transferir uma demanda do âmbito judiciário para o administrativo, doando terras que não lhe pertenciam. Em seu governo (1951-1955), Bento Munhoz da Rocha⁹⁹ proibiu em 1952 as coletorias de expedirem a Sisa¹⁰⁰ para as transações da Citla na região. Tinha decidido esperar pelas decisões sobre as terras em litígio: eram cinco ações, cada qual com sujeitos ativos e passivos diferentes. A ação do governador impediu grandes agitações na gleba Missões durante o período em que esteve no poder. Mesmo instalada na região desde 1951, a Citla, em um ano e alguns meses de liberdade, começou a vender terras aos colonos que moravam ali, ignorando os processos judiciais.

Depois dessa data, embora restrita, a empresa não deixou de funcionar. As vendas se faziam convencendo os colonos de que a companhia era de fato a dona das terras e que as ações estariam prestes a terminar favoráveis a ela: “Chamamos vossa atenção para o fato de passarmos as escrituras definitivas das terras que

⁹⁹ Foi o candidato a governador do Paraná eleito pela oposição, depois de um mandato de Moysés Lupion.

¹⁰⁰ Imposto de transmissão de propriedade da época, em vigor desde 1809.

comprardes”¹⁰¹. As vantagens estruturais eram descritas como se fossem todas obra da sociedade. A escritura registrada no cartório de Santo Antônio reforçava a persuasão, e se faziam churrascadas em Francisco Beltrão para atrair os líderes dos municípios¹⁰². Os dirigentes discursavam que a Citla faria da região um paraíso com usina hidrelétrica e reforma agrária. Na ocasião costumavam soltar foguetes para anunciar que tinham ganho a questão na justiça. Mesmo que as decisões favoráveis fossem só de ordem processual, alguns colonos eram atraídos pela publicidade¹⁰³.

Enquanto ganhava tempo com os processos pendentes na justiça, a companhia vendia lotes a quaisquer interessados mediante contratos particulares de compra e venda. Já que esses instrumentos eram registrados em cartório, os tabeliões, amigos do pessoal da imobiliária, registravam as transações¹⁰⁴. Estudar os interesses e argumentos em conflito mostrava que uma solução jurídica estava muito longe de acontecer. O modo caótico de ocupação do sudoeste do Paraná se aliou à demora e desinteresse do poder judiciário em resolver as demandas, de modo a criar um espaço de violência¹⁰⁵ que encontra muitos precedentes na história agrária brasileira¹⁰⁶.

Havia, no Paraná, os célebres vários andares em que a superposição da titulação era fenômeno ocorrente normal. Abaixo desses andares existia o posseiro, o ocupante da terra que não sabia com qual dos proprietários de diversos andares devia tratar, pois que todos se julgavam donos, todos exibiam documentos. Só ele não possuía documento algum. Toda a população do oeste e do Sudoeste do Paraná estava judiciosamente sujeita a despejo, baseada naqueles títulos anárquicos, confusos e superpostos, expedidos pelo Estado e pela União, através de simples protocolo, mediante os quais o serviço de patrimônio da União, sem nenhum critério, doava ou também reconhecia a estranhos à área, propriedades, verdadeiros latifúndios, com mais de dois mil hectares, nas terras mais férteis do país¹⁰⁷.

¹⁰¹ CORREIO RIOGRANDENSE, Garibaldi, n. 1, 29 mar 1950, p. 2.

¹⁰² WACHOWICZ, Ruy Christovam. Op. Cit., p. 194.

¹⁰³ GOMES, Iria Zanoni. ... Op. Cit., p. 37.

¹⁰⁴ GOMES, Iria Zanoni. ... Op. Cit., 1986, p. 40.

¹⁰⁵ COLNAGHI, Maria Cristina. Op. Cit., p. 92 (#)

¹⁰⁶ Uma análise sobre os processos violentos de ocupação das fronteiras do Paraná, Pará e Mato Grosso do Sul está em FOWERAKER, Joe. *A luta pela terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro, Zahar Editores SA, 1982.

¹⁰⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XIV, n. 38. Capital federal. Seção I. 11 de abril de 1959. Ata da Comissão Parlamentar de Inquérito. *Para examinar as graves ocorrências do*

Cerca de um ano após a portaria que impediu a Citla de expedir impostos, em setembro de 1951, aparecem nas fontes as primeiras inquietações dos posseiros. Profissionais liberais, comerciantes, colonos, industriais e ocupantes das terras fizeram um abaixo assinado¹⁰⁸ para nomear 20 pessoas em uma comissão permanente, na defesa de seus direitos relacionados à disputa das terras. No próximo mês parte dessa comissão viajou à capital federal para debater a legitimidade e atuação das companhias imobiliárias¹⁰⁹. É fundamental perceber que a população reconheceu a autoridade do Estado e procurou solucionar os seus problemas por meios legais. Além de não obter resposta alguma, em 1953 o Departamento de Terras e Colonização suspendeu a colocação de agricultores pela Cango até que a questão jurídica se resolvesse. Essa foi uma primeira vitória concreta para a Citla¹¹⁰.

Em 1955 Lupion foi reeleito e uma de suas primeiras medidas foi revogar a restrição sobre a Sisa¹¹¹. Apoiada pelo governo estadual, a companhia agiu sem impedimentos. Para aumentar a insegurança, duas companhias concessionárias começaram a atuar: Comercial e Imobiliária Apucarana Ltda¹¹². Apesar da situação confusa, só na cidade de Francisco Beltrão, todos os dias entravam de dez a vinte famílias¹¹³. Os colonos foram alertados pela Cango de que as terras não pertenciam às

sudoeste do Paraná e propor medidas legislativas a fim de resolver os problemas de posse e de propriedade das terras situadas na região. Resolução n. 110, de 1957, p. 1350.

¹⁰⁸ Não só colonos assinaram o documento. Durante a revolta, a atuação dos profissionais liberais foi crucial, em especial quando negociações precisavam ser feitas. A separação entre o rural e o urbano não era nítida. Não só a estrutura do comércio criava laços fortes entre os colonos e comerciantes, como muitos comerciantes também eram colonos. Por isso a revolta se chamar dos posseiros, não dos colonos, é a denominação mais correta.

¹⁰⁹ GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 45.

¹¹⁰ Um incidente no ano seguinte mostra alguma resistência efetiva da comissão. A Citla trancou a entrada da ponte de acesso às glebas na tentativa de impedir a entrada espontânea de colonos- que chegavam mesmo após a paralisação das atividades da Cango. A comissão se dirige ao governador que a encaminha ao chefe de polícia, Ney Braga. Ele determinou que um coronel da polícia de Pato Branco fosse até Francisco Beltrão e tirasse a tranca. GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., págs. 47-48.

¹¹¹ WACHOWICZ, Ruy Christovam. Op. Cit., p. 205.

¹¹² Com a entrada das duas companhias, a área de atuação foi repartida: a Citla ficou com a sede de Francisco Beltrão quase toda para si. A Comercial com a parte do interior de Francisco Beltrão, mais Dois Vizinhos e Verê. A Apucarana com a extensão de Capanema e Santo Antônio do Sudoeste, na fronteira com a Argentina. GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 50.

¹¹³ WACHOWICZ, Ruy Christovam. *Paraná, Sudoeste...* Op. Cit., p. 200.

companhias. Para vender antes que a situação política revertisse, elas obrigavam os camponeses a pagar ou deixar as terras, a preços que chegavam a 10 vezes o de tabela. Diante da hesitação em comprar ou quitar o já acordado, as três companhias adotaram uma estratégia até então infalível: contratar jagunços¹¹⁴.

Percorriam em grupo as propriedades, armados e de jipe, ou vestiam-se de mulher para aproximar-se dos colonos com maior facilidade¹¹⁵. Os colonos eram levados ao escritório da companhia para assinar contratos que excluía o direito de explorar a madeira. As companhias ou não davam recibo do valor pago ou emitiam em papel de carteira de cigarro. Os responsáveis não assinavam ou carimbavam. Quando a proposta era recusada, começavam as violências: abate do gado, destruição da lavoura, incêndio nas casas, violência sexual contra mulheres e crianças, espancamentos e assassinatos. Os posseiros pagavam quando podiam, mas alguns não tinham condições. Esses últimos se escondiam no mato ou fugiam para a Argentina¹¹⁶.

A princípio, as companhias conseguiram expulsar o agricultor das terras ou receber valores exorbitantes por elas. O lavrador hesitava em plantar temendo os resultados e se mudava quando ameaçado pela conseqüente fome. Os repórteres narravam inúmeras histórias semelhantes, “cheias de crueldade e desejo de vingança; o gaúcho cospe e muda de feições quando fala de jagunços”. O contexto se tornou insustentável. Othon Mäder, senador da oposição e antigo prefeito de Foz do Iguaçu, fez um levantamento das ações contra os colonos por sete meses no ano de 1957: 14 mortos, 2 desaparecidos e 47 vítimas de tortura, estupro, mutilações, extorsões, incêndios etc.¹¹⁷

¹¹⁴ Jagunços eram formalmente trabalhadores assalariados, vindos em sua maioria do nordeste. Sob a fachada de corretores, atuaram como uma força parapolicial de mais de cem homens, corroborada pela polícia local. Dispunham de jipes, caminhonetes e armamento moderno. Os mais brutais eram mais bem pagos. MADER, Othon. *A rebelião agrária no sudoeste do Paraná em 1957*; separata de dois discursos pronunciados no Senado Federal em 6 e 9 de dezembro de 1957. Rio de Janeiro, 1958, p. 32.

¹¹⁵ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste...* Op. Cit., p. 217.

¹¹⁶ As companhias não usavam de violência só na questão das terras. Quem tinha serraria devia “restituir” uma porcentagem da madeira para a companhia, e os taxistas que andavam pelo interior pagavam pedágio para passar. FOWERAKER, Joe. Op. Cit., p. 50.

¹¹⁷ MADER, Othon. *A Rebelião Agrária...* Op. Cit.

Numa última tentativa coletiva de solução legal, os colonos planejaram entregar ao presidente por meio do vereador Pedrinho Barbeiro um abaixo-assinado.

Na véspera da viagem,

dois homens com sotaque nordestino bateram à porta de Pedrinho e disseram que queriam vender uns bois para seu açougue. Assim que o vereador pisou na sacada, atiraram contra ele no peito e na cabeça. “Este não incomoda mais nós”¹¹⁸.

Com o crime, os posseiros entenderam que posicionar-se contra as companhias podia ter consequências extremas. Também formaram claramente a consciência do que se devia fazer. O advogado Edu Potiguara Publitz decidiu tomar a causa dos colonos.

quando largaram o caixão no fundo da cova... a viúva e os filhos jogaram um punhadinho de terra em cima do caixão como despedida... senti uma revolta muito grande... tomei nesse momento a decisão de ficar ao lado do povo e lutar desse o que desse... a partir daí eu fui claro para todos os colonos que vinham, que eu estava do lado deles, que contassem comigo¹¹⁹.

Munido de procurações, procurou ajuda do judiciário, executivo, legislativo e do exército, sem sucesso. Todas as autoridades constituídas eram favoráveis às companhias¹²⁰.

No mês de agosto, o STF negou reconhecer a escritura das terras da Citla. A Cango notificou os prefeitos e juizes de direito da decisão, mas estes mantiveram segredo. As rádios de Pato Branco e Francisco Beltrão, pelo contrário, se encarregaram de divulgar¹²¹. As conversas se espalhavam por cada vez mais gente, e a cidade começou a se articular com o campo. Antes de compartilhar os planos, era importante saber em quem se podia confiar. De acordo com um telegrama da Cango de 1948, o mês era adequado para plantar estacas de macieira, pereira e marmeleiro e fazer cavalos de enxertos¹²². As enxadas e mudas teriam que esperar; aquele agosto era tempo de preparar winchesters e revoltar-se.

¹¹⁸ WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste. Ocupação e Colonização*. Curitiba: Lítero Técnica, 1985, p. 230

¹¹⁹ PUBLITZ, Edu Potiguara apud GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 70.

¹²⁰ COLNAGHI, Maria Cristina. Op. Cit., p. 116.

¹²¹ LAZIER, Hermógenes. Dos dois lados da revolta há anjinhos e diabinhos. *Revista Gente do Sul*, n. 41, ano IV, outubro de 1997.

¹²² CANGO. *Telegrama*. Pato Branco. 4 de agosto de 1948. Suplicy a Antônio Pilar Cardoso.

A partir de outro crime contra um farrapo e sua família¹²³, os colonos de Verê recorreram a Pedro Santin, compadre da vítima. Ele reuniu companheiros e passou a comandar a ação dos colonos contra os jagunços das companhias na região de fronteira (Verê e Capanema). A nova direção levou a resistência ao nível das violências praticadas pelas companhias. Os colonos emboscavam os jagunços e vários assassinatos ocorreram dos dois lados. As ações localizadas e em grupos pequenos foram de bravata em bravata se intensificando a partir da fronteira. Aos poucos os conflitos se somaram ao cenário para completar. Os elementos de oeste, fronteira, cidades de madeira em crescimento, ranchos isolados já estavam lá. Agora havia mocinhos contra bandidos e tiroteio na rua durante o dia.

Sobre os farrapos¹²⁴, as pesquisas de Eric Hobsbawn relativas ao banditismo social têm grande valia. Ele afirma ser a ligação entre o camponês comum e o rebelde, o proscrito e o ladrão o que torna o fenômeno significativo¹²⁵. Embora tenha delimitado o banditismo brasileiro ao nordeste e definido seu fim no ano de 1940¹²⁶, alguns elementos comuns ao contato entre “bandoleiros” e o campesinato podem ser usadas para compreender a associação dos colonos aos farrapos. Em primeiro lugar, está claro que o sudoeste do Paraná, principalmente a faixa de fronteira, é um sertão. Em segundo, essa relação traduz alguns conflitos com a modernização que chega. Numa sociedade moderna, se espera que as pessoas resolvam seus conflitos juridicamente, não atirando em encruzilhadas.

O papel social dos farrapos naquela sociedade foi emblemático. Parafraseando o historiador, eles eram rebeldes políticos ou revolucionários como os camponeses que recusam a submeter-se? Ou apenas foram forçados à marginalidade quando excluídos da carreira que preferiam? A maioria dos farrapos tem trajetórias de vida que começam com a posse de uma pequena propriedade, depois conflitos locais, nem sempre com o Estado, e sucessivas fugas e vinganças. Assim como os bandidos de que fala Hobsbawn, os farrapos representam sintomas de crise e tensão de onde vivem ou vieram.

¹²³ Ele foi amarrado e castrado pelos jagunços, sua esposa seviciada e suas filhas de 9 e 11 anos estupradas e mortas. A polícia não se envolveu GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 75.

¹²⁴ Como eram chamados na região os bandidos foragidos da polícia.

¹²⁵ HOBBSAWM, Eric. *Bandidos*. Rio de Janeiro, Forense, 1975, p. 10

¹²⁶ HOBBSAWM, Eric. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel, 1974, p. 17.

Portanto, o banditismo, em si, não constitui um programa para a sociedade camponesa, e sim uma forma de auto-ajuda, visando a escapar dela, em dadas circunstâncias. Exceção feita à sua disposição ou capacidade de rejeitar a submissão individual, os bandidos não têm outras idéias senão as do campesinato (ou da parte do campesinato) de que fazem parte. São ativistas, e não ideólogos ou profetas dos quais se deve esperar novas visões ou novos planos de organização política. São líderes, na medida em que homens vigorosos e dotados de autoconfiança, tendem a desempenhar tal papel; mesmo enquanto líderes, porém, cabe-lhes abrir caminho a facção, e não descobrir a trilha mais conveniente¹²⁷.

Para os colonos de Capanema, a trilha acertada era parar a atividade do gerente da Apucarana. Em 6 de setembro conseguiram: um funcionário da empresa e seu capanga saíram feridos. Após uma emboscada malsucedida¹²⁸, dois mil homens armados tomaram o município de Capanema e interditaram a estrada de ligação com Santo Antônio, assim como o campo de aviação. Incendiaram o escritório da companhia colonizadora e fizeram seus ocupantes fugir para o mato¹²⁹. A cidade de Santo Antônio abrigou todos os jagunços e passou a ser seu quartel general. A expectativa era de ataque iminente de qualquer lado, o que deixou o governo do estado sem reação. Repressão não iria funcionar, até porque a imprensa nacional e os parlamentares de oposição davam cobertura completa e responsabilizavam o governador.

Os colonos se reuniram com o chefe de polícia em Foz do Iguaçu e pediram intervenção federal. Ficou acertado que o coronel iria a Capanema com uma comissão

¹²⁷ HOBBSAWM, Eric. *Rebeldes primitivos...* Op. Cit., p. 18.

¹²⁸ O gerente da Apucarana e o irmão do gerente da Citla recuaram e Santo Antônio, outra cidade de fronteira, virou acampamento dos jagunços. Em seguida, marcaram uma reunião em Capanema dia 14 para tentar um acordo. A grande maioria dos colonos não queria acordo. O grupo de Pedro Santin organizou então uma emboscada no km 17 da estrada que liga Santo Antônio a Capanema. O plano era matar os diretores para acabar com as companhias. Acontece que na noite anterior, num bar de Santo Antônio, Gaspar Kraemer bebia com os amigos e de repente se sentiu vigiado. Mandou que seus jagunços ficassem atentos, e um deles ouviu dois estranhos perguntando ao proprietário de um hotel no km 35 quem era o diretor da Apucarana. O descuido foi suficiente para que os homens desconfiassem e desistissem da reunião. No dia seguinte, mandaram pela mesma estrada uma caminhonete da companhia com motorista e jagunço, com a ordem de dar carona a todos os colonos que encontrassem na estrada. Doze entraram, entre eles o hoteleiro. Quando passou pelo km 17, os colonos abriram fogo. Sete pessoas morreram, cinco do lado dos colonos. Um pai foi morto pelo filho. Essa ocorrência dramática gerou um trauma social muito grande. Um monumento aos colonos foi construído no km 17. Hoje não se encontra mais lá, mas ficou até meados dos anos 2000.

¹²⁹ MORAES, Mario de. Sangue no Paraná. *Revista O Cruzeiro*, 12 de outubro de 1957, p. 74.

de colonos para resolver a situação, e o mesmo faria o tenente-coronel em Santo Antônio. À revista *Cruzeiro*, os dois declararam ter encontrado forças armadas de colonos que lhes pediram mediação junto ao governo federal para que as terras fossem regularizadas, que pagariam preços justos. A cidade de Santo Antônio estava praticamente abandonada. 90% da população fugira para a Argentina e dormia espalhada em barracos. Os dois delegados especiais conseguiram afastar o que restava das companhias¹³⁰.

Em consequência da expulsão das companhias e jagunços na fronteira, nos primeiros dias do mês de outubro a violência recrudesciu mais a leste¹³¹ e se estendeu para o meio urbano¹³². Com o comércio prejudicado pela baixa de produção agrícola, muitos bodegueiros decidiram ir embora. Na véspera, o clima de Francisco Beltrão era de espanto e alarme. As histórias circulavam com um tanto de exagero. “Ninguém sabia detectar o porquê daquilo, mas havia um cheiro de pólvora no ar”. O estopim da revolta veio de balsa pelo rio Verê, em 9 de outubro. Três crianças, uma delas filha de colono fugido e ameaçado de morte pelas companhias, foram surradas de açoiteira pelos jagunços para que contassem o paradeiro do homem. O balseiro as levou para a sede da rádio em Francisco Beltrão em busca de socorro. Porto Alegre, um porta-voz dos revoltosos, conta que “perdeu a cabeça”. Não encontrou guarida na delegacia, fórum ou prefeitura. Então decidiu tomar providência. Desabafou com o delegado de polícia, seu amigo. Este foi para a sua serraria fora da cidade: “eu fecho os olhos e você veja o que você faz”¹³³.

¹³⁰ GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., págs. 78 e 79.

¹³¹ O crime mais cruel aconteceu com a família de um farrapo, João Saldanha. Maringá e seis outros jagunços cercaram a casa e o homem correu pelos fundos carregando um dos filhos. A mulher não conseguiu fugir a tempo e foi morta pelo jagunço Chapéu de Couro. Quando Maringá voltou do encalço de Saldanha, seus comparsas já esperavam a casa terminar de queimar. O menino foi morto a tiros, a menina foi jogada para cima e espetada com uma adaga. Saldanha enlouqueceu e deve ter morrido à míngua. WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste...* Op. Cit., p. 239.

¹³² Em Francisco Beltrão, depois que a prefeitura devolveu os terrenos doados irregularmente pela Citla, essa companhia tentava vender os imóveis para os moradores da cidade. Assim como no campo, os jagunços circulavam pelos bares à noite, amedrontando os moradores com metralhadoras e ponto trintas.

¹³³ GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., págs. 88 a 91.

O povo foi convocado pela rádio para que se reunisse à noite. Cerca de mil pessoas atenderam. Depois da reunião, uma comissão viajou imediatamente a Curitiba para falar com as autoridades. Lá descobriram que o governador decretara o fechamento dos escritórios das companhias, mas isso não dissuadiu os colonos de solucionar o problema de forma definitiva. A estratégia de tomar as cidades foi decidida naquela mesma noite. A tomada de Francisco Beltrão marcou-se para o dia seguinte, mas Pato Branco tomou a dianteira. Os posseiros se armaram em pelotões de 25 a 30 homens por pontos estratégicos da cidade, como as vias principais de acesso, a rádio, delegacia e prefeitura. Nas estradas, revistavam os carros e ônibus à procura de armamentos ou jagunços.

Em Francisco Beltrão, o movimento teve maior ênfase. Não só pela quantidade dos rebeldes, mas por ser sede dos escritórios da Citla e da Comercial e porque os jagunços expulsos de Capanema em setembro e em Pato Branco no dia anterior estavam todos refugiados lá.

A comissão temia que a chuva deixasse as estradas intransitáveis e como efeito nenhum colono aparecesse. Aos poucos o tempo abriu e os primeiros caminhões de colonos estacionaram, até que seis mil pessoas- homens, mulheres e crianças, armados cada um a seu jeito, passaram a agir. A polícia teve suas armas apreendidas¹³⁴ e os presos da cadeia foram soltos para que os jagunços e outros elementos da companhia coubessem atrás das grades. O juiz foi mantido em prisão domiciliar:

Às duas horas reunimos o pessoal aqui no hospital e fomos à casa do juiz. Batemos na porta e eu disse: olha, doutor, nós chegamos à conclusão que não dá pra continuar como está. Em sinal de respeito ao senhor, que é juiz, viemos lhe informar que vamos tomar a cidade. Como ninguém gosta do senhor, injusta ou justamente, lhe dou um conselho: o senhor fique em casa. Vamos usar o que os senhores dizem na justiça ou na polícia, o senhor fica em prisão domiciliar. Se o senhor sair desta casa, o senhor está preso¹³⁵.

Depois que conseguiu expulsar o pessoal das companhias, a cidade entrou em frenesi. As fotografias mostram uma avenida branca, coberta de papeis. Os revoltosos

¹³⁴ COLNAGHI, Maria Cristina. Op. Cit., p. 137.

¹³⁵ PECÓITS, Walter. *Depoimento*. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XIV, n. 38. Capital federal. Seção I. 11 de abril de 1959. Ata da Comissão Parlamentar de Inquérito. Para examinar as graves ocorrências do sudoeste do Paraná e propor medidas legislativas a fim de resolver os problemas de posse e de propriedade das terras situadas na região. Resolução n. 110, de 1957.

invadiram os escritórios, rasgaram promissórias e documentos na avenida e saíram sorridentes em procissão e nas imagens, levantando as armas, ferramentas e as placas da Citla e Comercial¹³⁶. Os pedidos da comissão - substituir o delegado de polícia, exonerar o promotor, transferir o juiz, tirar imediatamente as companhias da região e não perseguir os que tivessem participado do movimento – foram acatados. Em grande parte pelo ultimato do ministro da guerra: ou Lupion fechava as companhias e acalmava os colonos ou haveria novamente intervenção federal, no sudoeste do Paraná¹³⁷.

2.3 GETSOP: O PROGRESSO ESTUDADO E PROJETADO

Dois projetos de anistia foram apresentados para livrar de possíveis penalizações os posseiros revoltosos¹³⁸. Eles excluía crimes de estupro, incêndio, contra a propriedade e contra a fé pública. Resumindo, só os colonos eram inocentados, as companhias e jagunços não. As discussões que buscavam justificar a revolta passavam pela construção dos posseiros como indivíduos normalmente pacíficos e afeitos ao trabalho ordeiro, mas impelidos à subversão pela omissão do poder público. Em meio a elogios ao pioneirismo “no desbravamento daqueles sertões”, ao “elemento humano que povoa o Sudoeste”, “homens que trazem as vantagens da colonização europeia aliadas às vantagens da nacionalização já procedida em duas ou três gerações de brasílios”, há a crítica ao poder público que “destruiu o patrimônio particular desses homens pacíficos”¹³⁹.

O estilo de propriedade foi descrito pelos deputados de um jeito muito parecido com as descrições dos posseiros e as reportagens jornalísticas. Os que votaram a favor da anistia estavam convictos em fazê-lo porque essa revolta era diferente das

¹³⁶ GOMES, Iria Zanoni. Op. Cit., p. 106.

¹³⁷ Lott considera grave a situação do Paraná. Reportagem. *O Estado do Paraná*, 28 de setembro de 1957, p. 16.

¹³⁸ Projeto de Decreto Legislativo 146/1957 e Projeto de Decreto Legislativo 2/1959 (concede anistia a todos os que se envolveram no movimento armado ocorrido em vários municípios do Sudoeste do Paraná, de maio a outubro de 1957). Este foi transformado no Decreto Legislativo 17/1959.

¹³⁹ ROCHA, Munhoz da (governador do estado do Paraná na ocasião). DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Apresentação do projeto do Decreto 2/1959. 4 de abril de 1959.

outras, na medida em que tinha objetivos consoantes ao projeto de colonização e nacionalização das regiões de fronteira. Aparecem críticas ao êxodo rural para as cidades, ao descuido para com os recursos naturais.

O pedido pela anistia vem com a expectativa de que o sudoeste paranaense dê à “civilização brasileira” “esse sentido de redenção da vida rural”. Os colonos estabeleceram uma civilização e a protegeram porque era seu dever. No projeto de Tourinho, as críticas se fazem também no tom de reforma agrária. A desapropriação de terras é pregada no projeto de anistia como se fosse a pauta da reunião; a única forma de manter a democracia. Seria “uma corajosa política agrária, dividindo latifúndios e aglutinando minifúndios”. Interessante reparar que essa reforma era também o meio para se lutar contra o “totalitarismo comunista” - “mais proprietários, menos proletários”¹⁴⁰.

O Paraná é hoje, aos olhos de todos, o novo Eldorado. Não o da corrida aos alúvios auríferos, do aventureirismo, da garimpagem, que, uma vez esgotada a jazida secundária, a repudia e a abandona à miséria e ao extermínio. O paraná é o Eldorado das terras de cultura. Ratzel disse certa vez que todo estado é um pedaço de solo e de humanidade (...) O Paraná, diremos nós, é um amálgama de gente boa, excelentes terras, magnífico clima e abundante água (...). A luta que se travou no sudoeste paranaense foi portanto uma luta em defesa da posse da terra. Brasileiros, quase todos do sul, de SC e do RS, filhos de família de prole numerosa, ameaçados pelo fantasma do minifúndio a que inflexivelmente conduz o nosso direito sucessório voltaram suas vistas para o Eldorado que é o sul paranaense. (...) O Ministério da Agricultura, organizando a CANGO, contribuiu ainda mais para a corrida. Os novos colonos chegaram com todo o capital que possuíam. Acontece, porém, que surgiram agentes das companhias dizendo-se proprietários das terras (...). A violência dos agentes destas é que originou a luta. Os homens de maior cultura, advogados e médicos, frente ao problema social, foram obrigados a tomar posição. Hoje a situação se aclara. O Egregio STF, depois de tanto tempo resolve agir. Tudo indica que as terras voltarão ao Paraná. O direito dos posseiros, sagrado, pois ganhamos toda a nossa fronteira pelo *uti possideti*, deverá ser respeitado. A hora é de tranquilização. De pacificação. De trabalho. Não é justo, nem humano, porém, permitir que homens que lutaram em defesa de suas propriedades sejam levados como criminosos à barra dos tribunais. Urge ampará-los com anistia ampla. Daí a nossa proposição.

¹⁴⁰ TOURINHO, Luiz. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XIV, n. 38. Capital federal. Seção I. 11 de abril de 1959. Ata da Comissão Parlamentar de Inquérito. Para examinar as graves ocorrências do sudoeste do Paraná e propor medidas legislativas a fim de resolver os problemas de posse e de propriedade das terras situadas na região. Resolução n. 110, de 1957.

Os posseiros estavam livres das companhias e da responsabilidade criminal, mas a solução jurídica para as terras não tinha sido dada. Agora deveriam esperar uma resposta legal para as demandas. Em dezembro de 1957, um projeto de desapropriação chegou às mãos do presidente Kubistchek e uma CPI foi instaurada para apurar os acontecimentos, mas nada de concreto aconteceu. Jânio Quadros determinou a desapropriação por utilidade pública das glebas Missões e Chopim através do decreto 50.379, de 27 de março de 1961, mas ele foi suspenso com a renúncia do presidente e a situação permaneceu indefinida.

Na CPI foram retomados os argumentos a favor de um território independente do estado do Paraná a partir da criação de um novo estado, o do Iguazu. Essa ideia fez o governo estadual ficar alerta e em fevereiro de 1962, o governador do Paraná pediu a Goulart que efetivasse a desapropriação. Essa e outras pressões fizeram com que em 19 de março, apenas 3 meses depois, a União e Estado firmassem um acordo renunciando a seus argumentos jurídicos de se tornarem proprietários da terra.

Depois do “clima de aventuras”, veio o “progresso estudado e projetado”¹⁴¹.

Francisco Beltrão, da vila acanhada à beira do Rio Marrecas, transformou-se numa pequena metrópole, oferecendo a suas habitantes condições humanas de vida. As obras realizadas em Francisco Beltrão são dignas de registros especiais, pela coragem da equipe que esteve à frente de sua administração (...). É o resultado de um trabalho de base, corajoso, que preparou a cidade para receber o futuro. O homem de Francisco Beltrão é antes de tudo um empreendedor, confiante no trabalho que criou e que executa. Todos os que aqui se radicaram representam uma conquista ao acervo cultural de Francisco Beltrão. Por isso achamos natural que boas administrações tenham transformado esta cidade (...). É justo que dediquemos uma homenagem aos administradores de Francisco Beltrão pois eles representam a metamorfose sofrida, ao longo destes anos todos pelos desbravadores, sintetizam o que cada um desejou para si e o muito que a região reclamou e conquistou. Aprenderam a administrar a terra que ajudaram a colonizar, transformaram-na de violenta em acolhedora. As páginas que seguem representam o fiel dinamismo de uma administração evoluindo, dinamizando-se até a catarse final. Não haverá elogios; apenas uma demonstração durante a qual será feito um estudo comparado, cuja finalidade é mostrar a força pujante daqueles que confiam no trabalho que realizam.

¹⁴¹GABINETE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. *Relatório da Administração do Engenheiro Deni Lineu Schwartz*. Francisco Beltrão. Gestão 1969-1973.

Em março de 1962, o decreto 51.431 criou o Grupo Executivo para as Terras do Sudoeste do Paraná (Getsop). O órgão era misto e representava os interesses da União e do estado do Paraná. Seu objetivo era programar e executar as medidas necessárias à desapropriação das terras, assim como colonizar as glebas desapropriadas. Pelas suas diretrizes gerais e atuação de assistência aos ocupantes, se verifica que aquele projeto de colonização inicial da Congo, interrompido pela atuação das companhias imobiliárias, foi retomado pelo Getsop.

O Getsop criticou alguns aspectos da atuação da Congo, considerando que a ocupação promovida pela colônia foi em muitos aspectos não racional. Por isso, a forma de titulação dos patrimônios, naquela nova etapa, respeitaria a situação de fato existente, dadas “as características de humanização da área”¹⁴². As exigências em comum eram moradia habitual e cultura efetiva. Quando o requerimento ultrapassava quatro lotes urbanos, era necessário responder se o imóvel estava ocupado ou desocupado, se estava ou não produzindo no interesse da coletividade e o que, se abrigaria ou sustentaria família numerosa, se serviria para estabelecer uma organização, obra ou serviço de interesse coletivo, ou atender a interesses econômicos que beneficiariam o coletivo.

A regularização da terra englobou trabalhos técnicos de campo e de escritório e trabalhos burocráticos ligados à expedição de títulos de propriedade. As atividades começaram onde houvesse conflito, com o critério de respeitar a decisão e a posse dos ocupantes. As linhas divisórias entre os posseiros foram respeitadas, mesmo com as formas irregulares dos lotes. O Getsop considerou a situação de falta de recursos pessoais, materiais e financeiros e principalmente a dificuldade de aceitação numa região onde Inic e Congo já haviam atuado anteriormente¹⁴³.

A organização não foi rígida e adaptou-se às necessidades das tarefas a executar. Vale ressaltar que face ao caráter transitório do órgão, não teve quadro próprio de funcionários públicos, valendo-se de servidores requisitados de repartições federais, estaduais e municipais. Além desses auxiliares utilizou a sistemática de

¹⁴² UNIÃO FEDERAL- ESTADO DO PARANÁ. Presidência da república. Gabinete militar. GETSOP. Normas para titulação de patrimônios a que se refere a portaria nº 35/65. Curitiba, 30 de julho de 1965.

¹⁴³ Idem.

contrato de serviços especializados e um quadro de pessoal contratado com base na CLT. O efetivo máximo foi de 181 pessoas.

Ainda conforme o relatório, a organização mostrou-se operacional, de elevado rendimento e eficiência no serviço, além de econômica. Um aspecto importante para o desempenho funcional foi a utilização dos serviços das prefeituras municipais, repartições e departamentos orgânicos do Estado e federais e até de particulares em regime de cooperação e soma de esforços em prol das atividades do órgão. Não se agigantando, a estrutura do órgão foi de fácil direção, coordenação e fiscalização.

As autoridades municipais deviam atuar junto à população para conseguir, com persuasão e tranquilidade, selecionar áreas para destinação pública, sem nenhuma reivindicação de ordem particular, insistindo no interesse geral das medidas tomadas para os habitantes da região urbana. Os lotes eram vendidos de acordo com uma tabela de preços previamente estabelecida. Um total de 12.385 lotes urbanos e 30.920 rurais foram titulados pelo Getsop. Só 4 lotes não puderam ser regularizados pois alvo de disputas possessórias em juízo e avocados à justiça federal¹⁴⁴.

O grupo realizou estudos preliminares e planejamento para uma exploração racional e controlada das espécies florestais existentes, assim como para o aproveitamento da terra para a agropecuária e o reflorestamento das áreas inaproveitáveis. Em 1963 foi feito um convênio com o Instituto Nacional do Pinho para regularizar as inúmeras madeireiras e reflorestar a região. Também ministrou vários estágios práticos a estudantes de faculdades e universidades rurais, para aperfeiçoar uma mentalidade de reflorestamento.

A melhoria de sementes foi promovida, assim como uma otimização na criação de suínos. Realizou-se um convênio com outro grupo do Ministério da Agricultura para implementar a mecanização agrícola através de tratores para aragem, gradagem e açudagem. Empreendeu melhorias na educação e infraestrutura necessárias ao desenvolvimento, como abastecimento de água, iluminação pública, auxílios para recuperação de obras destruídas ou danificadas, construiu um aeroporto principal e mais escolas no meio rural. Essas escolas faziam parte da campanha educativa de

¹⁴⁴ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. GETSOP. *Relatório Final das Atividades*. 1962-1974, p. 24.

saneamento do meio rural, “visando criar na criança novos hábitos de higiene dos quais, via de regra o nosso homem rural é carente”.

A preocupação principal, de acordo com o grupo, fora acabar com a exploração desmedida e educar o colono a aproveitar a terra. De acordo com o relatório de encerramento das atividades, o homem que se apossara das terras do sudoeste e aqueles que a receberam tinham por vezes mentalidade predatória. O Getsop teria mudado essa mentalidade. Várias vezes aparecem as expressões “interiorizou nova mentalidade”, “campanha educativa”. Havia um setor exatamente destinado à “valorização do homem e da área”. A ação do grupo foi reconhecida por afastar o movimento separatista.

Cumpriu cabalmente o seu encargo fundamental, a regularização da terra, garantindo ao homem rural e também aos residentes nas cidades e povoados a propriedade essencial à produção agropecuária, a instalação das indústrias, do comércio e da própria moradia, isto é, A TERRA. Implantou e colaborou na implantação de uma infraestrutura mínima (...) valorizando em essência o HOMEM do meio rural.

Em 1973, o Getsop encerrou suas atividades através de um programa de extinção progressiva.

Como conclusão deste capítulo, a Revolta dos Posseiros não foi um movimento típico do sertão contra a modernização. Nessa característica talvez se encontre o motivo que levou os posseiros a terem êxito em suas demandas. Ela se aliava à modernização do território através do projeto empreendido pela União, o da ocupação de pequenos lotes agrícolas para o crescimento de uma agricultura de pequeno porte e nacionalização das fronteiras do país. Por outro lado, se opunha ao projeto do governo Paraná, mais aliado a empresas privadas e a um capitalismo industrial em expansão.

3 DIREITO ADMINISTRATIVO: A ATIVIDADE CONSTRUTORA

A vida é feita de poucas certezas e muitos dar-se um jeito.

Guimarães Rosa

Enquanto lá no sudoeste do Paraná administradores tentavam a duras custas modernizar um território, os administrativistas pensavam esses problemas reais do Brasil do lado de cá da doutrina. Não é de se estranhar. O pensamento jurídico, já defendia Paolo Grossi¹⁴⁵, não vem de um discurso que se limita ao técnico. Na sua essência, expressa fielmente o caráter de uma civilização.

Para fazer uma história do direito crítica, o pensamento dos juristas não pode ser separado da sociedade em que é produzido. É necessário pensar o direito dentro dos lugares nos quais opera; a produção jurídica é ela também um processo social¹⁴⁶. Os institutos e princípios jurídicos precisam contextualizados com sua contemporaneidade¹⁴⁷.

Esse capítulo busca identificar os aspectos do pensamento do Direito Administrativo que se associam com a modernização do território sudoeste do Paraná. Naquele momento específico, o Direito Administrativo procurava ser um manual de instruções para lidar eficientemente com novos fatos jurídicos e sociais ao alcance dos olhos, pensamento, canetas e discurso dos juristas. Vendo-se associada ao Brasil real, ao vigente, a doutrina do Direito Administrativo tentava dar soluções adequadas a problemas complexos.

A modernização do país, que se dava através da atuação cada vez maior do Estado, se refletia no Direito Administrativo por institutos que se mostravam atualizados aos problemas que o Brasil enfrentava. Por isso, nesse capítulo, analiso os temas da intervenção, descentralização administrativa e desapropriação por função social. Identifiquei estes institutos como os mais citados dentro da produção bibliográfica de

¹⁴⁵ GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução: Luiz Ernani; Ricardo M. Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006a, pp. 140-141

¹⁴⁶ HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 23.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 29.

três administrativistas, dos anos 1939 a 1957. São eles Temístocles Brandão Cavalcanti, Ruy Cirne Lima e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho.

3.1 TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

No ano seguinte ao decreto que em 1941 fundou as colônias agrícolas, Temístocles Brandão Cavalcanti expressou suas inquietações sobre o tema em um capítulo de seu Tratado de Direito Administrativo¹⁴⁸. Ele comparou as colônias aos núcleos agrícolas. Estes seriam constituídos por um conjunto de pequenas propriedades rurais, com a finalidade de “estabelecer a unidade desses agrupamentos, racionalizar a distribuição e o aproveitamento da zona”. Esses três objetivos parecem definir em versão micro o que o governo pretendia na modernização do país: unidade nacional, racionalidade nos serviços e correção de erros sociais, assim como aproveitar os recursos naturais.

Por sua vez, as colônias agrícolas fariam parte de um plano bem mais completo: formar uma entidade economicamente autônoma por meio da qual se tiraria de uma zona todo potencial econômico, a partir da exploração rural. Por isso, as colônias deveriam ser instituídas e localizadas em lugares de condições geográficas muito peculiares. Para o autor, as especificidades econômicas interessavam pouco ao estudo puramente administrativo. Por isso ele não se deteve ao estudo do sistema de loteamento, venda ou distribuição de lotes; preferiu falar do que chamou “dois momentos de vida” das colônias.

O primeiro seria o de formação sob a tutela estatal, denominado “regime de menoridade”. Nesse momento, a capacidade de autoadministração seria reduzida. O poder público, explica Cavalcanti, não se contentou em facilitar a organização dos núcleos e colônias de forma indireta. Tomou o papel de localizar e chamar trabalhadores, assim como organizar e fornecer os meios de vida e subsistência da comunidade a que tinha atribuído vida autônoma. A segunda fase seria a da emancipação. A colônia se desintegraria plenamente da estrutura administrativa federal

¹⁴⁸ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942, págs. 205-212.

e não perduraria nenhum outro laço, exceto pelo controle de atividades de cooperativas e a existência de algum domínio federal sobre bens dentro do território. Os privilégios desapareceriam¹⁴⁹, porque só teriam existência justificada enquanto o poder federal pudesse administrar diretamente a colônia.

O autor entendia que a libertação da tutela administrativa do poder público demonstrava a natureza transitória da ação do Estado. Emancipada, a colônia perderia seu caráter de direito público, de organização administrativa centralizada, para constituir uma coletividade construída sobre bases cooperativas. O fim do Estado seria, portanto, organizar uma pequena coletividade. Intervinha para, logo em seguida, na maioria da colônia, lhe atribuir autonomia, através do reconhecimento de uma unidade econômica e jurídica que ele próprio criara e fizera crescer.

Ao concluir suas reflexões, o administrativista admite não poder tecer mais comentários com segurança. Ele parece expectante pela execução do decreto recém promulgado, pois somente assim se poderia *“definir com precisão o verdadeiro mecanismo administrativo das colônias”*. A nova experiência das colônias agrícolas colocaria à prova, escreve, as soluções administrativas para problemas como a direção da colônia em seu primeiro ano de vida.

O autor não tinha dados mais concretos sobre cada um dos possíveis problemas de administração que poderiam surgir a partir do funcionamento das colônias agrícolas. Como seus estudos tinham sido feitos para alertar os estudiosos de assuntos administrativos, fez questão de lembrar que a posição jurídica dessas entidades deveria obedecer a um sistema racional de administração e não a processos puramente empíricos.

A construção teórica desse jurista mostra as dúvidas existentes no manejar das colônias agrícolas. O Direito Administrativo, ao lidar com projetos de colonização, enfrentava dilemas trazidos pela modernização. Temístocles conclui sua análise sobre as colônias agrícolas dizendo ser de importância fundamental para a disciplina o processo de aproximação do governo central das regiões mais longínquas de nosso território para, por meio de seus agentes, exercer uma função eminentemente nacional.

¹⁴⁹ Relembrando o capítulo anterior: assistência médico farmacêutica, trabalho garantido durante o primeiro ano na colônia, ferramentas, casas etc.

Isto é, ele reconhece o interesse do Direito Administrativo na atuação modernizadora do Estado.

3. 1. 1. “O Estado encontrou duas formas consentâneas à sua finalidade”

É dentro do quadro da descentralização administrativa que Temístocles via a necessidade de um estudo aprofundado das colônias agrícolas¹⁵⁰. Elas interessaram ao autor porque reuniam a descentralização de funções dentro de um âmbito territorialmente definido. Isto é, apresentavam a descentralização administrativa tanto por território quanto por função. A relevância do assunto das colônias agrícolas no terreno administrativo estaria, então, nessa natureza mista. O autor esclarece que a implementação das colônias agrícolas não se tratava de cravar um território administrado pela União nos Estados, e sim de organizar, através da União, serviços dentro de uma área adquirida pelo governo federal. Estes serviços seriam definidos pelos seus limites territoriais.

Cavalcanti explica que a presença direta do poder central no interior dos territórios e nas atividades administrativas dos estados tendia a ser centralizadora. Por outro lado, do ponto de vista funcional, a tendência era descentralizadora, dada a relativa autonomia dessas entidades. Essa autonomia era outorgada e era administrativa. Esse processo substituiria uma descentralização de caráter territorial por outra mais tipicamente funcional, através da qual os estados e municípios cooperariam na execução de um plano previamente traçado. Onde anteriormente a presença do poder central não poderia ser explicada, o mesmo se encontraria congregando esforços das demais entidades e auxiliando o empreendimento financeiramente.

Mais que a discussão territorial da descentralização administrativa, o autor via no caráter das colônias uma descentralização funcional. Justifica a afirmativa porque toda a articulação de seus serviços, a colaboração exigida de governos estaduais e municipais e dos órgãos da administração pública federal teriam um fim perfeitamente definido, representariam uma única função específica, certa e determinada no conjunto das atividades do Estado. A harmonia dos fins e a organização uniforme que o jurista

¹⁵⁰ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de...* Op. Cit., p. 206.

verificara nas colônias agrícolas levava a considerar este aspecto funcional da colônia, cuja limitação única seria o território onde exerceria suas atividades.

Finaliza seu raciocínio declarando que tinha as colônias agrícolas como serviços descentralizados, organizados e administrados pelo Estado, mas constituindo uma unidade econômica e funcional do ponto de vista administrativo, com alguns problemas peculiares e necessidades próprias que não se confundiam com os dos organismos a que se achavam subordinadas. Não seriam autarquias, mas obedeceriam a uma descentralização por serviço dentro de uma escala hierárquica, perfeitamente integrada na organização administrativa e burocrática de um departamento do Estado.

Dentro dessa orientação, o princípio da descentralização precisara ser levado a um terreno que permitisse ao governo federal penetrar na área territorial dos Estados da federação. O propósito fora atender às necessidades dos serviços da União e, ao mesmo tempo, coordenar a vida e a atividade dos estados e dos municípios. Ao verificar um interesse a proteger na questão agrária brasileira, o Estado brasileiro chamou a si a iniciativa e interveio, compara à penetração do governo federal à do governo americano no vale do Tennessee. A maneira como Temístocles aborda a questão da intervenção estatal dentro do assunto das colônias agrícolas mostra uma inclinação que não é exclusiva sua, a de comparar os feitos da administração estatal brasileira aos da dos Estados Unidos, como forma de garantir o respeito do Estado às liberdades individuais.

Segundo ele, por ter identificado a limitação dos órgãos menores em proteger um interesse geral, ali o Estado norte americano organizara um serviço de grande repercussão positiva na vida administrativa e econômica dos Estados Unidos. Essa orientação traduziria uma tendência política centralizadora, pela presença direta do poder central dentro do território e nas atividades administrativas dos estados. Ele esclarece ter invocado propositadamente o exemplo da federação americana pois esta seria muito ciosa dos direitos dos estados sob o respectivo território.

O autor considera de suma importância no Direito Administrativo brasileiro o “processo de aproximação do governo central das regiões mais longínquas do nosso território para, sem prejuízo e ofensa aos direitos e prerrogativas dos estados, ali exercer uma função eminentemente nacional”. O Estado interviria para, logo em

seguida, na maioria da colônia, reconhecer nela uma unidade econômica e jurídica que ele criara e fizera crescer, emancipando-a¹⁵¹.

3.1.2. “Em benefício do interesse público”

Se Cavalcanti tivesse escrito sobre as colônias agrícolas alguns anos após sua implementação, provavelmente dedicaria um tópico para falar da desapropriação por função social. Como não tinha como saber do que aconteceria na Colônia Agrícola General Osório, preferiu falar da emancipação das colônias agrícolas, algo que não chegou a ocorrer no caso estudado. Mesmo assim, como os outros administrativistas de seu tempo, Temístocles fala bastante de desapropriação por função social em outras partes de seu trabalho.

Cavalcanti conceitua a desapropriação como uma medida de “incorporação a título oneroso ao patrimônio do Estado de bens do domínio privado, destinados estes a fins de interesse público.” Ressalta “não se tratar de medida socializante”, mas de um direito inerente a um poder de império, em benefício do interesse coletivo. Todos os bens são suscetíveis de desapropriação, mas a legislação mais moderna tem reduzido aos imóveis ou aos direitos a eles inerentes.

A ideia de propriedade constitui hoje um campo onde se debatem todas as doutrinas políticas e sociais. O conceito tem servido de pretexto para as maiores lutas e debates, e não estaríamos longe da verdade se reduzíssemos a ela toda a crise que avassala nesse momento os homens e as nações. A propriedade individual, a propriedade coletiva, a propriedade direito individual, a propriedade função social. Como quer que seja, a verdade dominante é que, absoluto ou relativo o seu conceito, ela, ou melhor, o seu uso se acha limitado por um princípio que zomba de todas as discussões doutrinárias, qual seja o de que o Estado pode dela se utilizar e se apoderar em benefício do interesse público. É um direito social que precede a transformação das ideias políticas socializantes, que vieram apenas modificar a medida do poder do Estado no que se refere à disposição da propriedade individual para fins de utilidade pública. A legitimidade desse poder decorre, já se vê, da obrigação imposta ao Estado de indenizar a propriedade particular. Somente por esta forma é possível conciliar essa faculdade do poder público com o conceito de propriedade individual¹⁵².

¹⁵¹ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de...* Op. Cit., p. 205.

¹⁵² CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, p. 33.

Stolleis identifica como uma das tarefas elementares - de cujo cumprimento dependia a própria legitimação - da administração moderna o “adiós a la idea diretriz de um poder del Estado monolítico, siempre presente, soberano”. Esse aspecto se aliaria a um outro, a substituição do conceito de ato administrativo para explicar as ações estatais pelo conceito de “interesse público”¹⁵³. Esses termos aparecem recorrentemente para justificar a descentralização administrativa, tanto territorial, já mais antiga, mas principalmente a técnica ou por serviços nesses dois autores. O Estado da descentralização administrativa vem acompanhado do adjetivo moderno. Se o Estado descentraliza porque é moderno, na construção teórica é possível identificar uma das características da modernização entendida pelos administrativistas, qual seja a busca pelo interesse público ou da coletividade, o bem-estar, o bem comum.

Esse trecho traz alguns elementos importantes: o primeiro é o reconhecimento de que o poder público, pela utilização do conceito de interesse público, se sobreporia a toda a doutrina. Além de reiteradamente justificar as ações do Estado brasileiro a partir do exemplo estadunidense; quando fala em desapropriação o autor parece preocupado em ressaltar que “não se trata de medida socializante”. A prova de que esse tipo de desapropriação levado a cabo pelo Estado não feriria o sistema capitalista e as liberdades individuais está na indenização¹⁵⁴.

3.1.3 É o século da administração

O autor diferencia a intervenção estatal do poder de polícia. Este seria a ação normal do Estado em sua função disciplinadora dos interesses individuais, em benefício dos próprios indivíduos e da coletividade, enquanto que a intervenção poderia suprimir o regime de livre iniciativa e implantar o monopólio estatal¹⁵⁵. Ele reconhece ter sido a intervenção estatal a ampliar os limites e a influência que o Direito Administrativo vinha exercendo sobre o conjunto das ciências jurídicas.

O Direito Administrativo é um ramo do direito de desenvolvimento relativamente recente. Tomou importância com o movimento de estatização que se vem processando nestes últimos vinte anos, sob a

¹⁵³ STOLLEIS, Michael. Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho administrativo en la era industrial. Trad. Jaime Nicolas Muñiz. In. *Documentación Administrativa*. n. 234. abril-junho 1993, p. 13.

¹⁵⁴ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Curso de...* Op. Cit., p. 515.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 447.

influência de uma nova política social, em que o Estado se apresenta dentro de uma finalidade tutelar de inconfundível preponderância. O desenvolvimento do Direito Administrativo é devido não só ao aumento da intervenção do Estado, mas também ao progresso da técnica, da ciência da administração, com o aperfeiçoamento dos métodos da administração. Por outro lado, o sentido técnico-administrativo dos problemas superou os demais. É o século da organização e, portanto, da administração. O Direito Administrativo tornou-se então disciplina preponderante, em virtude da importância dos problemas administrativos sobre os políticos no conjunto das atividades do Estado¹⁵⁶.

Num artigo publicado na Revista de Direito Administrativo¹⁵⁷, Temístocles escreveu que os fenômenos econômicos estariam dentre as atividades comuns ao Estado moderno. Afirma que essa função seria normal e necessária ao Estado, consagrada em todas as cartas constitucionais modernas. A participação estatal na economia nem sempre seria intervenção, categorizada pelo autor como uma forma de ação mais dinâmica e de exceção.

A intervenção em seu sentido próprio, técnico, rigoroso, só se realizaria e efetivaria no terreno econômico quando o exercício das atividades normalmente entregues à exploração privada fosse substituída por órgãos e serviços estatais. Para Cavalcanti, se o sistema normativo se excede e tira a livre iniciativa de indivíduos e empresas privadas, tem-se um regime de intervenção que se caracterizaria por uma disciplina mais rígida das relações econômicas, que transcenderiam a mera função de polícia. Essas manifestações do intervencionismo preocupariam e afligiriam quem se importava com os regimes econômicos fundados na supremacia do sistema capitalista e na neutralidade do Estado em face dos problemas econômicos.

A atividade política direcionava essas ações e, numa ordem mais abrangente, definia os rumos dos sistemas econômicos. Estes sim seriam realizados por meio de processos técnicos. A seguir o autor fala da Constituição de 1946. Como as dos demais países que permanecem capitalistas - e aqui o autor demonstra a preocupação com esclarecer não ter um posicionamento à esquerda, mas sim em defesa do sistema capitalista, com tímidas concessões ao sistema de intervenção de tendência socialista

¹⁵⁶ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de...* Op. Cit., 18.

¹⁵⁷ _____. O Estado e a ordem econômica – Problemas de técnica legislativa. In. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 25. Jul/Set. Rio de Janeiro: 1951b, p. 34.

(“sem o temor da palavra”)-, afirmou e garantiu a liberdade de iniciativa, mas abriu precedentes para a intervenção efetiva e direta do Estado¹⁵⁸.

Não existiam, para o administrativista, barreiras à intervenção direta senão aquelas que dizem com a própria liberdade individual e garantias inerentes ao direito de propriedade. Mesmo essa barreira poderia ser transposta pela indenização em dinheiro.

é preciso bem compreender que a intervenção do Estado, em todos os terrenos da atividade privada, não é sempre decorrente de uma política permanente, mas obedece frequentemente a contingências de momento, principalmente nos países que não conseguiram organizar a sua economia em período da história de maior estabilidade política e econômica¹⁵⁹.

Em outro artigo¹⁶⁰, Cavalcanti trata da preocupação da doutrina do Direito Administrativo com uma maior flexibilidade nas normas para que se adequasse à situação real do país. Na prática da constituição vigente, a de 1946, seria preciso “ater-se principalmente ao espírito da Constituição, ao sentido dos seus preceitos, para que o legislador não se afastasse dos princípios mais básicos e fundamentais do sistema”.

Como de praxe, dá o exemplo dos Estados Unidos. Para o autor o país atingira um grande grau de civilização a partir desta mesma orientação. A constituição americana e as instituições daquele país, o autor raciocina, tinham como base o regime democrático, porque nesse espírito foram construídas e elaboradas. Interpretar a constituição democraticamente não significava necessariamente votar, mas ter em vista a felicidade de seu povo e respeitar sua vontade. Respeitar esses princípios evitava as ditaduras, num lugar em que o povo fora educado no espírito da democracia.

Aqui se encontra um ponto fulcral para o Direito Administrativo da época, que é a justificativa do Estado autoritário. A democracia teria um outro significado. Não seria garantida pela participação no mecanismo de escolha dos dirigentes, mas sim por ter condições mais justas de existência. Assim, a democracia encontraria fundamento nos

¹⁵⁸CAVALCANTI, Temístocles Brandão O Estado e a ordem econômica ...Op. Cit., p. 36.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 38.

¹⁶⁰CAVALCANTI, Temístocles Brandão. A Constituição de 1946. In. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. VII. Jan/Mar. Rio de Janeiro: 1947, p.01-04.

direitos sociais, não nos individuais. A liberdade seria restringida para que mais pessoas usufruíssem do bem comum¹⁶¹.

Cavalcanti critica a rigidez da Constituição de 1946 e seu apego excessivo à propriedade individual como base do sistema econômico. O autor aponta isso como uma das causas para a crise que o regime atravessava, pois estaria engessado em circunstâncias políticas e econômicas às quais deveria adaptar-se, intervir e prevenir¹⁶². Ao mesmo tempo em que afirmava princípios clássicos e inerentes ao sistema capitalista, a constituição de 1946 permitia o ajuste às transformações sociais e econômicas, de modo a autorizar a intervenção do poder estatal, seja harmonizando interesses conflitantes, seja integrando completamente a atividade privada no aparelho estatal.

3.2 MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, professor catedrático da UFPR de 1938 até 1974, entendia que a descentralização administrativa nascia da impossibilidade da administração pública atender satisfatoriamente os novos e múltiplos serviços que exigiam proteção, leis, amparo técnico e eficiência de realização. Além de incapacidade material e técnica, o Estado centralizado se sentiria inapto para a complexa tarefa de dirigir esses serviços. Impedido de alcançar o ideal pretendido do bem-estar social, então, o Estado chama o indivíduo à colaborar e lhe delega poderes e funções¹⁶³.

3.2.1 Pelo bem-estar social

O autor identificou o aspecto geográfico do Brasil como determinante para uma grande inclinação para a descentralização administrativa do tipo territorial. Essa tendência teria começado com a distribuição do país em capitâneas, a partir de necessidades locais e interesses vitais - ainda que essa divisão fosse “fictícia e não

¹⁶¹ Sobre o assunto, ler CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. In. *Dois pontos*. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, p. 143-168, outubro, 2008.

¹⁶² CAVALCANTI, Temístocles Brandão. A constituição de 1946. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Volume VII, 1947, pags 1-4.

¹⁶³ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Autarquias Administrativas*. São Paulo: Empresa Gráfica da “Revista dos Tribunais”, 1939, p. 83.

aprovada”. Esses dois termos escolhidos pelo autor demonstram seu cuidado com a busca pelo real e com uma certa técnica que saberia identificar a vontade dos indivíduos para que o território fosse melhor dividido.

O regime federal teria legalizado a natureza descentralizadora da Nação, de viés territorial, repartindo os serviços públicos entre os entes federativos (União, Estados e Municípios). O desmembramento da soberania em um país como o Brasil, de largas extensões superficiais e de uma população espalhada por vários cantos e cada vez maior, só dificultaria a ação do governo, caso a administração ficasse adstrita a um só centro como na Corte, no tempo do Império. Dessarte, a descentralização faria parte de toda nossa história política. A aparelhagem administrativa dedicava-se a esse processo de repartição de soberania.

Como Temístocles, o autor se detém mais na descentralização funcional, explicada aqui pelas abstrações criadas pelo Estado. Ao lado das pessoas jurídicas reais, seria possível ver a todo momento o surgimento de uma série enorme de entes artificiais, seres de ficção, aos quais estariam afetos uma personalidade e um patrimônio público. Entre esses entes artificiais, fictos, encontraríamos o Estado e todas as entidades coletivas supletivas do mesmo Estado.

Franco Sobrinho afirma que “o Estado foi sempre entre nós reflexo de uma situação jurídica”¹⁶⁴. O código civil então vigente era taxativo, não deixava margem para outras interpretações: como pessoas de direito público apontava só União, Estados e Municípios. Para nossa lei positiva, não existiriam outras pessoas de direito público. O critério até algum tempo teria sido somente o da descentralização política e territorial.

Acreditamos que a descentralização territorial satisfizesse nossas necessidades do momento com absoluta centralização de serviços a toda prova. Não acreditamos porém que fosse suficiente, que bastasse ao desenvolvimento de país novo em formação. Nação de várias civilizações superpostas pelos usos e costumes, pela desigualdade geográfica, éramos antes de tudo uma coletividade de problemas a resolver. O Estado do Brasil nunca esteve integrado nas exigências da Nação. Viveu sempre afastado das grandes necessidades nacionais. Em nenhuma outra parte mais útil seria a nós a realização do bem comum por intermédio de uma forte descentralização por serviços. O Estado, mesmo de longe, nunca chegou a preencher suas funções e

¹⁶⁴ Ibidem, p. 85.

nunca topou com a iniciativa de criar funções anexas onde não pudesse por si próprio fiscalizar a existência de negócios públicos¹⁶⁵.

É com o conceito do bem-estar social que Franco Sobrinho procura explicar a conveniência de o Estado ordenar a descentralização por serviços, ou funcional. Ele identificou na descentralização administrativa a maior evidência de que o Estado evoluíra politicamente, ao lado da própria centralização político-jurídica. Esses dois traços marcantes estariam voltados para a “boa vontade” e capacidade estatal de conquistar a máxima satisfação dos desejos do homem. Também mostravam que o Estado saberia realizar suas funções com absoluta imparcialidade.

Ele identificou uma considerável transformação fisionômica do Estado individual em Estado social, o que marcara as linhas mestras das mudanças profundas que a sociedade experimentava naqueles dias. As funções do Estado, para ele, aumentaram de forma inesperada e isso se revelou pelo aparecimento de pessoas jurídicas autônomas, de institutos de serviços públicos personalizados, de sociedades com atribuições do exercício de pedaços da soberania popular, traduzindo esse movimento subversivo do individual para o social, do elemento homem para o elemento sociedade, do microcosmos para o cosmos.

Depois de passada a estupefação do mundo jurídico, entre aqueles que nada podiam empreender, fora das velhas bases individualistas, o fenômeno foi aceito tal qual se apresentava, oferecendo, ao lado do estudo do organismo do Estado, o estudo de uma descentralização (...) instigada pela criação de órgãos de serviços especializados, uma vez que só ao Estado era impossível satisfazer todas suas finalidades. Ninguém tirava do Estado a premência imediata, a necessidade vital, de cumprir os seus fins primários de vida¹⁶⁶.

Parece paradoxal. O Estado não conseguia satisfazer todas as finalidades, mas só ele podia fazer isso. Por isso concedia a soberania a outras entidades que cumpririam os seus fins, dos quais não abriria mão. Assim, o Estado ampliou a esfera de suas atribuições, procurando uma formalística conforme às manifestações e contingências da sociedade. O direito social, então, teria se formado no espírito da solidariedade entre os homens. O autor afirma que todo direito é ao mesmo tempo social e individual. E conclui sua argumentação: o bem comum é o fim, e o Estado é o meio capaz de atingir

¹⁶⁵ Ibidem, p. 88.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 42.

esse fim. Sem esse equilíbrio entre o individual e o social que só o Estado pode oferecer, seria inútil atingir os fins para o quais a sociedade existe¹⁶⁷.

Franco Sobrinho entende a centralização do poder político como necessária para que o Estado conheça tudo e participe do bem-comum - o fim de todo direito - através do serviço público. O responsável por definir o interesse público e suas proporções seria também o Estado. Ele caminharia para a interferência completa nos negócios sociais e econômicos.

O conceito de utilidade pública vem ligado à noção do bem comum: quando a ação estatal aumentou, o bem social foi se tornando o fim do poder político e mais foram os governantes se preocupando com o bem-estar das populações. Era preciso chegar a realidade jurídica à evidencia dos novos valores da vida. Certifica-se então a tendência de penetração do Estado em todas as esferas da vida, pela maleabilidade que o fez apto a sentir no contato permanente as necessidades dos grupos sociais. Podia remover essas necessidades por simples atos da administração.

A descentralização surgiu dessa vontade estatal de penetrar na órbita privada, assim como da necessidade da colaboração do particular nos negócios públicos que lhe dizem respeito¹⁶⁸. Veio assim a descentralização por serviços com a inclinação por parte do Estado de atingir maior âmbito de vida, em todos os setores de luta social. Muito antes, porém, a descentralização territorial, tal qual uma distribuição de atribuições administrativas, firmou-se para a boa marcha da coisa pública.

O autor identifica como essência dos regimes descentralizados a criação de entidades orgânicas, de formação própria e especial, pessoas de direito público que executariam em menor esfera a vontade estatal. A descentralização administrativa apareceria e se prestigiaria nos “grandes momentos críticos de inquietude em que o interesse do Estado está na maior colaboração individual plausível para a boa marcha dos negócios públicos.” Nessas ocasiões surgiria um equilíbrio entre o poder e o “elemento maleável e governado”, que é como ele caracteriza o indivíduo¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 52.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 81.

¹⁶⁹ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Introdução à teoria do órgão no Direito Administrativo, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Volume VII, 1949, p. 17.

3.2.2 A contribuição dos indivíduos para a coisa pública

A contribuição dos indivíduos para progresso da coisa pública era mais um aspecto que o autor discernia no Estado moderno¹⁷⁰. Com a complexidade social, esse Estado teria a obrigação de sentir as próprias necessidades. Com isso vinha o dever de realizar, na medida do possível, “tudo quanto a civilização aliada ao avanço técnico produzira para o bem-estar do homem”. As mutações do espírito político recompunham o Estado no sentido de conhecer os “grandes interesses em jogo”.

Ao representar o poder público, o primeiro objetivo do Estado seria provocar a felicidade social e, com ela, a do homem, lançando mão dos recursos a seu alcance. A participação do indivíduo nos negócios públicos por intermédio de competências especializadas seria, portanto, uma das grandes medidas tomadas pelo Estado moderno. Ao facultar serviços, descentralizando-os por espécies, o governo criaria uma personalidade da qual brotaria “uma corrente de força coletiva, de energia social, que não se pode prevenir nem calcular”. Dentro da soberania do Estado, essas entidades, autônomas pelos próprios característicos, fins, objetivos e formação, seriam pedaços da soberania geral. Para ele, esse fenômeno da descentralização não era novo e aparecia em todos os tempos da história, principalmente nas mais difíceis. Mas com o caráter jurídico soberano e autonomia pura, “só nosso século o conhecia”.

3.2.3 Da intervenção estatal

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho defende que a par da descentralização administrativa, a autonomia conferida aos estados deveria fortalecer a centralização política. Como organização, organismo, o Estado existiria para a boa orientação dos negócios coletivos. A história teria feito dele o órgão máximo dos interesses sociais.

no mundo moderno, acrescido de forças reacionárias apreciáveis, onde a civilização burguesa atingiu seu momento crítico, a palavra do poder público nos íntimos recantos onde executa o Estado atividades de ordem, em meio à inquietude ambiente, é a maior arma que possuímos de satisfação das necessidades vitais das populações organizadas¹⁷¹”.

Para o autor, o fim para o qual o Estado vivia era o da realização do direito. No plano da felicidade social, o direito seria a aspiração última, o próprio dinamismo estatal.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 19.

¹⁷¹ SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Autarquias...* Op.Cit., p. 110.

Cumpria ao Estado satisfazer o homem, lhe dar segurança e conforto espiritual, interpretar as normas com os princípios que escolhesse, mas sempre humano e sempre forte nas convicções de realizar o bem comum. A estrutura do Estado seria impossível de fixar, ele apresentava a cada instante transmutações que o faziam diferente, estava em frequente transição. “Nada detém sua ânsia de transformação”. Os limites que o direito público fixara exigiram cada vez mais justificativas conforme o avançar do tempo. “Cada problema novo obriga nova atitude”. Disso vinha a necessidade obrigatória de intervir em tudo que é social, desconfiando das fórmulas fixas¹⁷².

A intervenção do Estado na vida econômica da nação só seria legítima quando imprescindível à satisfação de necessidades coletivas¹⁷³. O serviço público é o conceito fundamental que o autor maneja para explicar a “evolução moderna do direito público”¹⁷⁴. O poder político do Estado, modernamente, é que possui esse forte caráter intervencionista, autoritário até, noutra sentido¹⁷⁵.

Como se vê, não podemos nos deter, o que é verdade, nas fórmulas até ontem consideradas definitivas, que a ciência antiga nos oferece. A inteligência política desperta sob a ação de impulsos audaciosos (...). A nossa visão é de síntese panorâmica. Domina-nos um gosto de novidade. Os quadros em que a filosofia fixou os destinos do homem são insubsistentes. Vivemos dentro em círculos abertos, sujeitos a todas as penetrações, ameaçados de ver nosso destino tomar rumos diferentes, negar nosso de aperfeiçoar pela educação jurídica os grupos e as populações, com um sentido de melhor igualdade dentro de um maior âmbito de liberdade plena. Veremos, mais para diante, a intenção social do direito pelo novo pensamento e, obedecendo aos imperativos das circunstancias políticas, virado para as grandes possibilidades¹⁷⁶ que nos oferta o mundo atual, de levantar uma civilização afeita à nossa formação e ao nosso espírito, forte no que aproveita os materiais históricos e sensível porque aceita como autênticos os dados que a observação e a experiência nos provê, na luta incessante de todas as horas. (...) O conceito de direito não traduz dogmatismo nem ortodoxia. Surge espontaneamente da experiência histórica, do exame do maior número possível de fenômenos jurídicos realizados. O homem é digno de um querer e de um desejo que se perfazem pela ação¹⁷⁷.

¹⁷² Ibidem, págs. 19-21.

¹⁷³ Ibidem, p. 25.

¹⁷⁴ Ibidem, 1939, p. 29.

¹⁷⁵ Ibidem, 1939, p. 99.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 44.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 46.

3.2.4 Desapropriação por função social

Sobre desapropriação, Franco Sobrinho faz uma construção histórica que explica o momento vigente. A revolução russa de 1917 mostrara para ele uma democratização forçada, a luta contra todo o direito estabelecido, princípios e leis vigentes. A lei na Rússia, como toda organização constitucional, não fugia dos imperativos das “ideias ambientes e dos fenômenos políticos da vida”. “A liberdade jurídica da revolução francesa dera motivo à liberdade social da revolução russa”. O autor via o direito ao trabalho e à assistência como mais importantes que o direito ao voto, à participação política em geral. A tutela do código seria substituída pela tutela da autoridade ilimitada¹⁷⁸.

Proteger aos pobres e aos fracos agora era da alçada do Estado, e não só um dever do Estado, mas um dever reservado a todos¹⁷⁹. Intervir no patrimônio privado, agora, era só uma outra forma de proteger ao bem comum. Proteger o menos apto e o menos capaz era a maior conquista do direito moderno. O autor segue afirmando que o dogma liberal estava falido e já não enganava a nova geração que abrisse os olhos ao mundo das ideias. Ela teria sentido a insuficiência das leis e a decadência dos processos de aplicação do direito. A técnica política evoluíra e o direito, que até então não tinha mudado, precisou da violência revolucionária, de uma guerra mundial de quatro longos anos para que abandonasse o “caos individualista”¹⁸⁰.

Para o administrativista, o que agora orientava o direito era o senso coletivo. O próprio direito de propriedade abandonava a rigidez civilista e fugia do controle dos códigos. O direito em espécie tomava assim um largo aspecto social. “Mais que modernos, tentamos ser atuais”¹⁸¹. As inovações governamentais, muitas vezes umas opostas às outras, teriam colocado o Direito Administrativo de então em confusão. A nova tendência da disciplina seria observar o Estado em atividade e descobrir as regras jurídicas que regeriam essa atividade e serviriam para realizar, dentro do campo de vida social, as funções da administração. Para ele, o dever dos administrativistas em geral,

¹⁷⁸ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação por utilidade pública*. Curitiba: Ed. Guaira, **1942**, p. 78.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p.13.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 20.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 22.

ou estudiosos desses problemas, era afastar o “germen da desagregação”. Temer processos de dissolução armados pela política facciosa¹⁸².

3.3 RUY CIRNE LIMA

Professor catedrático de Direito Administrativo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ruy Cirne Lima escreveu este pequeno parágrafo:

A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos.

A posse é, pelo contrário – ao menos nos seus primórdios- a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação¹⁸³.

Não é possível afirmar que o autor tivesse a propriedade de terras como assunto favorito, mas pelo menos é este o tema que mais ocupa seus escritos. Ele escreveu um livro falando sobre sesmarias e terras devolutas, uma construção histórica que começa no Brasil colonial.

Ele afirma que todo o nosso território era terra devoluta, e as alienações, durante séculos, não conseguiram senão desfalcá-lo em pequenas parcelas, sem diminuir-lhe as proporções colossais. Para gerir o território imenso, era preciso poderes especiais. Sobre a base da propriedade particular se deveria erguer a estrutura econômica e social de uma população nova. Era um país a ser construído, não uma população a ser cultivada ou criada. A nova divisão político administrativa da Constituição de 1891 trouxera como consequência o fracionamento dessa massa territorial. Nesse sentido, critica a desproporção dos territórios estaduais, que agravava as desigualdades regionais.

Lima defende que os bens de domínio público sejam prescritíveis em benefício da colonização. Nesse aspecto, menciona o artigo 125 da constituição de 1934, ampliado pelo art. 156 da constituição de 1946. Esse artigo determina que a lei deveria facilitar a fixação do homem ao campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Os estados deveriam assegurar aos posseiros das terras devolutas a preferência para aquisição das mesmas. O dispositivo questiona a

¹⁸² Idem.

¹⁸³ LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Sulina, 1954, p. 47.

imprescritibilidade das terras públicas ao determinar que os posseiros de terras devolutas poderiam, comprovada a produtividade, ter a propriedade reconhecida após dez anos de ocupação¹⁸⁴.

Sobre os bens de utilidade pública, Lima fala das consequências da qualificação de domínio público e de patrimônio administrativo. A mais importante seria a de que os bens incorporados ao patrimônio público não precisavam ser de propriedade pública, necessariamente. Os bens a compor o patrimônio público poderiam ser de propriedade privada e utilizados administrativamente sem complicações. Isso mostraria como o conceito de administração, mais amplo, teria penetrado na estrutura do Direito Administrativo, de modo a permitir que bens de propriedade privada, vinculados a um sujeito de direito estranho à atividade administrativa, se atrelassem e pertencessem ao patrimônio público¹⁸⁵.

O autor enxerga analogias evidentes na posição do poder executivo com as atividades do administrador privado no sistema do Estado moderno. Os tutores, pais e órgãos de pessoas jurídicas atuariam em momentos transitórios da existência dessas mesmas pessoas, até que estas adquirissem independência. O poder executivo é o poder que age, tem a “vida transitória” entre o início, a lei do poder legislativo, e o fim, a sentença que julga do poder judiciário¹⁸⁶.

Em todos esses casos a propriedade e a administração vem separadas. O critério dessa separação seria o da finalidade do bem. Enquanto a propriedade ou a titularidade vincularia o bem ao sujeito de direito, a administração vincula o mesmo bem ao fim a que deve servir. Esse fim determina os limites da administração. Inepto o sujeito de direito para realizar esse fim, separam-se a propriedade ou titularidade e a administração para atribuir-se esta a pessoa capaz. Asseverou-se já em tal matéria que a pertinência de um bem a um fim exclui a pertinência dele a uma pessoa¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 110.

¹⁸⁵ LIMA, Ruy Cirne. O conceito fundamental do Direito Administrativo. *Revista do Direito Administrativo*, volume VII janeiro-março de 1947, p. 59.

¹⁸⁶ LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro*. Gráfica Editora Santa Maria: Porto Alegre, 1953, p.20.

¹⁸⁷ LIMA, Ruy Cirne. *Introdução ao estudo do Direito Administrativo brasileiro*. Edição da Livraria do Globo: Porto Alegre, 1942, p. 21.

3.3.2 Direito do Estado contra um indivíduo

Sobre desapropriação¹⁸⁸, Lima afirma que esta pressupunha cogência, um dever, não um poder. A desapropriação era vista pelo autor como um direito do Estado contra o indivíduo. A necessidade pública justificaria a violação do regime de propriedade individual estabelecido pelo direito objetivo. O instituto se tornaria inútil para o Direito Administrativo caso o particular transmitisse o bem voluntariamente ao Estado, já que a compra e venda seria regulada pelo direito privado¹⁸⁹.

Ele entendia o instituto como exclusivamente de direito público. O ato de desapropriar era um ato de direito público, regido por ele em sua substância e efeitos. Esses efeitos só seriam reconhecidos pelo Direito Civil, que se limitava a pensar sobre as consequências deles. Se as relações entre os indivíduos supõem a existência da sociedade, seria um erro atender só às necessidades dos indivíduos e suas relações. No entanto, o autor considera erro maior aplicar a noção de bem comum à sociedade, porque ela e seus fins são meios para a realização dos fins do homem. Por isso o autor defende que o bem comum seja um conceito aplicável apenas ao homem, ao indivíduo que se insere na sociedade e está, portanto, interessado na conservação do todo. A diferença entre o bem individual e o bem comum residiria aí, portanto: o primeiro se refere ao indivíduo em si, e o segundo enquanto parte de um todo¹⁹⁰.

Para diferenciar o bem comum e a utilidade pública, o autor recorre à explicação do direito romano. “A mesma diferença existe entre o *fruit* e o *uti* da técnica jurídica”. o primeiro é a satisfação de uma inclinação e o segundo, o meio pelo qual o *fruit* pode ser alcançado. Mesmo não sendo capaz de usufruir, a sociedade poderia dispor de recursos para perseguir o bem privado de cada indivíduo, dando as condições essenciais ao bem comum que interessaria a esse indivíduo como parte de um todo. “A utilidade pública representa o conjunto dessas condições indispensáveis ao bem comum. A utilidade pública inspira todo o direito”.

¹⁸⁸ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo brasileiro, parte geral e parte especial*. Porto Alegre: Livraria do Blobo, Barcellos, Bertaso & cia., 1939, p. 118.

¹⁸⁹ LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de ...Op. Cit.*, p. 62.

¹⁹⁰ LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de ...Op. Cit.*, p. 44.

A utilidade pública promoveria várias atividades dentro da sociedade, e promovê-la incumbiria especialmente ao poder público¹⁹¹. No Direito administrativo estariam as regras jurídicas aplicáveis à tarefa, daí a sua importância¹⁹².

3.3.3 O Direito da cidade terrena

Ruy Cirne Lima se destaca dos outros administrativistas por preferir basear sua argumentação na legislação dos romanos e nos filósofos Tomas de Aquino e Agostinho. Parece um tanto contraditório defender o novo, o moderno, sobre bases tão tradicionais e um pouco ultrapassadas, se considerarmos o conjunto do que os outros administrativistas escreviam. Contraditório, é claro, se desconsidero que de contradições nossa modernização, inclusive a jurídica, é feita. Julgo que, dentro dessas características, a construção teórica mais interessante feita por esse jus-administrativista seja o que ele chama de “delimitação teleológica” do Direito Administrativo.

Lima se importava com o conceito de tempo. Ele via a administração pública como transitória e intervalada, ao passo que a lei e a sentença aspiravam ser eternas e definitivas. Por isso estabelece delimitações ao Direito Administrativo dentro do “signo da temporalidade”. A construção teórica que o autor faz é a seguinte:

O direito privado seria o direito do homem “como tal”, tendo em vista sua “vocação e destinos eternos”. O autor inclusive expõe em diversos trechos seu jusnaturalismo. Dentro desse direito privado e perpétuo, já que reflete o destino eterno do homem, o domínio é o direito subjetivo com preeminência. Essa perpetuidade manifesta a essência espiritual do homem: é a expressão da vontade sobre a natureza física, o domínio aspira a ter extensão igual à da nossa própria vontade”. Na verdade, se o espírito é imortal, o domínio deve ser perpetuo por que ele afirma o seu primado sobre as cousas.

O domínio se sobreporia ao tempo porque traduz-se num esforço de libertação do tempo da matéria, chumbado a condição desta. Se subiria na escada da liberdade para atingir o que o autor chama de “eviterno”¹⁹³, no qual o espírito participaria da

¹⁹¹ Ibidem, p. 45

¹⁹² Ibidem, p. 46.

¹⁹³ LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de ...Op. Cit.*, p. 54.

eternidade. Seria possível, pelo domínio, de alguma forma libertar-se de todo o tempo. A administração, em contrapartida, vincula os bens e os fatos a finalidades temporais. Assim, pela administração pública se proveem os fins da “cidade terrena”.

A administração ia além dos limites do Direito Administrativo, já que algumas administrações, como a dos pais, tutores e representantes legais, se incluíam nas matérias de direito privado. No entanto, essa modalidade de Direito Administrativo era dispersa, não havia o que a coordenasse em unidade. No serviço público, o núcleo central que dá significado à atividade administrativa é o Estado. A existência do Estado, diz ele, é “pressuposto histórico indispensável da existência do Direito Administrativo”¹⁹⁴.

*É elementar em todas as épocas ao conceito de administração a ideia de adequação ou tendência a um fim*¹⁹⁵. A administração seria a ação que obedece a um plano estabelecido, busca realizar um fim já determinado. Esse fim já dado seria o principal componente do conceito de administração, e os agentes administrativos não poderiam influenciar sobre a atividade administrativa a não ser pelos meios de executar o fim a que estariam adstritos. A forma poderia mudar, mas não o resultado.

“Essa disciplina se diferenciaria do direito privado pela predominância da utilidade pública nas matérias que lhe são objeto e caracteriza-se pela frouxidão de linhas de seu sistema e pela mobilidade de suas expressões legislativas”. Nesse sentido, o Direito Administrativo se vincularia muito mais à sociedade que o direito civil.¹⁹⁶ Nessa comunicação direta com os elementos da vida social que o Direito Administrativo adquire sua importância naquela fase da República¹⁹⁷.

O autor dá destaque à maleabilidade da disciplina para se adaptar as transformações do Estado no prefácio de um livro dedicado aos seus alunos de Direito Administrativo. Ele critica a influência passageira de doutrinas na elaboração dos programas de alguns professores da disciplina, e se orgulha de seus estudantes não encontrarem no novo manual reminiscências a autores estrangeiros. Mesmo que os

¹⁹⁴ LIMA, Ruy Cirne. O conceito fundamental do Direito Administrativo. *Revista do Direito Administrativo*, volume VII janeiro-março de 1947.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 18.

¹⁹⁶ LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de ...Op. Cit.*, p. 41.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 121.

grandes autores europeus merecessem ter suas lições estudadas, ele preferira remeter seus alunos a consulta dos autores brasileiros.

Ele admite que os alunos podiam identificar nisso uma mudança de opinião do autor, se não nos últimos anos, pelo menos nos últimos meses. Essa mudança serviria para demonstrar como o conhecimento demandava estudo contínuo do direito. As mudanças atingiam as leis, instituições, princípios e regulamentos. Isso serviria para advertir que constantemente também se transformavam a administração e o Direito Administrativo.

No sentido de atender à demanda por direitos sociais, a técnica da administração adquiria cada vez mais relevância. Os cursos de administração pública que surgiam de maneira crescente no Brasil atestariam seu progresso. Nesse sentido, a administração pública e o Direito Administrativo brasileiros cumpririam um papel cada vez mais preeminente: “aquela pela iniciativa indispensável ao progresso, este pela disciplina jurídica orgânica, essencial às realizações permanentes”. O país passara por uma profunda transformação política, e nela o autor identifica a causa de uma nova fase no estudo sistemático do Direito Administrativo no Brasil¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 135.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Revolta dos Posseiros revelou elementos riquíssimos para a compreensão do Direito Administrativo brasileiro. Os juristas dessa disciplina estão obsessivamente pensando o Estado e suas formas de intervir para transformar a sociedade brasileira. Longe de ser uma ciência hermética, aquela disciplina se mostrou imersa nas intenções do Estado. Os conceitos elaborados pelos administrativistas saíram dos livros para transformarem a realidade brasileira, modernizando-a.

Nesse sentido, pensar a desapropriação por função social, a descentralização administrativa e a intervenção do Estado nada mais se mostra que tratar de soluções práticas que abrissem o caminho da modernização no país. Esses conceitos não foram feitos para estarem intocados dentro das bibliotecas e a Revolta dos Posseiros demonstra isso.

Como Cavalcanti afirmara, a intervenção estatal acontecia nas contingências, especialmente em países de economia ainda não muito organizada. No primeiro momento, a administração atuou na região através da intervenção federal. Ela saiu dos livros para encontrar os problemas de uma região que, dentro do Brasil, falava espanhol e usava a moeda estrangeira. Foi criado o Território Federal do Iguazu e um conceito do Direito Administrativo serviu para que o Estado nacionalizasse as fronteiras e a economia do sudoeste do Paraná através da presença direta do poder estatal.

É emblemático notar também, nos pedidos de quem queria a volta da intervenção federal na região, a maior preocupação com o desenvolvimento e a redução das desigualdades que com a liberdade em si. Essa orientação se percebe nos administrativistas, que o usam de base para justificar o Estado autoritário. A presença direta do Estado era vista como imprescindível para que se atendessem as necessidades coletivas.

No segundo momento, a Colônia Agrícola General Osório foi criada como pedaço da soberania geral. Descentralizada tanto por território quanto por função, esse instituto permitiu que o poder estatal penetrasse em regiões distantes, normalmente fora do seu alcance, para modernizá-la. Ela foi uma solução prática pensada dentro do Direito Administrativo para que o Estado intervisse em um território determinado, respeitando as peculiaridades do local, principalmente na forma de assistência ao

agricultor. A utilidade pública para aquela região só pode ser atingida em obediência a essa forma específica, adequada à finalidade estatal. A aparelhagem administrativa atuava nesse processo de descentralização que, em essência, era um processo de repartição da soberania do Estado para atingir o bem-estar social.

Com esse caso não foi possível entender como funcionaria a emancipação da colônia que Cavalcanti previu, porque ela não atingiu essas condições. Ao contrário de encerrar a participação da administração pública, o Estado passou a regular de outra forma a região. O instituto que conserta as coisas naquele caso é a desapropriação por função social. Os argumentos do direito privado sobre a terra são ignorados em detrimento do direito público, e a posse dos agricultores é regularizada conforme a situação de fato. De acordo com os deputados e administradores, outra vez alinhados com os administrativistas, a desapropriação se faria para evitar o alastramento do comunismo.

O Getsop é o órgão que retoma a administração pelo governo da região e continua com os projetos de modernização iniciais. Órgão descentralizado, preocupa-se com a técnica e eficiência dos seus serviços, e procurou se adaptar à situação vigente. Ele se adequa, no seu funcionamento, ao cuidado daqueles administrativistas com normas que se adaptassem a situação real do país. A divisão das terras, ao contrário de “fictícia e não aprovada” como era a distribuição do país em capitâneas, se fez estudando cada caso em particular e respeitando a vontade dos posseiros, mesmo que a forma do território não fosse a mais “estética”. Houve cuidado na busca pelo real e com estudos técnicos que embasassem a atuação do órgão, o que se alinha a outra tendência do Direito Administrativo dos anos 1950.

Tanto a Cango quanto o Getsop existiram em razão da contribuição de indivíduos para o progresso da coisa pública, uma característica que os administrativistas detectavam no Estado moderno. O interesse do Estado é identificado pelos administrativistas como essa maior colaboração individual para o andamento dos negócios públicos.

A história do sudoeste do Paraná mostra a permanência daquela dificuldade de modernizar que se verifica em outros momentos da história brasileira. Revela também o conceito de modernização de meados do século XX, que era pensado a partir de uma garantia estatal de relações iguais de vida dentro da sociedade.

A utilidade pública, o bem-estar social, são conceitos que para os juristas representam nada menos que o sentido da modernização brasileira. Esses conceitos definiram a administração e o direito aplicados no sudoeste do Paraná. O Direito Administrativo no pensamento dos juristas se fazia para o Brasil real, e seus conceitos se adaptavam às necessidades e embates que os administradores enfrentavam na modernização.

A doutrina do Direito Administrativo, ao não ser direito da “Cidade Celeste”, não garantiu o “Eldorado” alardeado pelas propagandas de terras do sudoeste do Paraná. Mesmo assim, entre imperfeições e embates como todo processo de modernização brasileiro, atuou para modernizar ao não oferecer fórmulas estanques, dogmas permanentes nem teorias à toda prova para o Brasil. Como direito da “Cidade Terrena”, adentrou os sertões e as valetas, tentou resolver situações as mais adversas, “enfrentou os tigres”. Forneceu enxadas e silenciou winchesters. Foi, parafraseando o escritor que tanto gosta de sertões, a certeza do “dar-se um jeito”.

REFERÊNCIAS

FONTES PRIMÁRIAS

Folhetos

As terras da Superintendência das Empresas Incorporadas no Paraná. Histórico das Glebas entregues a Citla e agora devolvidas. A ruínosa transação a que o tribunal de contas negou registro. Rio de Janeiro, 1º folheto, 1951

As terras da Superintendência das Empresas Incorporadas no Paraná. Os imóveis “Missões” e Chopin”. Anulada pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos a homologação judicial da escritura de dação e pagamento e a sua transcrição no Registro Geral de Imóveis- Acórdão unanimemente proferido na Apelação Cível n. 3.303. 2º folheto. Rio de Janeiro, 1953.

Publicações Oficiais

CANGO. *Telegrama.* 5 dez. 1944, Pato Branco. A José Carlos.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XIV, n. 38. Capital federal. Seção I. 11 de abril de 1959. Ata da Comissão Parlamentar de Inquérito. Para examinar as graves ocorrências do sudoeste do Paraná e propor medidas legislativas a fim de resolver os problemas de posse e de propriedade das terras situadas na região. Resolução n. 110, de 1957.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Apresentação do projeto do Decreto 2/1959. 4 de abril de 1959.

GABINETE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. *Relatório da Administração do Engenheiro Deni Lineu Schwartz.* Francisco Beltrão. Gestão 1969-1973.

MADER, Othon. *A rebelião agrária no sudoeste do Paraná em 1957;* separata de dois discursos pronunciados no Senado Federal em 6 e 9 de dezembro de 1957. Rio de Janeiro, 1958.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. GETSOP. *Relatório Final das Atividades.* 1962-1974

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. *Dossiê SEIPN- Brazil Railway Company*

UNIÃO FEDERAL- ESTADO DO PARANÁ. Presidência da república. Gabinete militar. GETSOP. Normas para titulação de patrimônios a que se refere a portaria nº 35/65. Curitiba, 30 de julho de 1965.

Jornais e Revistas

Correio Riograndense.

Folha do Sudoeste

O Estado do Paraná

Revista Gente do Sul

Revista O Cruzeiro

Depoimentos

CARNEIRO, Abílio. Depoimento. In. LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão: 25 anos de lutas, de trabalho e de progresso. *Francisco Beltrão*: Editora Folha do Sudoeste Ltda, 1980

DUARTE, Amantino José. Depoimento in: LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão: 25 anos de lutas, de trabalho e de progresso. *Francisco Beltrão*: Editora Folha do Sudoeste Ltda, 1980

FREITAS, Jahyr de. Depoimento. In. LAZIER, Hermógenes. Francisco Beltrão: 25 anos de lutas, de trabalho e de progresso. *Francisco Beltrão*: Editora Folha do Sudoeste Ltda, 1980

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias de Direito Administrativo

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942, págs. 205-212.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

_____. A Constituição de 1946. In. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. VII. Jan/Mar. Rio de Janeiro: 1947a, p.01-04.

_____. O Estado e a ordem econômica – Problemas de técnica legislativa. In. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 25. Jul/Set. Rio de Janeiro: 1951b

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Autarquias Administrativas*. São Paulo: Empresa Gráfica da “Revista dos Tribunais”, 1939.

_____. *Desapropriação por utilidade pública*. Curitiba : Ed. Guaíra, 1942.

_____. Introdução à teoria do órgão no direito administrativo, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Volume VII, 1949.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro, parte geral e parte especial*. Porto Alegre: Livraria do Globo, Barcellos, Bertaso & cia., 1939

_____. *Introdução ao estudo do direito administrativo brasileiro*. Edição da Livraria do Globo: Porto Alegre, 1942.

_____. O conceito fundamental do Direito Administrativo. *Revista do Direito Administrativo*, volume VII janeiro-março de 1947.

LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro*. Gráfica Editora Santa Maria: Porto Alegre, 1953.

_____. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LOPES, Luis Simões. Apresentação. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, volume I, n. 1, Rio de Janeiro, janeiro de 1945.

Fontes Bibliográficas Secundárias

ANDRADE, Oswald. Manifesto da Poesia Pau-Brasil. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 18 de março de 1924.

ASSIS, Machado de. *A Semana: crônicas (1892-1893)*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, n. 4, 2006

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. Max Limonad, 2003, p. 38.

_____. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes*. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22789978/2041661191/name/Bercovici>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. "Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico." *RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*, págs. 510-528, vol. 2, 2004.

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2007.

FERREIRA, Breezy Miyazato Vizeu. *O direito matrimonial na segunda metade do século XIX: uma análise histórico-jurídica*. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. *Dois pontos*. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, p. 143-168, outubro, 2008.

COLNAGHI, Maria Cristina. *Colonos e poder: a luta pela terra no Sudoeste do Paraná*. Dissertação, Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1984.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

DIAS, Rebeca Fernandes. *Pensamento criminológico na primeira república: o Brasil em defesa da sociedade*. Tese de doutorado em Direito. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2015.

ELIAS, Norbert. *Sobre o Tempo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor Ltda, 1984.

FLÁVIO, Luiz Carlos. *Memória(s) e território: elementos para o entendimento da constituição de Francisco Beltrão-PR*. Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 2011.

FONSECA, Ricardo Marcelo, SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (orgs.). *História do direito em perspectiva*. Curitiba: Juruá, 2012.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Tra mimesi e jabuticaba: recezioni e adattamenti della scienza giuridica europea nel Brasile del XIX secolo "in" SORDI, Bernardo e COSTA, Pietro (orgs.). *Storia e diritto*. Milano: Giuffré, 2003.

_____. A "Lei de Terras" e o advento da propriedade moderna no Brasil. *Anuario mexicano de historia del derecho*, v. 17, p. 97-112, 2005.

_____. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação no século XIX. In: *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade Federal do Paraná, v. 44, p. 61-76, 2006.

_____. Teixeira de Freitas: um jurista "traidor" na modernização jurídica brasileira. *Revista do Instituto Histórico e Geographico Brasileiro*, v. 452, p. 341-354, 2011.

_____. A modernização frustrada: a questão da codificação civil no Brasil do século XIX. *Manual de Teoria Geral do Direito Civil*, 1, págs. 13-34, 2011.

FOWERAKER, Joe. *A Luta pela Terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

GARDONI, Rennan Klingelfus. *Vacinação obrigatória: liberdade individual e utilidade pública na modernização do direito brasileiro na república velha*. Monografia. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017

GINZBURG, Carlo; D'AGUIAR, Rosa Freire; BRANDÃO, Eduardo. *O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício*. Editora Companhia das Letras, 2007

GOMES, Angela Maria de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo In. PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOMES, Iria Zanoni. *1957: a revolta dos posseiros*. Curitiba: Criar Edições, 1986.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GROSSI, Paolo. *L'Europa del diritto*. Bari: Editora Laterza Fare L'Europa, 2007.

GUANDALINI, Walter. *Gênese Do Direito Administrativo Brasileiro: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

HANSEN, Thiago Freitas. *Codificar e conservar: ciência e pensamento jurídico na formação do Código Florestal de 1934*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

HARDMAN, Francisco Foot. *Trem fantasma: a modernidade na selva*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

HOBBSAWM, Eric John. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel, 1974.

_____. *Bandidos*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

LAZIER, Hermógenes. *Francisco Beltrão: 25 anos de lutas, de trabalho e de progresso*. *Francisco Beltrão*: Editora Folha do Sudoeste Ltda, 1980.

_____. *Folha do sudoeste*. Francisco Beltrão, sexta feira, 3 de março de 2006.

LYNCH, Christian. *Por que pensamento e não teoria? a imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970)*, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, n. 4, Rio de Janeiro, 2013.

_____. *Cultura política brasileira*. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 36, Porto Alegre, 2015.

MADER, Othon. *A rebelião agrária no sudoeste do Paraná em 1957; separata de dois discursos pronunciados no Senado Federal em 6 e 9 de dezembro de 1957*. Rio de Janeiro, 1958.

MESURINI, Mauricio da Costa. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no Direito Público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MOREIRA, Karolyne Mendes Mendonça. *Nascentes no deserto: pensamento jurídico, regulamentação do trabalho e legislação social no início da república (1889-1916)*. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. *Estado Novo: Ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Vargas. Os intelectuais e as raízes da ordem. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.
- PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PRADO, Maria Emília. Os Intelectuais e a eterna busca pela modernização do Brasil: O significado do projeto nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950-60. *Historia Actual Online*, n. 15, 2008.
- RIBEIRO, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil. *Direito em Ação-Revista do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 8, n. 1, 2012.
- SAMPAIO, Gabriela dos Reis. *Nas trincheiras da cura*. Campinas: UNICAMP, 2001.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SCHWARCZ, Lilia M. e STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Estado Novo, um auto-retrato*. Arquivo Gustavo Capanema, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, Coleção Temas Brasileiros, 24, 1983.
- STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009.
- STOLLEIS, Michael. Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho administrativo en la era industrial. Trad. Jaime Nicolas Muñoz. In. *Documentación Administrativa*. n. 234. abril-junho 1993
- VERÍSSIMO, Érico. *O continente*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2004.
- WACHOWICZ, Ruy. *Paraná, Sudoeste. Ocupação e Colonização*. Curitiba: Lítero Técnica, 1985.
- WEFFORT, Francisco Correa. As escritas de Deus e as profanas: notas para uma história das idéias no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 57, São Paulo, 2005.
- _____. *Formação do Pensamento Político Brasileiro. Idéias e Personagens*. São Paulo: Ática, 2006.