

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciências Sociais (ICS)  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

O Estatuto da Terra: a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da  
ditadura civil-militar

Autor: Jean Michel Moreira da Silva

Brasília,  
2015

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciências Sociais (ICS)  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

O Estatuto da Terra: a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da  
ditadura civil-militar

Autor: Jean Michel Moreira da Silva

Dissertação apresentada ao Departamento de  
Sociologia da Universidade Brasília (UnB) como  
parte dos requisitos para obtenção do título de  
Mestre

Brasília, fevereiro de 2015

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciências Sociais (ICS)  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Dissertação de Mestrado

O Estatuto da Terra: a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da  
ditadura civil-militar

Autor: Jean Michel Moreira da Silva

Orientador: Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Banca:

Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Prof<sup>ª</sup>. Doutora Camila Penna de Castro (UnB)

Prof. Doutor Newton Narciso Gomes Jr (UnB)

## **Agradecimentos**

Esse trabalho teve o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Agradeço aos funcionários do Arquivo Nacional e do Arquivo do Senado Federal, pela dedicação e compreensão.

Agradeço ao meu orientado, Professor Marcelo Rosa, por te me orientado desde o início desse trabalho, ainda na graduação. Nesses anos todos, trabalhando ao lado do Professor Marcelo Rosa, não formamos apenas laços acadêmicos, mais, também, laços de amizade e companheirismos. E agradeço, profundamente, por te me apresentado a “sociologia não-exemplar”.

Agradeço ao “Laboratório de Sociologia Não Exemplar”, pelas discussões e comentários que foram fundamentais para a construção desse trabalho. Esse trabalho não é individual e, sim, coletivo, fruto do grupo “não exemplar”.

Agradeço a Professora Antonádia Borges, pelos comentários realizados a esse trabalho desde o seu início.

Agradeço a Professora Camila Penna, por ter participado de todas as etapas dessa pesquisa. Você foi fundamental na construção desse trabalho. Obrigado.

Agradeço ao Professor Sérgio Sauer, por ter participado da banca de qualificação e por ter feito importantes comentários que foram de extrema importância para a fabricação dessa dissertação.

Agradeço ao Professor Newton Gomes Jr, por ter aceito o convite para participar da banca de avaliação.

Agradecimento especial aos meus pais, que trabalharam arduamente para que eu pudesse me dedicar aos estudos. As suas lutas abriram o meu caminho.

Agradeço, por fim, a minha amiga, companheira, namorada e esposa. Natália, sem você eu não conseguiria.

## **Resumo**

O Estatuto da Terra, elaborado e aprovado no primeiro ano da ditadura civil-militar, tinha por objetivo regular os direitos e obrigações concernentes aos imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e da promoção da política agrícola. Essas duas políticas tinham, por fim, desenvolver o meio rural, proporcionando bem-estar social, progresso social e justiça social, e o aumento da produtividade agrícola.

O nosso objetivo é analisar a construção da lei de reforma agrária aprovada no governo de Castelo Branco, isto é: i) identificar as manobras de justificações realizadas pela presidência de Castelo Branco; ii) descrever as críticas feitas por partidos políticos e federações patronais; iii) compreender os significados da política de reforma agrária elaborado no governo de Castelo Branco. Para tal, investigaremos o processo de confecção do projeto do Estatuto da Terra no Executivo e a sua aprovação no Congresso Nacional.

Para responder aos nossos objetivos, coletamos documentos localizados no Arquivo Pessoal de Paulo Assis Ribeiro, localizado no Arquivo Nacional, e no Arquivo do Senado Federal.

A análise desses documentos possibilitaram descrever as manobras de justificações realizadas pela presidência de Castelo Branco, em que o desenvolvimento e a democracia foram grandezas utilizadas para legitimar a lei de reforma agrária. Os críticos, por sua vez, alegaram que o problema do rural brasileiro não era o seu sistema de uso e posse da terra e, sim, a incapacidade do Estado em produzir políticas que visassem a modernização do campo brasileiro.

Mesmo com essas críticas, o governo de Castelo Branco produziu um projeto de reforma agrária, baseado em uma política de reforma agrária limitada e uma política de desenvolvimento rural ampla.

A aprovação do projeto do Estatuto da Terra, no Congresso Nacional, foram permeadas de disputas, sendo a principal, o instrumento prioritário da reforma agrária. Os parlamentares aprovaram o projeto de reforma agrária com distintas modificações, sendo a principal, a retirada da tributação da terra como um dos instrumento da reforma agrária. Essa alteração deixou ainda mais limitada a reforma agrária presente no Estatuto da Terra.

**Palavras-chave:** Estatuto da Terra, Reforma Agrária, Castelo Branco, Congresso Nacional.

## **Abstract**

The Land Statute made and approved in the first year civil-military dictatorship, has the goal to order the rights and the liabilities about the rural properties, for the enforcement of their agrarian reform and the promotion of agricultural policy. The two policies has the goal development the rural areas, to promote social welfare, social progress and social justice, and rise of agricultural productivity.

Our goal is analyze the making agrarian reform law, approved in Castelo Branco government, this is: I) identify the maneuvers of justification by Castelo Branco government; ii) describe the criticisms made by political parties and employers' federations; iii) understand the political meanings of agrarian reform drafted by Castelo Branco government. For this, we will investigate the process of making the Land Statute draft in executive and its approval in the National Congress.

To respond to our objectives, we collect documents in Paulo Assis Ribeiro's personal archive, in the National Archive and in the Federal Senate's archive.

The analysis of this documents allowed describe maneuvers of justification made by Castelo Branco presidency. The development and the democracy was magnitudes used to legitimize the agrarian reform law. The critics, on the other hand, argued that the brazilian rural problem wasn't the tenure system and, yes, the state's inability to produce policies aimed at modernization of the Brazilian countryside.

Despite these criticisms, the Castelo Branco government made agrarian reform draft, based in limited agrarian reform policies and wide rural development.

The approval of Land Statute, in National Congress, was permeate disputes, the main was the primary instrument of agrarian reform. The parliamentarians approved the draft agrarian reform with distinct changes, the main was the removal of land taxation as an instrument of agrarian reform. This change made him even more limited land reform present in the Land Statute.

Key-words: Land Law, Agrarian Reform, Castelo Branco, National Congress.

## Índice

Introdução _____	09
<b>Capítulo 1 – O Panorama das Reformas de Base: Reforma Agrária, Governo de João Goulart e o Golpe Civil-Militar _____</b>	<b>24</b>
1 – O governo de João Goulart _____	24
1.2 – As mobilizações dos trabalhadores rurais _____	27
1.3 – A reforma agrária em disputa: o governo do João Goulart e o Congresso Nacional _____	33
1.4 – O comício da Central do Brasil _____	37
2 – O IPES _____	43
2.1 – A reforma agrária do Instituto _____	47
3 – O Golpe Civil – Miliar _____	53
<b>Capítulo 2 – A Construção e a Desconstrução da Reforma Agrária na Ditadura Civil-Militar _____</b>	<b>59</b>
4 – A construção do Estatuto da Terra _____	59
4.1 – O Estatuto da Terra e a modernização do rural _____	65
4.2 A ambiguidade do Estatuto da Terra _____	68
5 – A “diluição” da reforma agrária na ditadura civil-militar _____	70
5.1 – A colonização _____	76
<b>Capítulo 3 – A Elaboração do Projeto do Estatuto da Terra _____</b>	<b>86</b>
6 – Os primeiros momento do governo de Castelo Branco _____	86
6.1 – A formação do GRET _____	98
7 – O anteprojeto do Estatuto da Terra _____	101
7.1 – A política de desenvolvimento rural _____	107
8 – O projeto do Estatuto da Terra _____	108
8.1 – A política de desenvolvimento rural _____	114
9 – A reforma Agrária limitada _____	116
10 – As críticas ao projeto do Estatuto da Terra _____	123
10.1 – As críticas da UDN _____	123
10.2 – O Encontro de Viçosa _____	125
10.3 – A reforma agrária no Encontro de Viçosa _____	126
10.4 – As respostas do governo de Castelo Branco _____	128
<b>Capítulo 4 – A Aprovação do Estatuto da Terra _____</b>	<b>130</b>

11 – A reforma agrária do governo de Castelo Branco no Congresso Nacional _____	130
12 – O Estatuto da Terra no Congresso Nacional _____	135
12.1 – A reforma agrária “pacífica” _____	136
13 – Os projetos divergentes _____	137
13.1 – A reforma agrária das Federações Patronais rurais _____	138
13.2 – A proposta de facilitação à propriedade rural das entidades patronias rurais _____	141
13.3 – A reformulação agrária e a reforma da produção do deputado Marcial Terra (PSD) _____	146
14 – As transformações do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional _____	149
14.1 – Definição de reforma agrária e política agrária _____	150
14.2 – O latifúndio _____	152
14.3 – O instrumento prioritário de reforma agrária _____	153
15 – O Substitutivo da Comissão Mista apresentado para votação no Congresso Nacional _____	157
16 – Estatuto da Terra: rupturas e continuidades _____	160
<b>Considerações Finais</b> _____	164
<b>Fontes</b> _____	167
<b>Referências</b> _____	169

## **Introdução**

O presente trabalho teve incio em 2010, quando ingressei como bolsista do Programa de Iniciação Científica (PROIC) voltado para os alunos cotistas da Universidade de Brasília (UnB). Graça a esse programa conheci o professor Marcelo Rosa e juntos começamos a investigar as mobilizações sociais em prol da reforma agrária no incio da década de 1960. Foi por meio das leituras realizadas das mobilizações sociais que chegamos ao Estatuto da Terra. Assim, o Estatuto da Terra tornou-se meu objeto de pesquisa. Dediquei ao Estatuto da Terra o meu trabalho de conclusão de curso (2013) e essa dissertação.

O interesse pelo Estatuto da Terra não estava somente associado aos meus anseios acadêmicos, também estava conectado a minha história de vida. Eu nasci em Santana do Araguaia, cidade localizada no sul do Pará. Região conhecida nacionalmente por seus conflitos rurais. As ferramentas presentes no Estatuto da Terra, especialmente a colonização, interferiram no cotidiano dessa região. Após a aprovação do Estatuto da Terra, os governos militares começaram a desenvolver distintos projetos de colonização que visavam criar incentivos para que latifundiários e grandes empresas desenvolvessem atividades econômicas na região amazônica.

Com esses incentivos, distintas empresas organizaram empreendimentos agrícolas no sul do Pará. Atividades econômicas que envolviam a criação de gado e seringais. O meu pai foi contratado para trabalhar em um desses empreendimentos. A sua função era contratar trabalhadores, especialmente goianos, para trabalharem nos seringais. Dessa forma meu pai ia até o Goiás para trazer trabalhadores para os seringais. Em uma dessas viagens ele conheceu a minha mãe, após poucos dias do primeiro contato, eles se casaram e ela saiu de Goiás e veio para o Pará.

Os projetos de colonização, previstos no Estatuto da Terra e implementados pelo governos militares, contribuíram para intensificar os conflitos rurais presentes no sul do Pará, ao passo, que o Estado não se preocupou em realizar uma regularização fundiária nessa região, pois a região norte não era uma terra sem homens, como afirmou Médici em certo discurso, e, sim, essa terra estava ocupado por posseiros e populações indígenas. Com a chegada de latifundiários, grileiros e empresas, os conflitos nessa região aumentaram. A disputa pelo uso e posse da terra se tornou central no sul do Pará , em que os posseiros e os indígenas foram expulsos, para dar lugar ao latifúndio, a criação de gado e aos seringais.

A minha infância e uma parte da minha juventude foi em meio a essa violência produzida pelo Estatuto da Terra, uma violência que se traduzia na forma do pistoleiro, do grileiro, na expulsão de posseiros e no genocídio da população indígena.

O Estatuto da Terra estava associado a minha história de vida, ao passo, que ele interferiu na união de meus pais e no cotidiano violento no qual cresci. Dessa forma, eu sou um dos efeitos do Estatuto da Terra.

Reabramos o Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra tinha por objetivo regular os direitos e obrigações concernentes aos imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e da promoção da política agrícola. Essas duas políticas tinham por fim desenvolver o meio rural, proporcionando bem-estar social, progresso social e justiça social, e o aumento da produtividade agrícola (Estatuto da Terra, 1964).

A reforma agrária foi compreendida como um conjunto de medidas que visavam à promoção de uma melhor distribuição da propriedade da terra, mediante a modificação do uso e da posse. Foi justificada como uma política que objetivava atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade (Estatuto da Terra, 1964).

Essa política tinha também por meta estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país (Estatuto da Terra, 1964).

O Estatuto da Terra assegurou o direito de todos ao uso e acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social. A função social foi definida como aquela propriedade rural que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, mantém níveis satisfatórios de produtividade e que estabelece justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. A lei estabeleceu a obrigação do poder público de promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil e zelar para que o imóvel rural desempenhe sua função social (Estatuto da Terra, 1964).

O Estatuto, ainda, definiu quatro tipos de imóveis rurais: o minifúndio, o latifúndio, a propriedade familiar e a empresa rural. O minifúndio foi reconhecido como aquele imóvel de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar. O latifúndio foi definido como o imóvel que excede a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural e que seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas, sociais e com fins especulativos. A propriedade familiar foi inferida como

o imóvel diretamente explorado pelo agricultor, devendo garantir a subsistência e o progresso social e econômico do agricultor e de sua família. A empresa rural era tida como o imóvel rural que explora econômica e racionalmente a propriedade da terra (Estatuto da Terra, 1964).

Como descrito acima, era dever do poder público garantir o acesso do trabalhador rural à propriedade da terra. Os instrumentos presentes no Estatuto da Terra para promover a distribuição ou a redistribuição da propriedade da terra eram desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação dos bens vagos e herança ou legado. A desapropriação por interesse social foi eleita como o principal instrumento na implementação da reforma agrária e tinha por fim: condicionar o uso da terra à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; e permitir a recuperação social e econômica de regiões. Em propriedades rurais desapropriadas para fins de reforma agrária, a indenização se daria por meio de títulos da dívida pública. A lei ainda definiu que a desapropriação seria utilizada prioritariamente em latifúndios e minifúndios (Estatuto da Terra, 1964).

As propriedades rurais desapropriadas para fins de reforma agrária somente seriam distribuídas sob a forma de propriedade familiar. O órgão destinado a promover a reforma agrária era o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o primeiro órgão brasileiro em cuja nomenclatura apareceu o termo reforma agrária (Estatuto da Terra, 1964).

A segunda parte da lei foi destinada à política de desenvolvimento agrícola. O Estatuto entendia por política agrícola um conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinavam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no sentido de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. A tributação progressiva da terra e o imposto de renda constituíram os instrumentos previstos na lei para incentivar a política de desenvolvimento rural (Estatuto da Terra, 1964).

A política de desenvolvimento agrícola tinha por objetivos: desestimular os que exerciam o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária; proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de reforma agrária; e,

finalmente, aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos (Estatuto da Terra. 1964).

A política de desenvolvimento rural tinha como finalidade prestar assistência social, técnica e fomentista e estimular a produção agropecuária. Para tal, o Estatuto da Terra estabeleceu os seguintes meios a fim de concretizar essa política: assistência técnica; produção e distribuição de sementes e mudas; criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; mecanização agrícola; cooperativismo; assistência à comercialização; industrialização e beneficiamento dos produtos; e educação por meio de estabelecimento agrícolas de orientação profissional. Todos esses meios tinham por alvo a capacitação do agricultor e sua família, visando ao preparo educacional, à formação empresarial e técnico-profissional (Estatuto da Terra, 1964).

Foi descrito acima o Estatuto da Terra, aprovado em 30 de novembro de 1964. A elaboração e aprovação da lei de reforma agrária foram precedidas por intensas mobilizações sociais em prol da realização da reforma agrária e, por consequência, foi uma das políticas mais debatidas no governo de João Goulart.

É importante destacar que nesse trabalho a presidência de João Goulart não foi analisado nos marcos que culminou o golpe civil-militar de 1964 e, sim, em uma perspectiva de compreender o período de exercício do governo de João Goulart, especialmente as discussões sobre a reforma agrária nesse governo.

Para atingimos tal objetivo, buscamos descrever trabalhos recentes da historiografia, pois esses trabalhos revisaram o governo de João Goulart não como um “plano de fundo” do golpe civil-militar e, sim, investigaram as características da presidência de Jango (Mattos, 2008).

Esses trabalhos também romperam com as análises que utilizavam o “populismo” como categoria chave para explicar os desdobramentos da vida política brasileira, entre 1930 e 1964.

Dessa forma, não trabalhamos como a noção de “populismo” para compreender o governo de João Goulart. Pois acreditamos que o período da presidência de João Goulart foi permeado por diferentes interesses, por vezes conflitantes, que se manifestavam em distintos projetos de poder (Mattos, 2008).

O termo “populismo” foi entendido como uma forma de dominação de classes, que objetivava a incorporação de distintos atores na vida política brasileira. Mas essa incorporação foi feita e mantida a partir da “cooptação” e da “manipulação” (Ferreira,

2000 e 2001). Para Ferreira (2000) o “populismo”, como categoria explicativa, concebeu um Estado com plenos poderes e uma sociedade civil incapaz de reagir ou de se manifestar perante o Estado. Distintos políticos com diferentes trajetórias foram reduzidos, por meio do “populismo”, a um denominador comum (Ferreira, 2000). Políticos trabalhistas como Getúlio Vargas, João Goulart, Leonel Brizola e Miguel Arraes foram colocados ao lado de políticos liberais, como Adhemar de Barros, Jânio Quadros, Eurico Dutra e Carlos Lacerda. Nessa perspectiva, a noção de “populismo” contribuiu para apagar as especificidades e historicidades desses atores e o trabalhismo e o liberalismo, projetos de sociedade distintos, foram reduzidos a uma categoria homogênea, ou seja, ao “populismo”<sup>1</sup>.

Buscamos descrever nessa dissertação, trabalhos que não utilizaram a noção de “populismo” para explicar o governo de João Goulart. Nesse sentido, o primeiro capítulo desse texto abordou os debates sobre a reforma agrária travados no governo de Jango. Privilegiamos três trabalhos sobre o governo de João Goulart: Bandeira<sup>2</sup> (1977); Ferreira (2011); e Grynszpan (2006).

Esses autores demonstraram que foi governo de João Goulart que os trabalhadores rurais surgiram como um “novo” ator político e que a reforma agrária foi uma das políticas mais debatida nesse governo.

Distintos atores produziram projetos de reforma agrária, incluindo a presidência de Jango, as organizações dos trabalhadores rurais e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). Cada um desses atores elaborou projetos de reforma agrária que divergiam em relação à aplicação dessa política no âmbito rural (Bandeira, 1977; Costa, 2014; Ferreira, 2011; Grynszpan, 2006; Dreifuss, 1981).

O objetivo de descrever esses projetos de reforma agrária era para compreender qual reforma agrária foi debatida no governo de João Goulart e, com isso, identificar as rupturas e continuidades da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra do governo de Jango e da presidência ditatorial de Castelo Branco.

Em 1961 as organizações dos trabalhadores rurais realizaram o Congresso de Belo Horizonte; nesse encontro foram elaboradas propostas para a realização da reforma

---

1

Sobre a trajetória da noção de “populismo” nas ciências sociais, ver Maia (2011).

2 Bandeira (1977) foi pioneiro em analisar a presidência de João Goulart fora dos marcos da teoria do populismo (Mattos, 2008).

agrária. A política de distribuição e redistribuição da propriedade rural foi compreendida como uma possível solução dos problemas enfrentados no meio rural. Para “erradicar” os problemas vivenciados no campo brasileiro o Congresso elaborou uma reforma agrária “radical” e ampla, cujo o objetivo era “eliminar” o latifúndio do rural brasileiro (Costa, 2014; Grynszpan, 2006).

Por sua vez, a presidência de João Goulart inseriu a reforma agrária como uma das principais política do programa de reformas de base. Em 13 de março de 1964, foi realizado o comício da Central do Brasil, quando o então presidente publicizou o seu decreto de reforma agrária (Bandeira, 1977; Ferreira, 2011).

O IPES também elaborou propostas que visavam a realização de uma reforma agrária. Diferentemente das propostas de reforma agrária do Congresso de Belo Horizonte e da presidência de Jango, a reforma agrária construída pelo Instituto era uma reforma produtivista, ou seja, uma reforma agrária que visava o aumento da produtividade do meio rural. Dessa maneira o projeto da organização continha uma política de distribuição e redistribuição que conciliava a existência da pequena propriedade e do latifúndio improdutivo.

Dessa forma essas distintas propostas de reforma agrária que circulavam no governo de João Goulart contribuíram para as disputas travadas no Congresso Nacional. As principais disputas foram em torno do artigo 141 da Constituição de 1946 e a definição de latifúndio (Ferreira, 2011).

O artigo 141 da Constituição de 1946 previa que as indenizações das propriedades rurais desapropriadas fossem pagas em dinheiro; já a presidência de João Goulart e as organizações dos trabalhadores rurais defendiam que o pagamento das indenizações em forma de títulos da dívida pública do governo. A União Democrática Nacional (UDN) não aceitou nenhuma modificação desse artigo, para o partido a forma de pagamento em forma de título era uma “afrenta” ao direito de propriedade privada (Ferreira, 2011).

A definição de latifúndio foi outra disputa que permeou o Congresso Nacional. Para o IPES, UDN e o PSD a reforma agrária somente poderia ser implementada nos latifúndios considerados “improdutivos” e o PTB defendia que a reforma agrária tinha que ser aplicada nos latifúndios considerados “produtivos” ou “improdutivos”, pois o partido não operou distinção entre latifúndio “produtivo” ou “improdutivo” (Ferreira, 2011).

Essas disputas contribuíram para a não aprovação de uma política de reforma agrária no Congresso Nacional.

Esses embates travados no governo de João Goulart não foram impasses para a aprovação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional. Em apenas sete meses após golpe civil-militar, a presidência ditatorial de Castelo Branco conseguiu aprovar uma lei de distribuição e redistribuição da propriedade da terra que visava o pagamento das indenizações das propriedades rurais desapropriadas em forma de título da dívida e distinguiu o latifúndio “produtivo” do “improdutivo”. Assim, a reforma agrária de Castelo Branco somente poderia ser aplicado nos casos que fossem comprovados a existência do chamado latifúndio “improdutivo”.

O governo de Castelo Branco, ao mesmo tempo, que fabricava uma lei de reforma agrária, esse governo buscou desarticular as organizações dos trabalhadores rurais, os sindicatos dos trabalhadores urbanos e cassou mandatos de políticos (Bruno, 1997; Reis, 2000; Salis, 2008; Santana, 2008).

A reforma agrária, desde o inciou do governo de Castelo Branco, era tida como uma das principais política a ser implementada. Para provar tal argumento, podemos citar o Plano de Ação Econômica (PAEG), onde esse tinha por objetivo de “reestruturar” a economia brasileira. Uma das principais políticas presentes nesse Plano era a reforma agrária (Salis, 2008).

A reforma agrária foi debatida, inicialmente no governo de Castelo Branco, como uma política que tinha por meta desenvolver o rural brasileiro e, conseqüentemente, desenvolver a economia brasileira (Campos, 1994).

A discussão em torno da reforma agrária no primeiro governo da ditadura civil-militar, não estava somente conectada ao desenvolvimento, questões políticas, também, contribuíram para elaboração de uma lei de distribuição e redistribuição da propriedade da terra. Para a presidência de Castelo Branco era necessário retirar a bandeira da reforma agrária dos movimentos sociais e partidos políticos conectados à esquerda do espectro político brasileiro.

É importante pontuar que no governo de João Goulart distintos grupos se envolveram nos debates em torno a reforma agrária, movimentos sociais como as Ligas Camponesas, o Movimento de Agricultores Sem Terra (MASTER), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Luís Viana Filho, então ministro da Casa Civil, afirmou que esses atores envolveram a reforma agrária em uma

“avalanche especulativa” e, conseqüentemente, a “apropriação” dessa política por esses grupos desenvolveu, segundo o governo de Castelo Branco, um ambiente de instabilidade política no rural. Nesse aspecto, a incorporação da reforma agrária como uma política “emergencial” do referido governo era uma forma de excluir do debate sobre a reforma agrária certos partidos políticos e movimentos sociais (Salis, 2008).

Para a presidência de Castelo Branco a realização da reforma agrária não somente excluiria as esquerdas do debate em torno dessa política, como enfraqueceria as plataformas políticas dos grupos das esquerdas, isto é, para o primeiro governo da ditadura civil-militar, os programas políticos das esquerdas somente tinham efeitos em populações pobres. Com acesso da população rural a propriedade da terra a miséria presente no rural seria “erradicada”. A erradicação da pobreza no rural foi compreendida como uma estratégia para enfraquecer politicamente as esquerdas e, conseqüentemente, as suas plataformas políticas (Salis, 2008; Silva, 1971).

O governo de Castelo Branco buscou justificar uma possível realização da reforma agrária tendo em vista o desenvolvimento do rural, ou seja, o desenvolvimento foi compreendido como uma ferramenta que poderia combater o “comunismo”.

Foi nesse panorama que a presidência de Castelo Branco organizou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), que tinha a responsabilidade de elaborar um projeto de reforma agrária (Bruno, 1995). O grupo de trabalho era composto por membros do IPES/RJ e pelos remanescentes da Revisão Agrária paulista (Salis, 2008). Silva (1971) argumenta que a união das características distintas, do IPES/RJ e dos remanescentes da Revisão Agrária paulista, possibilitou a fabricação do projeto do Estatuto da Terra, pois “da experiência paulista e da intelectualidade carioca” foi possível elaborar uma proposta de lei de reforma agrária.

Os dois grupos tinham certos posicionamentos convergentes e divergentes. IPES/RJ e os remanescentes da Revisão Agrária paulista convergiam em sua postura anticomunista e na compreensão da reforma agrária como política capaz de modernizar e desenvolver o rural brasileiro. Por sua vez, os dois grupos tinham distintos pontos divergentes, entretanto, o que gerou mais disputa foi a forma de pagamento das indenizações das propriedades rurais desapropriadas. Os remanescentes da Revisão Agrária defendiam que as indenizações tinham que serem pagas em forma de título da dívida e os membros do IPES/RJ defendiam que a forma de pagamento tinha que ser realizado em dinheiro (Bruna, 1995; Salis, 2008).

Mesmo com essa divergência o GRET elaborou um projeto do Estatuto da Terra, centrado no aumento da produtividade e no desenvolvimento rural.

O projeto do Estatuto da Terra continha duas políticas: a reforma agrária e a política de desenvolvimento rural. A reforma agrária tinha por objetivo realizar uma modificação do regime de posse e uso da terra, ou seja, promover uma melhor distribuição da propriedade da terra. A política de desenvolvimento rural tinha a meta de “amparar” as propriedades rurais (Projeto de Lei nº 26, 1964).

Ainda na elaboração do projeto do Estatuto da Terra no Executivo, a proposta de reforma agrária foi intensamente criticada por partidos políticos, por proprietários rurais e pelos secretários de agricultura estaduais.

Esses atores questionaram a necessidade de fabricar uma lei de reforma agrária, para eles o problema do rural brasileiro não era o sistema de posse e uso da terra e, sim, a falta de políticas que visassem a modernização da agricultura.

Mesmo sob críticas, a proposta de reforma agrária da presidência de Castelo Branco foi encaminhada para a apreciação dos congressistas. O governo ditatorial justificou a sua reforma agrária como uma política “democrática”, “desenvolvimentista” e “capitalista”; com isso tentou demonstrar para os congressistas que a sua proposta de reforma agrária era distinta dos projetos de reforma agrária construídos no governo de João Goulart.

No Congresso Nacional as críticas se centraram na definição de latifúndio e na tributação progressiva como instrumento prioritário de reforma agrária. Os congressistas associaram a tributação a um “castigo” fiscal.

Em 30 de novembro de 1964, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Terra. Os congressistas aprovaram a lei de reforma agrária com uma série de modificações, sendo a principal delas a retirada da tributação progressiva como instrumento de reforma agrária e a substituição desse instrumento por desapropriação mediante interesse social.

A construção e a desconstrução dessa lei foram intensamente analisadas por diversos autores. Uma parte da literatura pertinente ao Estatuto da Terra construiu distintos panoramas das ações que levaram à construção do Estatuto da Terra. A lei de reforma agrária foi considerada uma resposta a distintos cenários, como as mobilizações sociais em prol da reforma agrária ocorridas no início da década de 1960. Por sua vez, outros trabalhos inseriram o Estatuto da Terra como uma resposta à crise econômica

vivenciada pelo Brasil naquele período. Dessa maneira, o Estatuto da Terra seria uma ferramenta desenvolvimentista que visava à modernização agrícola e ao aumento da produtividade do rural (Minc, 1985; Bruno, 1997; Salis, 2008).

A literatura não somente se restringiu a analisar a construção do Estatuto da Terra. A literatura também analisou o processo de “desconstrução” do Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra foi “deturpado” pelos demais governos civil-militares e, com isso, a reforma agrária foi “diluída” no decorrer dos anos. O Estatuto da Terra continha distintas vias de desenvolvimento, como reforma agrária, modernização do latifúndio e colonização. Os autores destacam que a reforma agrária não foi implementada, sendo priorizadas a modernização do latifúndio e a colonização (Palmeira, 1989; Minc, 1985, Martins, 1985).

O objetivo deste trabalho não se centra nas ações que levaram à confecção do Estatuto da Terra ou à sua desconstrução nos governos posteriores. **A meta, aqui, é analisar a construção da política de reforma agrária do primeiro governo da ditadura civil-militar e compreender qual reforma agrária foi elaborada pelo governo ditatorial de Castelo Branco. Para isso, investigar-se-á a elaboração e a aprovação do Estatuto da Terra.**

Bruno (1995) e Salis (2008) investigaram o processo de construção do Estatuto da Terra no governo de Castelo Branco, sobretudo a confecção da lei no Executivo. Bruno (1995), em seu trabalho, utilizou os documentos relacionados ao Estatuto da Terra no Executivo, localizados no Arquivo Pessoal de Paulo Assis Ribeiro. Salis (2008) trabalhou com esse arquivo e com os discursos presidenciais e jornais do período.

Este trabalho, por sua vez, investigou a confecção do Estatuto da Terra no governo de Castelo Branco e sua aprovação no Congresso Nacional. Para tal, recolheram-se documentos do Arquivo Pessoal de Paulo Assis Ribeiro<sup>3</sup>, localizado no Arquivo Nacional. Esse arquivo pessoal foi recentemente digitalizado pelo Arquivo Nacional no Rio de Janeiro e a sua coleta foi realizada na filial do Arquivo Nacional de Brasília (DF).

Nesse arquivo analisaram-se mais de mil páginas de documentos relacionados à confecção do Estatuto da Terra no Executivo, encontrando-se distintas versões do

---

3

Paulo Assis foi o coordenado do GRET.

anteprojeto do Estatuto e documentos que relatavam as motivações que levaram à produção da lei e as críticas realizadas ao Estatuto da Terra.

Os documentos relacionados à aprovação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional estavam localizados no Arquivo do Senado Federal. Esse arquivo continha as emendas, o parecer do relator e substitutivos. Foram analisadas mais de 500 páginas de documentos.

Os documentos foram analisados a partir das leituras realizadas da sociologia das capacidades críticas de Boltanski (1990) e da teoria do ator-rede, sistematizada por Latour (2012).

A contribuição da teoria do ator-rede para esse trabalho foi a lição de que se devem seguir os atores em suas atividades de constituição do social. Assim, Latour (2012) propôs que se devem rastrear as pistas deixadas pelos atores. Dessa forma, este trabalho rastreou os documentos compreendidos como pistas deixadas pelos atores.

O objetivo deste trabalho não é enquadrar os atores nas categorias sociológicas e, sim, investigar como estes agem e como produzem as suas próprias teorias da ação. A intenção é deixar os atores atrelados a seus mundos, somente cabendo ao pesquisador descrever como eles constituem os seus mundos. O objetivo da teoria do ator-rede não é silenciar e, sim, ouvir ao máximo o que eles têm a dizer: “(...) os atores podem também ter suas próprias teorias da ação para explicar como se produzem os efeitos das ações (...) possuem sua própria metateoria sobre como a ação se desenvolve e na maioria das vezes deixam perplexos os metafísicos tradicionais” (Latour, 2012, p. 90).

A teoria do ator-rede orientará na perspectiva de apreender as transformações que ocorreram na construção da reforma agrária no primeiro governo da ditadura civil-militar. O “mundo social”, para a teoria do ator-rede, está em constante transformação; em cada momento surgem novas associações. É a esse movimento que a teoria do ator-rede dirige sua atenção, descrevendo a *performance* dessas transformações. Para compreender e descrever esses movimentos é de extrema importância ter em mente os canais que levam a essas transformações. Os mediadores são canais que transportam essas transformações, diferentemente dos intermediários, que transportam sem transformar. Os mediadores, além de transportar a informação, modificam, traduzem e distorcem-na (Latour, 2012).

A teoria do ator-rede é importante para este trabalho porquanto ela permite ingressar a fundo nos momentos em que as coisas são construídas. Visitar os locais onde

as coisas são construídas é de extrema importância, pois esses locais são férteis para se rastrear as conexões estabelecidas. Os lugares onde são construídas as coisas facultam uma compreensão mais realista, bem como uma compreensão distinta da oficial.

Um ponto caro a este texto é a descrição das competências dos atores. Para a teoria do ator-rede, os atores são competentes no tocante à transformação no mundo. Estes possuem habilidades cognitivas que são utilizadas como dispositivo em determinadas situações.

Nessa mesma perspectiva, Boltanski (1990), em sua sociologia das capacidades críticas, defende que os atores têm competências para justificar as suas próprias ações. Para o autor, os atores, quando oferecem justificações para as suas ações, articulam manobras que têm por objetivo estabelecer provas para legitimar as suas competências (Boltanski, 1990).

Os atores realizam operações críticas, pois todos têm capacidades críticas; ainda que em níveis desiguais, eles possuem “recursos críticos” que são utilizados em seu cotidiano. Os atores têm tanto a capacidade de justificar as suas ações como também a capacidade de criticar ou deslegitimar as ações dos outros actantes. Em outras palavras, de acordo com Boltanski (1990), os atores realizam tanto operações de justificação como operações de críticas. É importante destacar que os atores somente realizam as operações de justificação em determinadas situações em que são criticados; fora dessas situações, as operações de justificações são inúteis. Nas situações de disputas surgem oportunidades para investigar as operações de justificação. Por disputas entende-se um desacordo em relação à violação do cumprimento da regra de justificação aceita (Boltanski e Thévenot, 1999).

A sociologia das capacidades críticas tem por fim analisar as operações de justificação e de críticas feitas pelos atores e tem por objeto as suas capacidades críticas (Boltanski, 1990). A tarefa aqui é descrever a ação dos atores envolvidos em disputas, como na confecção de uma lei, mostrar como os atores elaboram os seus discursos sobre as suas ações, e as manobras utilizadas para legitimar suas ações e deslegitimar as dos outros. Os atores em disputas produzem provas e as evidenciam, cabendo ao pesquisador recolher essas provas, pois elas comprovam o que levou os atores a agirem. A sociologia das capacidades críticas defende que se deve seguir os atores, não cabendo ao pesquisador reduzir as suas informações ou desqualificá-las, mas tão somente registrá-las. Essa postura é semelhante à da teoria do ator-rede:

(...) el sociólogo de la crítica no puede ahorrarse un análisis que apunte a explicitar y aclarar las palabras de los actores, es decir, a poner a prueba su grado de contingencia tratando de ver en que medida pueden sostener la relación con elementos más estables (Boltanski, 1990, 57).

Para a sociologia das capacidades críticas, a tarefa do sociólogo é descrever as manobras realizadas pelos atores, sem submetê-las a suas críticas, deixando os atores livres para operar as suas capacidades no seu cotidiano.

As disputas são provisórias, pois nenhum ator consegue viver numa disputa constantemente. A situação de disputa somente chega a um fim com a possibilidade de se fazer um acordo entre os envolvidos.

As operações de justificação têm regras de aceitabilidade. Existe uma coação constituída pela regra de normalidade, e a obediência a essa regra é o critério mínimo para que sua justificação seja digna de ser respeitada pelos outros atores. Contudo, para Boltanski (1990), a questão é saber quais são as condições para que uma justificação possa ser considerada “normal”. Quando os atores estão em uma situação de disputa, tanto aqueles que criticam como os demais que têm de justificar a sua ação necessitam produzir justificações para sustentar as suas causas (Boltanski e Thévenot, 1999). O que está em questão aqui é como os atores utilizam manobras para legitimar a sua causa: “(...) em las situaciones en que las personas se enfrentan, o podrían enfrentarse, a la crítica – que son bastante numerosas –, para llegar a un acuerdo es preciso estar em condiciones de justificarse por referencia a um principio válido para todos” (Boltanski, 1990, p. 71).

Esses princípios se mostram válidos para todos. São princípios de equivalências; assim, numa disputa para legitimar ou criticar uma lei de reforma agrária, um princípio reconhecido por todos pode ser a Constituição, por exemplo. A associação entre a causa do ator e um princípio de equivalência é uma forma de tornar uma causa singular numa causa geral; é uma forma de fazer com que a causa não fique conectada unicamente ao ator nem à situação (Boltanski e Thévenot, 1999). Convém pontuar que nessas associações entre causas e princípios de equivalência é possível descrever as comprovações e justificações que os atores utilizam para legitimar as suas causas.

A associação a um princípio de equivalência é uma forma de atender à regra de normalidade, pois é necessário que o ator efetue uma “dessingularização” de sua causa, e essa é feita com a associação a um coletivo. Para uma demanda ser aceita, de acordo

com Boltanski (1990), deve-se “dessingularizar” essa causa. Então, se uma causa é associada ao singular, ela será considerada “anormal”, e o contrário, se a causa for associada ao geral, será considerada “normal”. A normalidade se configura, conforme demonstrado acima, como uma demanda conectada ao coletivo.

O caráter “normal” e o “anormal” são definidos pelas competências que os atores utilizam. Boltanski (1990) afirma que os atores utilizam manobras para que as suas causas sejam consideradas “normais”; um delas é a equivalência de suas demandas com casos considerados “exemplares”, para que a causa seja considerada geral, como, por exemplo, quando o primeiro governo do regime militar associou a reforma agrária a uma política legítima, afirmando que países considerados desenvolvidos a realizaram. A importância da causa ser considerada geral consiste em que a causa tenha a possibilidade de mobilizar um grande número de pessoas e ascender ao *status* de um problema coletivo (Boltanski, 1990).

A normalidade de uma causa são as condições mínimas para que esta tenha êxito. Uma maneira de fazer com que qualquer causa seja considerada um problema coletivo é ter um apoio de uma instância coletiva, como um sindicato, uma vez que uma instância coletiva possui a capacidade de efetuar o trabalho de generalização.

As manobras de engrandecimento serão utilizadas neste trabalho como forma de analisar as disputas na elaboração e aprovação do Estatuto da Terra, perceber como os atores utilizaram suas competências em situações de disputas e, com isso, identificar as operações de justificação e críticas feitas pelos atores.

Por sua vez, o documento é compreendido neste trabalho como pistas ou traços deixados pelos atores, como uma forma de se reconstruir o passado. Ginzburg (2006) propôs, a partir de documentos de um processo de julgamento da inquisição, ocorrido no século XVI, reconstruir a metafísica de um simples moleiro. Para Ginzburg (2006) os documentos são rastros deixados pelos atores, a partir dos quais se pode reconstruir um momento, com pequenos pedaços de papéis deixados como provas de um acontecimento. Latour (2012) considera que o trabalho de Ginzburg (2006) é um bom exemplo para a teoria do ator-rede, pois ele reconstrói a partir de pequenos pedaços um período.

O objetivo aqui é analisar a construção da política de reforma agrária do governo de Castelo Branco, a partir de documentos e das pequenas coisas. Como destaca Latour (2012), deve-se ter um olhar “oligóptico”, ou seja, que vê pouco, mas o pouco que vê,

vê bem. A partir disso pretende-se construir uma narrativa sobre o Estatuto da Terra. Para tal objetiva-se compreender as operações de justificações e de críticas realizadas pelos atores e os princípios de equivalências que foram utilizados para sustentar as suas críticas ou justificações.

O presente trabalho foi organizado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo se dedica ao governo de João Goulart. Descrevem-se nesse capítulo as disputas sobre a reforma agrária nesse governo. Privilegia-se a investigação das disputas institucionais em que a reforma agrária foi envolvida. Descrevem-se, também, três propostas de reforma agrária: a do governo de João Goulart, a do Congresso de Belo Horizonte e a proposta de transformação agrária do IPES.

O segundo capítulo é dedicado à bibliografia pertinente ao Estatuto da Terra. Nesse capítulo enfocam-se os panoramas construídos pelos autores da construção e da desconstrução do Estatuto da Terra.

O terceiro capítulo aborda a elaboração do Estatuto da Terra na presidência de Castelo Branco. Mencionam-se nessa parte do texto as justificativas utilizadas pelo governo ditatorial para legitimar a sua proposta de transformação agrária e as críticas realizadas por distintos atores ao projeto de reforma agrária da presidência de Castelo Branco.

No quarto capítulo foi abordada a tramitação do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional. Descrevem-se nesse capítulo as principais transformações realizadas nesse Estatuto.

## **Capítulo 1 – O Panorama das Reformas de Base: Reforma Agrária, Governo de João Goulart e o Golpe Civil-Militar**

O governo de João Goulart foi permeado de disputas, especialmente em relação a reforma agrária. Foi nesse governo que os trabalhadores rurais surgiram como novos atores políticos e, em contrapartida, tivemos a organização de entidades que planejavam a destituição de Jango da presidência do Brasil.

Esse capítulo tem por objetivo descrever as disputas institucionais que envolveram a reforma agrária no referido governo. Objetivamos, ainda, relatar as distintas propostas de reforma agrária apresentadas no governo de Jango, especialmente, a proposta da presidência de João Goulart, a do Congresso de Belo Horizonte e a elaborada pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES).

### **1 – O Governo de João Goulart**

Em 7 de setembro de 1961, João Goulart se tornou presidente do Brasil. O seu discurso de posse foi direcionado à “democracia”, à união do povo brasileiro e às “reformas”. O então presidente assegurou que elaboraria políticas que possibilitassem a independência econômica, a elevação da qualidade de vida da população e, por fim, a superação da condição de país “subdesenvolvido” (Ferreira, 2011).

Bandeira (1977) sintetizou da seguinte forma a ascensão de Jango à presidência:

Ao contrário do que seus adversários difundiram, Goulart não estava despreparado para dirigir o País (...). Tinha mais condições para exercer o cargo de Presidente da República do que Jânio Quadros e, quiçá, do que o próprio Kubitschek, em 1956. Levava um programa de governo – o das reformas de base – e larga experiência na política federal, o que lhe dava uma visão mais ampla, menos provinciana, dos problemas brasileiros. (Bandeira, 1977, p. 43).

Para Bandeira (1977), a preparação de Goulart para exercer a presidência estava associada ao seu projeto de reformas de base. É importante frisar que João Goulart era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Após o suicídio de Getúlio Vargas, o PTB desenvolveu distintas estratégias para diferenciar o partido da imagem de Getúlio, ou seja, para distinguir o “getulismo” do “trabalhismo”. O “trabalhismo” visava adequar-se “(...) às demandas econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira dos

anos 1950 e 1960, atualizando o projeto ao contexto das esquerdas latino-americanas e europeias” (Ferreira, 2011, p. 137).

De acordo com Bandeira (1977), o PTB não era uma organização política socialista, e sim “socializante”. Na ótica do autor, o partido se constituiu nos seus primeiros anos como uma força para conter os avanços do Partido Comunista Brasileiro (PCB) entre os trabalhadores. Ainda segundo o autor, o fortalecimento dos sindicatos dos trabalhadores urbanos e o surgimento de organizações rurais em prol da reforma agrária contribuíram para direcionar o PTB mais à esquerda, como uma agremiação política que tinha por objetivo modificar as estruturas econômicas, sociais e políticas, por meio das reformas de base.

Ferreira (2011) sintetizou o PTB após Vargas como um partido que pretendia defender: o capital produtivo, especialmente o capital nacional; a intervenção do Estado nas relações econômicas e trabalhistas; a ampliação do mercado interno; a elevação do nível de vida dos trabalhadores; e, por fim, tornar os sindicatos dos trabalhadores mediadores privilegiados em relação ao Estado.

Bandeira (1977) e Ferreira (2011) afirmam que foi a partir do suicídio de Vargas que o referido partido se orientou em torno de um discurso pelas reformas sociais e que o sindicato foi compreendido como um ator político fundamental para a transformação da sociedade: “(...) o PTB se aproximou cada vez mais dos movimentos sindicais, popular e estudantil, dos estratos subalternos das Forças Armadas, e assumiu, de maneira mais definida, um programa nacionalista e reformista” (Ferreira, 2011, p. 188).

Ferreira (2011) afirma que na leitura do PTB os direitos trabalhistas e sociais somente poderiam ser assegurados após o Brasil conquistar a sua autonomia política e econômica. Nesse sentido, o Brasil deveria construir estratégias que possibilitassem aliviar as pressões políticas e econômicas exercidas pelos Estados Unidos da América (EUA): “(...) o mérito do PTB, nesse momento, resultou de sua capacidade de acompanhar o debate ideológico da época e de ser tornar porta-voz de um conjunto de ideias e crenças que invadia a América Latina e que criara profundas raízes no Brasil” (Ferreira, 2011, p. 187).

Para Ferreira (2011), as categorias “nacionalismo” e “democracia” eram constantemente manobradas pelas esquerdas. Segundo o autor, o “nacionalismo” estava associado à independência econômica e política do país e essa independência provocaria a melhoria no nível de vida da população brasileira; já a “democracia” estava associada

à ampliação dos direitos políticos e sociais. Além dessas categorias, para Ferreira (2011), as esquerdas defendiam o desenvolvimento econômico aliado a uma política de distribuição de renda. Assim, pode-se identificar que as reformas elaboradas pelo PTB foram estabelecidas neste tripé: nacionalismo, democracia e desenvolvimento econômico.

Nesse panorama as reformas de base foram construídas pelo PTB. Nos momentos iniciais do governo de Jango, o programa de reformas do seu partido ficou inviabilizado. João Goulart assumiu a presidência em um momento conturbado. Com a renúncia de Jânio Quadros, instalou-se no país um clima de temor pela posse de João Goulart. A desconfiança em relação ao governo de Jango gerou uma crise militar e, além disso, o país vivia na época uma crise econômica. Outro ponto que contribuiu para inviabilizar o programa de reformas foi que João Goulart assumiu a presidência com poderes limitados, pois antes de tomar posse, o Congresso Nacional modificou o sistema de governo do Brasil, que passou de presidencialista a parlamentarista<sup>4</sup>.

Segundo Bandeira (1977), João Goulart teve o seu poder de presidente “mutilado” pelo Congresso Nacional. O autor destaca que, naquele momento, reinava no país uma forte crise econômica; necessitava-se de um governo forte, capaz de realizar as modificações econômicas, sociais e políticas para tornar possível desenvolver economicamente o país. Essa mudança no sistema de governo inviabilizou inicialmente a implementação do programa de reformas defendido pelo PTB.

O sistema parlamentarista, implementado às pressas, visava, na verdade, a impedir que ele exercesse seus poderes. Assim, por imposição dos ministros militares, um dispositivo na legislação parlamentarista impedia que o presidente dissolvesse o Congresso e convocasse novas eleições. Os chefes militares impuseram a cláusula que permitia que, sob “risco de segurança nacional”, Goulart pudesse sofrer processo de *impeachment*. (Ferreira, 2011, p. 266).

Os primeiros momentos da presidência de Jango foram dedicados a construir um programa de governo centrado no reajuste do salário mínimo de acordo com a inflação e na elaboração de uma política externa independente; esta, por sua vez, tinha como

---

4 Segundo Ferreira (2011), uma parte das Forças Armadas era contrária à posse de João Goulart e pressionou o Congresso Nacional para votar o impedimento de Jango a presidência. Ainda segundo o autor, ocorreu uma mobilização em prol da posse de João Goulart, liderada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, que ficou conhecida como a “Campanha da Legalidade”. Para evitar um confronto entre esses dois grupos, foi votado no Congresso o parlamentarismo, e Jango assumiu a presidência com poderes limitados. Dessa forma, o parlamentarismo, segundo Ferreira (2011), também foi uma estratégia para evitar um golpe militar em curso.

objetivo, de acordo com Bandeira (1977), o estabelecimento e a ampliação do comércio com os países da América Latina, da África e com o bloco socialista, especialmente a União Soviética, mediante a nacionalização de certas empresas estrangeiras, bem como a elaboração de projetos visando às reformas de base.

As reformas de base eram, na perspectiva do governo de João Goulart, uma estratégia para solucionar a crise econômica vivenciada pelo país naquele período. Dentre as distintas medidas estabelecidas pelas reformas, destacavam-se a limitação das remessas de lucros para o exterior e a reforma agrária.

Os mecanismos a serem utilizados para solucionar a crise financeira no país estavam em disputa. Certos setores das classes dominantes, vinculadas ao capital financeiro estrangeiro, defendiam que a solução para a crise era a liberação do câmbio, a restrição do crédito e, por fim, a desvalorização do salário mínimo. “O encaminhamento de qualquer das alternativas, dentro do quadro da Constituição, era difícil, devido às resistências sociais que provocava” (Bandeira, 1977, p. 19).

As esquerdas e os nacionalistas começaram a pressionar o governo de João Goulart em prol das realizações das reformas de base. Na ótica desses grupos, como afirma Ferreira (2011), as reformas eram tidas como de extrema importância para o país, especialmente no tocante à modificação das estruturas econômicas, sociais e políticas do Brasil. Para as esquerdas e os nacionalistas, a realização das reformas poderia permitir ao país um desenvolvimento econômico independente e, com isso, o estabelecimento da justiça social tão almejada pelos trabalhadores, tanto os do campo quanto os urbanos. “Entre as principais reformas estavam a bancária, a administrativa, a fiscal, a urbana, a agrária e a universitária, além do direito ao voto aos analfabetos e aos oficiais não graduados das Forças Armadas, e a legalização do PCB” (Ferreira, 2011, p. 278). Além dessas propostas, as esquerdas e os nacionalistas também defendiam o controle do capital estrangeiro e o monopólio estatal de certos setores da economia.

## **1.2 – As mobilizações dos trabalhadores rurais**

As mobilizações sociais em prol da reforma de bases não estavam centradas no meio urbano, os trabalhadores rurais, também, organizaram mobilizações em prol da reforma agrária. Para Grynszpan (2006) foi no governo de João Goulart que se deu a emergência do trabalhador rural como novo ator político. Para o autor, foi na

presidência de João Goulart que as mobilizações sociais em prol da reforma agrária se intensificaram. As mobilizações sociais, segundo o autor, consolidaram nesse período a visão de que havia uma questão agrária a ser resolvida no Brasil.

O autor afirma que o latifúndio foi associado a distintos problemas, tais como a miséria, a fome, o isolamento, os baixos níveis de escolaridade e as péssimas condições de moradia. Esses problemas foram compreendidos como entraves à industrialização e ao desenvolvimento econômico do país, ao passo que a concentração fundiária excluía boa parte da população rural do mercado de consumo. “Na visão que se firmou, portanto, era fundamental que se resolvesse a questão agrária para que o país pudesse avançar de forma autônoma rumo ao desenvolvimento” (Grynszpan, 2006, p. 57).

Para Grynszpan (2006), as mobilizações sociais em prol da reforma agrária contribuíram para projetar a reforma agrária no centro do debate político brasileiro.

A mudança no eixo dos debates sobre o campo foi consolidada pelo imenso processo de mobilização que ali ocorreu a partir da década de 1940 e, principalmente, de meados dos anos 1950 a início dos 60. Os trabalhadores rurais afirmaram-se, então, como uma das grandes novidades, como atores fundamentais no espaço político do país. (Grynszpan, 2006, p. 60).

Para o autor, a ascensão dos trabalhadores rurais ao contexto político brasileiro ocorreu por meio da formação de entidades rurais, como, por exemplo, a organização em ligas camponesas ou em associações de lavradores. Essas organizações, para Grynszpan (2006), foram fundamentais para consolidar a presença dos trabalhadores rurais no cenário político, na construção de sua imagem pública, demonstrando que o rural era permeado por distintos interesses. Os trabalhadores rurais, por meio das entidades rurais, elegeram os seus próprios porta-vozes.

Grynszpan (2006) assegura que foi na presidência de João Goulart que as lutas pela posse da terra se intensificaram, como ocupações de propriedades rurais, greves e manifestações de trabalhadores rurais nas grandes cidades brasileiras. “A reforma agrária se firmou definitivamente como tema incontornável, mantendo-se constantemente na ordem do dia (...)” (Grynszpan, 2006, p. 61). Os debates referentes à reforma agrária não ficaram confinados às entidades rurais, organizações de trabalhadores urbanos, intelectuais, partidos políticos, especialmente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), pois também ingressaram nas discussões sobre a reforma agrária.

Para Grynszpan (2006), o governo de João Goulart conferiu lugar central à política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra e incluiu essa política nas chamadas reformas de base. O autor aponta que a modificação da estrutura agrária brasileira, para a presidência de João Goulart, era a principal condição para o desenvolvimento nacional.

O autor assevera que as mobilizações sociais em prol da reforma agrária contribuíram para produzir e consolidar novos esquemas e categorias de percepção da realidade brasileira, incluindo os seus problemas e suas soluções. Grynszpan (2006) ainda observa que esse período propiciou a afirmação de novos agentes e de novas identidades, como o trabalhador rural.

O I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, realizado em Belo Horizonte, teve um efeito simbólico significativo, segundo o autor, para a consolidação da reforma agrária como uma demanda ampla e legítima. Especialmente no tocante à participação de Tancredo Neves, que na época era o primeiro-ministro do Brasil, e do governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto. Para Grynszpan (2006), o evento foi um marco na afirmação do trabalhador rural no cenário político e na percepção pública de seus problemas. O autor ainda assinala que a participação de distintos políticos no encontro evidenciou o amplo reconhecimento do trabalhador rural como um novo ator e a legitimidade da reforma agrária.

Para Costa (2014), o Congresso de Belo Horizonte foi um momento “explosivo” das organizações de trabalhadores rurais dos anos de 1950 a 1960. Esse evento evidenciou dois projetos conflitantes de desenvolvimento do rural brasileiro:

De um lado, forças que defendiam a manutenção da grande propriedade e a reprodução das relações sociais agrárias vigentes; de outro, novas forças que emergiram e reivindicavam mudanças estruturais – **incluindo uma reforma agrária radical** – que assegurassem aos trabalhadores uma posição qualitativamente melhor na hierarquia social. (Costa, 2014, p. 20, grifo nosso).

Foi nesse ambiente de disputas entre esses dois projetos que ocorreu o Congresso de Belo Horizonte, organizado pela União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), pelas Ligas Camponesas e pelo Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), em novembro de 1961. O encontro contou com a participação de 1.600 delegados eleitos em 13 congressos estaduais, além da presença de cerca de 2 mil pessoas, integrantes do movimento sindical urbano e dos comitês que defendiam a reforma urbana e agrária. “Em torno dos temas propostos foram formadas

várias comissões, mas foi na II Comissão, a da reforma agrária, que se centrou o Congresso e se deram as discussões de maior repercussão” (Costa, 2014, p. 23). Dessa comissão saiu o principal documento do evento, intitulado “Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas sobre o Caráter da Reforma Agrária”.

O Congresso considerou a reforma agrária como a solução para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Para desenvolver o país era necessário resolver a situação de

milhões de brasileiros sem terra que trabalham nos campos, enfrentando, sobretudo dentro das grandes propriedades agrícolas, enormes dificuldades, trabalhando nas duras condições do alto preço do arrendamento, da parceria, da falta de assistência técnica e financeira, da perseguição movida aos posseiros, dos baixos salários e com as liberdades mais elementares do cidadão restringidas. (Manifesto de Convocação, 2014, s/p).

A situação do trabalhador rural somente poderia ser resolvida com a realização de uma reforma agrária “radical”. “Uma tal reforma agrária nada tem a ver com as medidas paliativas propostas pelas forças retrógradas da nação, cujo objetivo é adiar por mais algum tempo a liquidação de propriedade latifundiária” (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

O latifúndio, nesse cenário, foi compreendido como o responsável pela precária vida dos trabalhadores rurais, pelo baixo nível de produtividade do rural e “(...) por todas as formas atrasadas, retrógradas e extremamente penosas de exploração semifeudal, que escravizam e brutalizam milhões de camponeses sem terra.” (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

No Congresso de Belo Horizonte, a reforma agrária “radical” foi vista como uma política capaz de “liquidar” o monopólio da terra e, conseqüentemente, as formas de exploração estabelecidas pelo latifúndio:

Para os homens que trabalham a terra, a reforma agrária, isto é, a completa e justa solução da questão agrária do país, é a única maneira de resolver efetivamente os graves problemas em que se debatem as massas camponesas, e, portanto, elas, mais de que qualquer outra parcela da população brasileira, estão interessadas em sua realização. (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

A reforma agrária proposta no encontro foi justificada como uma reforma “democrática”, “progressista” e “desenvolvimentista”, que poderia ser somente alcançada com a organização dos trabalhadores rurais (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014).

A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra tinha como principal objetivo “(...) a completa liquidação do monopólio da terra exercido pelo latifúndio, sustentáculo das relações antieconômicas e antissociais que predominam no campo e que são o principal entrave ao livre e próspero desenvolvimento do país” (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

Para atingir tal objetivo os participantes do Congresso elaboraram distintas medidas a ser aplicadas no rural brasileiro. A primeira medida foi a transformação “radical” da estrutura agrária brasileira:

Radical transformação da atual estrutura agrária do país, com a liquidação do monopólio da propriedade da terra exercido pelos latifundiários, principalmente com a desapropriação, pelo governo federal, dos latifúndios, substituindo-se a propriedade monopolista da terra pela propriedade camponesa, em forma individual ou associada, e a propriedade estatal. (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

O Congresso estabeleceu a garantia de todos ao acesso à propriedade da terra: “Máximo acesso à posse e ao uso da terra pelos que nela desejam trabalhar, à base da venda, usufruto ou aluguel, a preços módicos, das terras desapropriadas aos latifundiários e da distribuição gratuita das terras devolutas” (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

O artigo 141 da Constituição de 1946 foi visto como um obstáculo à realização da reforma agrária e, assim, o Congresso exigiu ao Congresso Nacional sua modificação:

Imediata modificação, pelo Congresso Nacional, do artigo 141 da Constituição Federal, em seu parágrafo 16, que estabelece a exigência de “indenização prévia, justa em dinheiro” para os casos de desapropriação de terras por interesse social. Esse dispositivo deverá ser eliminado e reformulado, determinando que as indenizações por interesse social sejam feitas mediante títulos do poder público, resgatáveis em prazo longo e juros baixos. (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

A Declaração do Congresso estabeleceu que as propriedades rurais com área superior a 500 hectares, não aproveitadas, deveriam ser desapropriadas para fins de reforma agrária (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014).

A proposta de reforma agrária dos movimentos sociais se referia à tributação da terra: “O imposto territorial rural deverá ser progressivo, através de uma legislação tributária que estabeleça: 1º) forte aumento de sua incidência sobre a grande propriedade agrícola; 2º) isenção fiscal para a pequena propriedade agrícola” (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014, s/p).

O Congresso estabeleceu que as terras devolutas deveriam ser concedidas gratuitamente aos que nelas desejassem trabalhar (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014).

O evento não propôs somente medidas que visavam à modificação “radical” da estrutura agrária brasileira, mas também se dedicou a elaborar iniciativas que melhorassem a qualidade de vida dos trabalhadores rurais.

Foi proposto o respeito ao “livre” e “democrático” direito de organização dos trabalhadores rurais em associações de classes. Exigiu-se a aplicação efetiva da legislação trabalhista no meio rural e a elaboração de um estatuto que visava a uma legislação trabalhista conforme a realidade do rural brasileiro, bem como garantia a sindicalização “livre” e “autônoma” dos assalariados rurais (Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, 2014).

Essa foi a proposta de reforma agrária do Congresso de Belo Horizonte, uma reforma “radical” e ampla, em que a “eliminação” do latifúndio era uma condição necessária ao desenvolvimento social e econômico do país.

O Congresso de Belo Horizonte inseriu a reforma agrária como um dos temas mais debatidos na sociedade brasileira naquele período.

Visto de longe, podemos notar como essa luta pela reforma agrária assumiu uma dimensão bem maior de que uma simples reivindicação por mudança produtiva e mera divisão de terras visando ao aumento da oferta de alimentos e a liberação da mão de obra para o processo de industrialização. A reforma agrária ganhou alma política porque passou a ser um elemento nas discussões sobre os rumos que o desenvolvimento do país deveria e deve seguir, colocado que estava o problema de uma nova sociedade, mais justa e igualitária. (Costa, 2014, p. 25).

### **1.3 - A reforma agrária em disputa: o governo de João Goulart e o Congresso Nacional**

A reforma agrária foi envolvida na época em várias controvérsias. Os problemas estavam associados a qual definição de reforma agrária poderia ser implementada pelo governo, como definir os beneficiários e os prejudicados dessa política e, por último, estabelecer os instrumentos políticos que poderiam viabilizar essa política.

Tendo em vista tais dificuldades, Goulart destinou ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho, a missão de formar um grupo de trabalho responsável por elaborar um projeto de reforma agrária a ser encaminhado ao Congresso Nacional (Natividade, 2013).

Obedecendo à orientação do gabinete, a comissão procurou alternativas à emenda constitucional que previa indenizações com títulos da dívida pública. Goulart também adiantou-se, criando, em abril de 1962, o Conselho Nacional de Reforma Agrária, integrado por Dom Hélder Câmara, Pompeu Acióli Borges, Paulo Schilling e Edgar Teixeira Leite. As iniciativas do presidente não avançaram, principalmente pelo artigo 141 da Constituição, que previa pagamento prévio em dinheiro por desapropriações por interesse público. (Ferreira, 2011, p. 270).

O projeto descrito acima não foi encaminhado ao Congresso Nacional, pois como este previa o pagamento das indenizações em forma de títulos da dívida pública, se o projeto fosse encaminhado ao Congresso, seria considerado inconstitucional. Dessa maneira, a proposta de reforma agrária do Executivo se limitou a circular entre os parlamentares, para que esses conhecessem a proposta de reforma agrária do governo de João Goulart (Natividade, 2013).

O artigo 141 da Constituição de 1946 constituía uma das principais disputas nesse período envolvendo a reforma agrária, pois este artigo estava emaranhado em um confronto entre os latifundiários e a “coalizão pró-reformas”. Segundo Ferreira (2011), a “coalizão” não aceitava o pagamento das desapropriações dos latifúndios em forma de dinheiro, pois, para esse grupo, o pagamento deveria ser realizado com o título da dívida pública. O pagamento das desapropriações em forma de dinheiro era, na ótica da “coalizão”, uma maneira de se instalar no campo uma “negociata rural”. Por outro lado, os conservadores, especialmente o PSD e a UDN, eram contrários à modificação do artigo 141, porquanto viam a mudança na forma de pagamento como uma agressão ao direito de propriedade privada. Os conservadores também defendiam que a desapropriação por interesse social somente poderia ser realizada nos latifúndios

improdutivos. A “coalizão” tinha uma postura diferente, pois, para os reformistas, não existia distinção entre latifúndio produtivo e improdutivo.

Nessa perspectiva, os latifundiários ligados à UDN e ao PSD barraram qualquer iniciativa relacionada à reforma agrária. De acordo com Ferreira (2011), as esquerdas consideravam o Congresso Nacional conservador e, assim, não acreditavam que as reformas, especialmente a agrária, seriam efetivadas via Parlamento. Como destaca o autor, a estratégia adotada pelas esquerdas foi pela mobilização dos trabalhadores, rurais e urbanos, com o objetivo de pressionar tanto o Congresso como o Governo para a realização da reforma agrária. Nesse período a reforma agrária era a principal política debatida no Congresso Nacional.

Ferreira (2011) afirma que a presidência de João Goulart não teve condições de encaminhar o seu projeto de reforma agrária ao Congresso Nacional. O autor destaca que o parlamentarismo boicotou qualquer iniciativa do Executivo, pois esse sistema foi instituído para isolar o Executivo de Jango e aumentar os poderes do Legislativo e, assim, assegurar que as reformas propostas pelo presidente não fossem encaminhadas ao Congresso Nacional, ou, caso o fossem, não sofressem aprovação.

Goulart, procurando ser fiel aos seus compromissos reformistas e nacionalistas, não abria mão das reformas. De acordo com seus planos, naquele momento seu objetivo mais imediato era recuperar seus poderes. Somente em um regime presidencialista, acreditava ele, as mudanças econômicas e sociais poderiam ser implementadas. (Ferreira, 2011, p. 293).

A aceitação do parlamentarismo não foi unânime dentro do PTB. Um porta-voz da não adesão ao parlamentarismo, segundo Ferreira (2011), foi Leonel Brizola, pois na percepção do governador, o Congresso Nacional não aprovaria a reforma agrária, já que era controlado pelos latifundiários. Dessa forma, Brizola defendia que a presidência de Jango tinha de fechar o Congresso Nacional, pois, para o governador, os congressistas perderam a legitimidade no momento em que decretaram o parlamentarismo. Com o fechamento do Congresso, Jango teria plenos poderes para realizar a reforma agrária.

A política de Jango em conciliar os interesses reformistas do PTB com o PSD foi criticada por alguns grupos de esquerda. Ferreira (2011) refere que no início de 1963 foi montada a Frente de Mobilização Popular (FMP), tendo como o seu principal porta-voz Leonel Brizola. A Frente era formada pela UNE, CGT, Confederação dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), Pacto de Unidade da Ação (PUA), Confederação Nacional dos Trabalhadores das Empresas de Crédito (CONTEC), os “subalternos” das Forças

Armadas, especialmente os sargentos, marinheiros e fuzileiros navais, facções das Ligas Camponesas, Ação Popular (AP), POR-T, facções da extrema esquerda do PCB, Comando Geral dos Trabalhadores Intelectuais (CGTI) e, por fim, a Frente Parlamentar Nacionalista. Assim, de acordo com Ferreira (2011), nessa organização estavam reunidos os principais grupos de esquerda que lutaram em prol das reformas de base.

Nesse ambiente de disputas, o então presidente conseguiu obter uma vitória no Congresso Nacional: a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Este Estatuto ampliou para os trabalhadores rurais a legislação trabalhista vigente, assegurando a carteira de trabalho assinada, o salário mínimo, o repouso semanal remunerado, férias, sindicalização rural, dentre outros direitos (Bandeira, 1977; Ferreira, 2011).

Os grupos de esquerda estavam insatisfeitos em relação à não implementação das reformas de base. Ferreira (2011) destaca que esse panorama foi modificado a partir de março de 1963. “Procurando mudar o quadro, Goulart, em março de 1963, voltou-se para seu programa histórico: as reformas de base, a agrária, em particular” (Ferreira, 2011, p. 341). A primeira medida tomada por Jango foi o encaminhamento de uma emenda constitucional ao Congresso Nacional, que previa a modificação do parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição de 1946. Dessa forma, o Executivo pretendia que as indenizações fossem pagas em forma de títulos da dívida pública. “Pela primeira vez, um presidente da República encaminhava ao Congresso Nacional um projeto que visava a alterar a estrutura agrária do país” (Ferreira, 2011, p. 341). A modificação do artigo 141 era fundamental, pois o Estado não possuía recursos para implementar a reforma agrária tendo como condição o pagamento prévio em dinheiro.

A emenda constitucional foi recebida no Congresso com fortes críticas. A UDN rejeitou integralmente a emenda, afirmando que esta era uma “ameaça” ao direito de propriedade. O PSD, por sua vez, aceitou a proposta do Executivo, desde que a emenda sofresse algumas alterações, especialmente a correção monetária dos títulos. O PTB não aceitou modificar a proposta encaminhada pelo Executivo (Ferreira, 2011).

Diversas entidades organizaram mobilizações sociais em prol da aprovação da emenda constitucional. “Em um desses comícios, ainda em março, Brizola deu um ultimato aos parlamentares: eles teriam de aprovar a emenda em um prazo de 40 dias ou outros meios seriam encontrados para implementá-la” (Ferreira, 2011, p. 342). Mesmo

com toda a pressão oriunda dessas organizações, o Congresso Nacional não aprovou a emenda constitucional.

Outra iniciativa desenvolvida pelo governo de João Goulart foi a criação pelo Ministério da Agricultura, chefiado na época por Osvaldo Lima Filho, de centros-pilotos que tinham por objetivo “conscientizar” os trabalhadores rurais em relação à política de reforma agrária. Foram criados três centros: no Rio de Janeiro, em Natal e em Pelotas. Em cada centro ficavam cem trabalhadores rurais em período integral por três meses; nesse tempo, os trabalhadores debatiam os problemas do meio rural, a exemplo da organização de sindicatos de trabalhadores rurais. Os trabalhadores eram alfabetizados por meio do método de Paulo Freire. “Os resultados, na avaliação de Osvaldo Lima Filho, foram excepcionais. ‘O camponês teria ser conscientizado para se organizar numa força social que reclamasse a reforma. A reforma não poderia vir nunca de cima, porque não teria apoio popular (...)’” (Ferreira, 2011, p. 347).

Por sua vez, os líderes do PSD no Congresso Nacional apresentaram um projeto de reforma agrária. Esse projeto tinha por objetivo encontrar uma maneira de fazer com que a maioria do Congresso aprovasse tal iniciativa. O projeto de reforma agrária impunha limites às desapropriações dos imóveis rurais, ou melhor, os latifúndios comprovadamente produtivos não poderiam ser desapropriados pelo Estado. Nos latifúndios improdutivos desapropriados, o projeto previa que 500 hectares ficariam para o proprietário. Além disso, na proposta ainda constava que as indenizações deveriam ser feitas por meio de títulos da dívida. O projeto, segundo Ferreira (2011), não teve apoio nem do PTB nem da UND. O PTB foi contrário a qualquer tipo de negociação com o PSD, e dessa maneira o projeto não foi aprovado. A UDN não aceitou nenhuma modificação na Constituição, e ainda segundo Ferreira (2011), assumiu o lema “a Constituição é intocável”.

A reforma agrária era constantemente rejeitada pelo Congresso Nacional; as esquerdas consideravam o regime político vigente como um obstáculo para a realização das reformas, especialmente a agrária. De acordo com Ferreira (2011), a democracia do período, para as esquerdas, estava a serviço dos latifundiários e dos empresários, ou seja, a democracia era um instrumento que agia para manter privilégios de classe. Dessa forma, para as esquerdas, o país necessitava realizar fortes transformações em seu regime político, a fim de que a democracia não fosse refém do poder econômico e fossem garantidos os direitos políticos e sociais dos trabalhadores urbanos e rurais.

Severino Schnnaipp, presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores no Comércio Armazenador (...), alegou que não se podia compreender a legalidade democrática como uma ordem jurídica “obsoleta, aviltante da condição humana”, tornando-se assim, “imoral e pernicioso”. Portanto, é necessária a “revisão do conceito de democracia”, uma vez que alguns dispositivos constitucionais servem apenas para “manter os privilégios de uma minoria”. (Ferreira, 2011, p. 393).

Dessa maneira, os mecanismos da democracia liberal eram questionados e exigiam a construção de outras ferramentas que possibilitassem a participação dos trabalhadores na vida política do país. As esquerdas não objetivavam somente as reformas; passaram almejar também por “rupturas revolucionárias” (Ferreira, 2011).

Para a presidência de Jango, de acordo com Ferreira (2011), a democracia não podia ficar restrita a discursos, mas deveria proporcionar o “desenvolvimento” e a “justiça social”. Tendo a democracia esses princípios, esta poderia ser um instrumento eficaz na garantia da “paz social”, e, para tanto, era necessário construir uma “justiça social” que possibilitasse que os trabalhadores do rural e do urbano fossem realmente integrantes da sociedade brasileira. Segundo o autor, a realização das reformas de base era fundamental para fazer com que os trabalhadores brasileiros participassem do progresso econômico e político do país. A democracia somente poderia ser efetivada, para João Goulart, com a superação da desigualdade econômica e, por fim, com a modificação da estrutura agrária brasileira.

Quem ameaça o regime democrático, alegou [João Goulart], não é a voz do povo nas ruas. “O que ameaça a democracia é a fome, é a miséria, é a doença dos que não têm recursos para enfrentá-la. Esses são os males que podem ameaçar a democracia, mas nunca o povo na praça pública, no uso dos seus direitos legítimos e democráticos.” (Ferreira, 2011, p. 411).

Os obstáculos descritos acima contribuíram para a “radicalização” das esquerdas em relação às reformas de base. Para Ferreira (2011), as esquerdas acreditavam que a sua estratégia de “política do confronto” era mais eficaz do que a “política da conciliação”. Elas justificaram essa estratégia, já que acreditavam em “sua superioridade sobre as direitas e na necessidade de um confronto com elas” (Ferreira, 2011, p. 371). Tendo em vista essa leitura, as esquerdas pressionavam o governo de João Goulart a romper com o PSD e a construir um governo nacionalista e popular.

#### **1.4 – O comício da Central do Brasil**

Como descrito neste texto, a presidência de João Goulart buscou se aproximar do PSD com o objetivo de aprovar as reformas, especialmente a agrária, por meio da negociação ou “política de conciliação”. Mas essa estratégia elaborada por Jango não foi eficaz, pois as esquerdas não aceitaram fazer acordo algum com o PSD, apostando na “política do confronto”. O PSD, por sua vez, atemorizado pelas mobilizações sociais, aproximou-se cada vez mais da UDN. É importante mencionar que o PSD não rompeu formalmente com João Goulart, pois as reformas de base contavam com grande apoio popular e o partido não queria ser associado à oposição do governo de Jango. Para Ferreira (2011), o PSD estabeleceu a estratégia de fazer uma oposição informal, tendo em vista as eleições presidenciais de 1965. O então presidente procurou obter o apoio dos grupos favoráveis às reformas de base, como destaca Ferreira (2011):

Consciente de que o centro, especialmente o PSD, e as esquerdas, em particular o PTB radical, não estavam dispostos a acordos e compromissos, o presidente começou a avançar, ainda de maneira tímida, para os grupos que, ao longo do tempo, sustentaram sua trajetória política: os sindicatos, as esquerdas reunidas na FMP, o PTB e o PCB.

A partir desse momento, o Executivo começou a elaborar decretos – dentre eles se encontrava a Lei de Remessa de Lucro, estendeu aos trabalhadores rurais benefícios da Previdência Social, assistência médica e auxílio-doença e obrigou as empresas com mais de cem funcionários a criar cursos de alfabetização. Essas iniciativas atendiam às demandas das esquerdas (Bandeira, 1977; Ferreira, 2011).

A disposição do governo em implementar as reformas de base contribuiu para aproximar as esquerdas, especialmente o PCB, de Jango. O modelo de revolução defendido pelo partido necessitava de um governo democrático, anti-imperialista e com o apoio de agrupamentos nacionalistas do Exército, e essas condições eram satisfeitas pelo governo de João Goulart (Ferreira, 2011).

Bandeira (1977) observa que Jango não conseguiu obter o apoio do PSD para aprovar as reformas de base; buscou então reforçar o seu apoio entre os trabalhadores urbanos e rurais, ou seja, com os porta-vozes desses segmentos: os sindicatos de trabalhadores, as Ligas Camponesas, os partidos de esquerda como o PTB e o PCB, entre outras organizações. “Com efeito, dentro das circunstâncias que se criaram, Goulart optara por esse caminho, a fim de permanecer fiel às suas origens e coerente com seus objetivos” (Bandeira, 1977, p. 148). Dessa forma, Goulart procurou elaborar

estratégias que possibilitassem a recuperação de sua popularidade, intensificando a campanha pela reforma agrária.

O Executivo elaborou um projeto de reforma agrária, conhecido como o Decreto da SUPRA, que tinha por objetivo desapropriar as propriedades rurais localizadas às margens das rodovias e ferrovias federais e açudes. Além disso, o projeto previa a modificação do artigo 141 da Constituição de 1946. O projeto foi apresentado no comício da Central do Brasil. Esse evento tinha por objetivo tornar público o programa de reformas do governo, especialmente o projeto de reforma agrária.

No comício da Central do Brasil, João Goulart discursou em defesa da realização da reforma agrária no Brasil. No seu discurso, procurou associar a sua proposta de reforma agrária à “democracia”, ao “cristianismo”, ao “desenvolvimento” e à “paz social” (Stedile, 2005).

Para o então presidente, o seu projeto era democrático porque atendia às reivindicações dos trabalhadores rurais brasileiros. Afirmou, ainda, que seu projeto não estava conectado a interesses particulares, mas sim ao desejo da nação brasileira. A sua proposta de reforma da estrutura agrária não era um “produto” de um governo ou de um programa de partido, e sim uma necessidade de todos os povos do mundo (Stedile, 2005).

Uma verdadeira “democracia”, segundo Jango, não permitia privilégios de classe e a opressão. Por conseguinte, o acesso à propriedade da terra, na ótica do então presidente, era fundamental para tornar o Brasil um país democrático. Dessa maneira, os trabalhadores rurais trabalhariam para si próprios e não para os latifundiários; assim, os privilégios de classe tenderiam a ser eliminados da nossa sociedade (Stedile, 2005).

O cristianismo foi outro princípio utilizado por João Goulart. Essa doutrina, de acordo com o então presidente, ensinava que a dignidade humana somente podia ser conquistada quando todos tivessem o direito de uso e posse da terra. Jango ressaltou que todos deveriam ter direito ao acesso à propriedade da terra, pois este, além de ser democrático, era fundamentalmente um ensinamento cristão. Dessa maneira, o cristianismo não podia ser utilizado como um escudo para proteger os privilégios dos latifundiários (Stedile, 2005).

João Goulart justificou o seu projeto como desenvolvimentista, porquanto visava fazer com que o meio rural brasileiro tivesse um “desenvolvimento com igualdade”. Esse “desenvolvimento com igualdade” seria alcançado com o acesso de todos à terra, o

que acarretaria o aumento da renda do trabalhador rural. Uma demanda maior de produtos aumentaria a capacidade de produção do mercado interno.

Os tecidos e os sapatos sobram nas pasteleiras das lojas, e as nossas fábricas estão produzindo muito abaixo de sua capacidade. Ao mesmo tempo em que isso acontece, as nossas populações mais pobres vestem farrapos e andam descalças, porque não têm dinheiro para comprar.

Assim, a reforma agrária é indispensável, não só para aumentar o nível de vida do homem do campo, mas também para dar mais trabalho às indústrias e melhor remuneração ao trabalhador urbano. (Stedile, 2005, p. 105).

Dessa maneira, a reforma agrária foi associada não somente ao mundo rural, mas também ao urbano, visto que os industriais e os comerciantes seriam beneficiados com tal política.

Essa postura demonstrou a preocupação do governo em comprovar que a reforma agrária não era uma política localizada, que beneficiaria somente os trabalhadores rurais, mas sim a toda a população brasileira. Em seu discurso, o então presidente afirmou que a reforma agrária somente seria prejudicial para uma minoria de latifundiários que desejavam manter o povo como escravo e com um padrão de vida miserável (Stedile, 2005).

O então presidente procurou associar o seu projeto de reforma agrária a países considerados desenvolvidos econômica e democraticamente, como, por exemplo, ao conectar o pagamento das indenizações em forma de título ao Japão e à Itália. O Japão, segundo Goulart, distribuiu 2,5 milhões de hectares com indenizações em bônus com 24 anos de prazo. A Itália, por sua vez, foi considerada como um país “ocidental” e “democrático”, que distribuiu 1 milhão de hectares em uma reforma agrária “cristã” e “pacífica”. “O que estamos pretendendo fazer no Brasil, pelo caminho da reforma agrária, não é diferente, pois, do que se faz em todos os países desenvolvidos do mundo. É uma etapa do progresso que precisamos conquistar, e haveremos de conquistar” (Stedile, 2005, p. 106).

A paz social seria alcançada por meio da justiça social, com o atendimento das reivindicações dos trabalhadores rurais. Para João Goulart, o caminho da reforma agrária era o caminho para solucionar pacificamente as contradições econômicas do Brasil (Stedile, 2005).

O panorama acima foi construído pela presidência de João Goulart para legitimar a sua proposta de reforma agrária.

O Decreto da presidência de João Goulart assim estabelecia:

Ficam declaradas de interesse social, para efeito de desapropriação, nos termos e para os fins previstos no art. 147 da Constituição Federal, e na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União, em obras de irrigação, drenagem e açudagem. (Stedile, 2005, p. 112).

João Goulart deixou a cargo da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) a realização das desapropriações dos imóveis rurais:

A Superintendência de Política Agrária (SUPRA) fica autorizada a promover, gradativamente, para a execução de seus planos e projetos, as desapropriações das áreas situadas nas faixas caracterizadas neste decreto, tendo por fim realizar a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social, e visando especialmente: a) o aproveitamento dos terrenos rurais improdutivos ou explorados antieconomicamente; b) a fixação de trabalhadores rurais nas áreas adequadas à exploração de atividades agropastoris; c) a instalação ou intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não seja obedecido plano de zoneamento agropecuário que vier a ser fixado pela SUPRA; d) o estabelecimento e a manutenção de colônias, núcleos ou cooperativas agropecuários e de povoamento; e) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas federais. (Stedile, 2005, p. 113/114).

O Decreto estabeleceu que as terras desapropriadas somente poderiam ser distribuídas em lotes inferiores a cem hectares e seriam vendidos a prazo (Stedile, 2005).

Essa era a proposta de reforma agrária de João Goulart, apresentada no comício da Central do Brasil em março de 1964.

No referido comício também foram apresentadas outras propostas, como a reforma política, ou seja, a expansão do direito ao voto aos analfabetos e aos praças das Forças Armadas, uma reforma universitária que assegurasse a liberdade de ensino e o fim da vitaliciedade de cátedra, a reforma da Constituição, com o objetivo de delegar poderes de legislar ao presidente e, por fim, a organização de um plebiscito sobre a implementação das reformas de base (Bandeira, 1977).

Bandeira (1977) afirma que as reformas mencionadas acima não levariam ao socialismo, porém eram medidas que visavam ao fortalecimento do capitalismo brasileiro, “(...) embora sobre outros alicerces, arrancando-o do atraso e dando-lhe maior autonomia” (Bandeira, 1977, p. 164). O autor utiliza como justificativa a reforma agrária, pois esta, na ótica do autor, foi considerada por João Goulart como uma ferramenta que poderia ampliar o mercado interno e, com isso, contribuir para o desenvolvimento da indústria brasileira. “A produção de gêneros alimentícios para o

mercado interno era prioridade sobre qualquer outro emprego da terra, tornando-se obrigatória sua existência em todos os estabelecimentos agrícolas ou pastoris” (Bandeira, 1977, p. 165). Bandeira (1977) ainda afirma que a reforma agrária poderia combater a inflação e o caráter colonial da agricultura brasileira, ou seja, uma agricultura baseada no latifúndio e voltada somente para a exportação. O projeto de reforma agrária do governo de Goulart tinha por objetivo fortalecer o capitalismo por meio da ampliação e da consolidação do mercado interno (Bandeira, 1977).

Após a apresentação das reformas de base no comício da Central do Brasil, estavam previstos novos comícios, a fim de fortalecer as estratégias para a aprovação das reformas a partir da mobilização social.

Darcy Ribeiro, em suas articulações, encontrou-se com Luís Carlos Prestes. Seu objetivo era comunicar ao líder comunista sobre os comícios programados. O último, em São Paulo, deveria ser o auge na estratégia de pressionar o Congresso Nacional para a aprovação da reforma agrária, com manifestações camponesas e operárias, não descartando a hipótese de greve tão ampla quanto fosse possível realizar. (Ferreira, 2011, p. 440).

Após a apresentação do projeto de reforma agrária do governo de João Goulart, os latifundiários intensificaram a sua oposição. Segundo Bandeira (1977), em Minas Gerais os proprietários rurais organizaram milícias armadas para impedir qualquer tentativa de implementação da reforma agrária nesse estado. O autor ainda descreve um episódio em que o então diretor da SUPRA, Pinheiro Neto, não conseguiu dialogar com os latifundiários de Minas Gerais. Os latifundiários impediram que esse diretor se pronunciasse nas emissoras de rádios do estado. Além disso, os proprietários rurais auxiliados por suas milícias impediram um comício de Leonel Brizola e a realização do I Congresso de Unidade dos Trabalhadores da América Latina (CUTAL).

A oposição ao projeto de reforma agrária não foi somente dos latifundiários de Minas Gerais. No Congresso Nacional a apreciação das reformas de base, tais como a administrativa e a tributária, estava paralisada, pois Goulart e o Congresso não chegaram a um acordo em relação à reforma agrária (Bandeira, 1977).

Em março de 1964, a SUPRA realizou sua primeira desapropriação depois do anúncio do decreto de desapropriação das propriedades rurais nas margens das ferrovias e rodovias federais. O imóvel desapropriado foi a fazenda Javaezinho, localizada em Cristalândia, no estado do Goiás. A indenização foi realizada em dinheiro (Ferreira, 2011).

Como assegura Bandeira (1977), o debate em torno das reformas de base, especialmente a reforma agrária, estava inscrito numa discussão mais ampla, a respeito de quais ferramentas poderiam ser utilizadas para solucionar a crise econômica vivida na época. Por um lado, instituições associadas aos EUA, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), receitavam a desvalorização dos salários, o aumento do custo de vida e a repressão às organizações dos trabalhadores. As esquerdas, por sua vez, pressionavam o governo de João Goulart, na perspectiva de adotar medidas distintas do FMI, como a redistribuição de renda, a intervenção do Estado na economia, o controle das remessas dos lucros das empresas estrangeiras, o tabelamento de preços e a tão almejada reforma agrária. Para as esquerdas, a solução eram as reformas de base (Bandeira, 1977).

Em contrapartida a essas iniciativas reformistas, segundo Ferreira (2011), o movimento golpista ganhava cada vez mais força. Os empresários cariocas e paulistas, certos setores das Forças Armadas, o PSD e a UDN estavam insatisfeitos com a participação do PCB em órgãos do Executivo, as greves dos trabalhadores urbanos e as ocupações de terras; por último, havia o receio de que as esquerdas vencessem as eleições presidenciais de 1965. “A todos, no entanto, causava pânico a implementação de reformas que, ao distribuir renda, retirariam deles privilégios seculares” (Ferreira, 2011, p. 388). Desde o comício da Central do Brasil até 1º de abril, como assevera Ferreira (2011), os conflitos políticos entre os grupos antagônicos se fortaleceram. Para o autor, o comício unificou os golpistas, tanto os civis como os militares, e, ainda, os liberais do período passaram a conspirar junto aos golpistas para a deposição de João Goulart da presidência.

Não se tratava mais de medir forças com o objetivo de executar, limitar ou impedir mudanças, mas, sim, da tomada do poder e da imposição de projetos. As direitas tentariam impedir as alterações econômicas e sociais, excluindo, se possível, seus adversários da vida política do país, sem se preocupar em respeitar as instituições democráticas. (Ferreira, 2011, p. 429).

## **2 – O IPES**

O Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) surgiu no final do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mas a organização somente se tornou ativa após a renúncia de Jânio Quadros, em novembro de 1961. A ativação do IPES tinha como

objetivos: influenciar eleições em prol de políticos conservadores; impor diretrizes ao Congresso Nacional; e, desestabilizar o governo de João Goulart (Dreifuss, 1981).

O IPES surgiu primeiramente nos estados de São Paulo<sup>5</sup> e Rio de Janeiro<sup>6</sup>. Os seus membros eram empresários, intelectuais e militares.

Os fundadores do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais a princípio não possuíam uma unidade ideológica muito consistente, mas encontravam-se todos no espectro mais à direita da política nacional e, principalmente, o que os unificava eram as suas relações econômicas multinacionais e associadas, o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado<sup>7</sup> (Gouvea, 2009, p. 117).

Para Ramirez (2009), a incerteza sobre a possível posse ou não de João Goulart contribuiu para que certos grupos de empresários se reunissem a fim de elaborar estratégias políticas para “combater” as agitações populares, especialmente as manifestações sociais em apoio à posse de Jango. O objetivo da organização era fazer oposição ao que eles chamaram de “tendência esquerdista da vida política” (Gouvea, 2009).

Uma das primeiras ações do IPES foi elaborar um discurso que legitimasse a sua posição política diante da sociedade brasileira. “Para isso, o IPES, precisou dos serviços de um conjunto de indivíduos tecnicamente competentes, que pudessem traduzir as necessidades e os desejos dos empresários como enunciados cientificamente aceitos e, dessa forma, dar-lhes um marco de legitimidade” (Ramirez, 2009, p. 212).

O Instituto se dedicou ao planejamento de curso, à realização de pesquisas, à produção de materiais de propagandas e a articulações políticas. Intentava convencer distintos setores da sociedade de que o “(...) Brasil era um país do futuro, mas que dependia das escolhas certas de cada brasileiro, que deveria rejeitar as ideologias alienígenas e abraçar a paz social, a cooperação entre patrões e empregados como solução para todos os problemas (...)” (Gouvea, 2009, p. 118).

---

5 Gouvea (2009) afirma que o IPES surgiu primeiramente no Rio de Janeiro, sendo depois a sua sede transferida para São Paulo.

6 Com a consolidação da organização em São Paulo e Rio de Janeiro, o IPES passou a ter novas filiais em Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Manaus. Para Dreifuss (1981), a criação de novas filiais em distintos estados brasileiros tinha por objetivo conceder um sentido “popular” para o Instituto.

7 A reformulação do Estado, segundo Dreifuss (1981), tinha por meta limitar a participação do governo na economia e incentivar a livre-iniciativa privada.

Dreifuss (1981), por sua vez, anota que o objetivo principal do IPES era analisar as reformas sociais propostas tanto pelo governo de João Goulart como pela esquerda, sob um ponto de vista “técnico”:

Conforme uma versão de seu documento básico, “A responsabilidade democrática do empresário”, distribuído entre recrutas potenciais, o IPES foi instituído como uma “agremiação apertada com objetivos essencialmente educacionais e cívicos”. Além disso, segundo o documento, o IPES seria orientado por “dirigentes de empresas e profissionais liberais que participam com convicção democrática, como patriotas e não como representantes de alguma classe ou de interesses privados”. (DREIFUSS, 1981, p. 164).

O IPES justificou as suas ações como uma organização competente para analisar e elaborar soluções para os problemas sociais enfrentados pelo Brasil naquele período. Para legitimar essa postura, o Instituto ressaltou que em sua direção contava com pessoas competentes, tais como “professores universitários”, “peritos” e “técnicos”, para trabalhar no “estudo” e na “equação” dos problemas nacionais. Dreifuss (1981) refere outros objetivos do Instituto: promover a discussão política aberta e livre; fazer recomendações ao Estado que iriam contribuir para o “progresso econômico”, o “bem-estar social” e, por fim, fortalecer a democracia brasileira. Resumidamente, para o autor, o IPES era justificado como uma organização “educacional”. Dreifuss (1981) afirma que esses objetivos foram utilizados para encobrir a campanha “política, ideológica e militar” do Instituto. Nessa perspectiva, para o autor, o IPES se dedicou ativamente à “manipulação” de opiniões e à “guerra” psicológica.

Algumas pessoas do grupo de fundadores consideravam que o IPES deveria ser uma organização inteiramente clandestina, mas foi argumentado que, em função da natureza, das tarefas por vir, seria mais sensato operar também com o conhecimento do público. (Dreifuss, 1981, p. 164).

Para Dreifuss (1981), o objetivo do IPES era, por meio da propaganda política, convencer as classes médias de que o governo de João Goulart tinha por missão realizar uma revolução comunista no país. Nesse sentido, o Instituto utilizava a propaganda anticomunista para acobertar as suas articulações golpistas, figurando o anticomunismo como uma “fachada” para a deposição de Jango. Um mecanismo utilizado pela organização eram filmes exibidos em escolas e cinemas, como relata Gouvea (2009):

Os filmes do IPES, produzidos com esmero e dirigidos pelo experiente Jean Manzon, eram exibidos em escolas, cinemas e clubes operários Brasil afora. Seu público-alvo era

variado, mas todos eles tinham em comum o fato de se dirigirem a um espectador médio, um cidadão brasileiro comum, que era chamado a tomar posição. Alguns filmes dirigiam-se a “você, trabalhador”, abordando problemas mais diretamente relacionados a outras parcelas da sociedade, procurando despertar um sentido de pertencimento em casa um, ao tempo que demonstravam o quanto era fundamental para a resolução destas. (Gouvea, 2009, p. 120).

Entre as atividades o Instituto também incluía o controle da imprensa, para disseminar ideais por toda a sociedade brasileira. Primeiramente, foi a ideia de resistência contra o então presidente, e em um momento posterior, a busca de um consenso para destituir do poder João Goulart. Assim, a postura do IPES era semelhante à de um partido político (Dreifuss, 1981; Ferreira, 2011).

Ferreira (2011) afirma que nas primeiras semanas do governo de João Goulart já teve início a articulação do movimento golpista civil-militar. O autor assegura que o Instituto inicialmente não possuía um caráter golpista, pois a organização em seus primeiros meses tinha por objetivo produzir “livretos”, patrocinar palestras, financiar viagens de estudantes brasileiros aos EUA e, por fim, auxiliar e sustentar organizações estudantis, femininas e operárias de direita.

O autor descreve que certos setores mais conservadores começaram a se articular dentro da organização, com o objetivo de redefinir os propósitos do IPES. Dessa maneira, reorientaram o Instituto para uma perspectiva golpista, intentando a deposição do governo constitucional de João Goulart. Ferreira (2011) ainda acrescenta que os ministros militares do governo de Jânio Quadros, especialmente o Marechal Odílio Denys, com a colaboração de certos empresários do Rio de Janeiro passaram a articular a destituição de João Goulart.

Nesse momento, os conspiradores enfrentavam as mesmas dificuldades de episódios anteriores: convencer e arregimentar a maioria da oficialidade a aderir ao golpismo. Segundo o próprio Denys, o sentimento legalista dentro das Forças Armadas dificultava qualquer mobilização mais ampla para golpear a legalidade e a democracia. (Ferreira, 2011, p. 268).

Ferreira (2011) sugere que a oficialidade não aprovava a perspectiva reformista do PTB, mas essa reprovação não os motiva a derrubar o governo constitucional de Jango. O autor refere que Jango tinha uma grande popularidade diante de certos setores das Forças Armadas, e isso contribuiu para dificultar a mobilização do IPES no seio das Forças Armadas brasileiras.

Dreifuss (1981) descreve as relações estabelecidas entre o Instituto e as Forças Armadas. As ações do IPES em relação aos militares buscavam neutralizar o apoio dos oficiais a João Goulart. O autor afirma que a referida organização também estimulou os militares para que estes realizassem um golpe contra o Executivo:

A elite orgânica tentou agir como unidade coordenadora da campanha anti-João Goulart e antipopular, fazendo com que as conspirações faccionárias e os movimentos isolados soubessem da existência um do outro. Esforçou-se para colocar seus homens dentro das diversas conspirações faccionárias, grupos subversivos e movimentos civil-militares, algumas vezes simplesmente para se manter informada sobre os acontecimentos, para conter e controlar esses grupos específicos e, outra vez, até para coordenar seus esforços, assegurando a articulação de atores políticos separados, embora com ideias congruentes. (Dreifuss, 1981, p. 362/363)

O IPES buscou, também, agir no Congresso Nacional com a finalidade de isolar politicamente o governo de João Goulart nesse espaço. Com esse intuito a entidade criou escritórios em Brasília para coordenar politicamente a campanha contra a presidência de Jango e assegurar apoio aos projetos elaborados pela organização. Um das principais atividades o IPES no Congresso Nacional era prestar “assessoria técnica” aos partidos políticos, especialmente o PSD. Segundo Dreifuss (1981), no final de 1962, o Instituto controlava a Câmara dos Deputados e o Senado, bloqueando qualquer iniciativa política da presidência no Congresso Nacional.

A entidade formou grupos de estudos para elaborar projetos de caráter reformista como uma estratégia para “esvaziar o valor reformista” das propostas de João Goulart. O objetivo da organização era desvincular do governo e das esquerdas as reformas sociais e contrapor o empresariado brasileiro em relação às propostas reformistas (Dreifuss, 1981).

O IPES elaborou distintas estratégias para desestabilizar a “estrutura” política do governo de João Goulart, visando estabelecer crises políticas para que a população apoiasse soluções extraconstitucionais, tais como a “intervenção” dos militares no processo político. A entidade procurou influenciar as decisões políticas no Congresso Nacional referentes às reformas de base do então presidente Goulart, obstando todas as iniciativas do Executivo (Dreifuss, 1981).

## **2.1 – A Reforma Agrária do Instituto**

A proposta de reforma agrária elaborada pelo IPES/RJ foi uma resposta às reformas de base de João Goulart. A organização ressaltou que a sua proposta era distinta da reforma agrária de Jango, pois o programa do Instituto se fundava “(...) no conhecimento objetivo das características da estrutura agrária” (A Reforma Agrária, 1962, s/p).

A entidade formulou uma reforma agrária que visava à formação de uma “classe média” rural, pois o desenvolvimento econômico brasileiro exigia, segundo o Instituto, um mundo rural “organizado” e “estruturado”. Esse rural desenhado pela referida organização era composto não somente por pequenos proprietários rurais, mas também por trabalhadores rurais “capacitados” e grandes proprietários rurais (A Reforma Agrária, 1962).

A reforma agrária foi associada ao desenvolvimento econômico do país, bem como ao regime “democrático”, pois um rural “organizado” e “estruturado” contribuiria para o “equilíbrio e a harmonia das estruturas política, social e econômica nas áreas urbanas e rurais” (A Reforma Agrária, 1962, s/p).

Segundo a organização, essa reforma deveria seguir preceitos básicos, como a criação de uma “classe média” rural “estável” e “próspera”, mediante o acesso à propriedade da terra por trabalhadores rurais. As principais consequências dessa “classe média” para o rural seriam o aumento da produtividade agrícola e a melhoria das relações de trabalho. O IPES/RJ assegurou que a sua proposta não se encerrava na “simples” distribuição de terras, porquanto tinha como objetivo maior a “reestruturação” do rural, a fim de que fosse possível elevar o nível de vida das famílias do campo brasileiro (A Reforma Agrária, 1962).

Em articulação com as demais reformas de base, o êxito da reforma agrária dependerá da ampliação da assistência educacional e sanitária, e da melhoria da rede creditícia nos meios rurais; da justa tributação da terra; do grau em que sejam melhoradas as condições de eletrificação e industrialização regional-rurais; das facilidades de meios de transportes econômicos; e, ainda, das organizações para a comercialização e ampliação dos métodos dos mercados de produção agrícola, em função das características regionais. (A Reforma Agrária, 1962, s/p).

A reforma agrária da organização golpista abarcaria o aproveitamento de terras devolutas, o reagrupamento de minifúndios e a “(...) eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo” (A Reforma Agrária, 1962, s/p).

O “latifúndio improdutivo” foi compreendido, nessa leitura, como o responsável pelos problemas do mundo rural. Para a organização, essa forma de propriedade era a responsável pela desigualdade social no meio rural. Os trabalhadores rurais viviam em péssimas condições, em contraposição “(...) ao luxo e ao consumo ostensivo das elites latifundiárias” (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962, p. 13). A desigualdade no rural contribuiu para a formação de uma sociedade que não proporcionava mecanismos de ascensão social e, com isso, consolidaram-se no campo, segundo a entidade, as condições de pauperismo, analfabetismo, doenças etc.

A reforma agrária seria a ferramenta capaz de transformar esse panorama, pois com ela a desigualdade tenderia a cair e os serviços públicos, como educação e saúde, teriam um ambiente “fértil” para se consolidar (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962):

Há uma relação de causa e efeito entre esses dois fatores e os sistemas de transportes, os níveis de educação, a organização de serviços públicos e a consciência municipal. Não se pode esperar uma densificação dos transportes em áreas de baixa produtividade. Não é tampouco de se esperar serviços públicos eficientes onde predomina a marginalidade econômica e social. Muito menos é de surpreender a ausência de uma consciência municipal de um sentido de comunidade e de um alto nível de educação cívica onde predomina o coronelismo, o nepotismo e a capangagem. (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962, p. 14).

A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra contribuiria com o desenvolvimento rural e com o processo de industrialização brasileiro (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962).

A estrutura agrícola antiga, como poderosa barreira social impedindo o desenvolvimento, domina sob todos os seus aspectos. Nem os seus efeitos se limitam exclusivamente à zona rural. As cidades sofrem as consequências dessa estrutura, recebendo seus resíduos que vão engrossar as fileiras da mão-de-obra não qualificada, das favelas, do empreguismo e do peleguismo. (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962, s/p).

Os ipesianos defenderam o “latifúndio produtivo”, condenando o “improdutivo” (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962). “Já o produtivo, tem que ser condicionado, concomitantemente, ao interesse econômico e à preservação da função social da terra, isto é, a introdução de condições que assegurem a coparticipação dos trabalhadores nas vantagens derivadas da empresa” (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962, p. 13).

A modernização da agricultura era uma questão central na reforma agrária do IPES, pois essa política tinha por fim “eliminar progressivamente” o “latifúndio

improdutivo” e o minifúndio, ou seja, “combater” uma estrutura agrária “obsoleta”. A reforma agrária atuaria por meio da

(...) expansão do mercado interno e do poder aquisitivo das massas rurais, pela criação de uma classe média rural apoiada na propriedade familiar fortalecida pela expansão do cooperativismo e pela humanização das condições de vida dos que labutarem em terra alheia. (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962, p. 18).

Os “latifúndios produtivos” seriam transformados em empresas agrícolas (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962).

Para a entidade, a aliança entre a reforma agrária e a modernização da agricultura era fundamental. Uma política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra não poderia se limitar a uma reforma fundiária, que teria por fim somente a desapropriação da terra e a distribuição da propriedade rural (Relação Homem-Terra no Brasil, 1962).

Esses foram os princípios da reforma agrária construídos pelo IPES para legitimar a sua política. No entanto, a entidade não ficou somente nas contribuições gerais da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra, chegando até mesmo a elaborar um projeto de reforma agrária. Esse projeto foi uma resposta à proposta de reforma agrária do governo de João Goulart.

O projeto da entidade visava regular as “(...) relações entre o homem e a terra, a fim de estabelecer um sistema justo de propriedade, capaz de atender aos imperativos da paz social e, ao mesmo tempo, promover o bem-estar dos agricultores” (Fundamentos do Processo de Reforma, 1962, s/p).

Essas relações se dariam por meio da promoção do acesso à propriedade privada. O acesso à propriedade privada, não será realizado, segundo os ipesianos, mediante o “confisco”, e sim pelo imposto territorial, ferramenta utilizada nos países “democráticos”:

Qualquer reforma agrária é, hoje, uma opção entre dois sistemas: o que leva, pelo confisco, à grande propriedade, cujo titular é o Estado, e na qual o agricultor é simples usuário, ou arrendatário, ou o que se propõe substituir uma estrutura latifundiária pela progressiva implantação de uma classe média rural, de pequenos proprietários, cultivando unidades familiares. (Fundamentos do Processo de Reforma, 1962, s/p).

O IPES realizou distintas manobras para diferenciar a sua reforma agrária do “confisco” e da propriedade estatal, ou seja, da reforma agrária, segunda a entidade, do governo João Goulart. A “democracia”, o desenvolvimento rural, o imposto territorial, a

“paz social” e a formação de uma “classe média” rural foram justificativas utilizadas para legitimar o seu projeto, o qual protegeria a propriedade privada e fortaleceria a economia de mercado.

O projeto de reforma agrária do IPES definiu a sua proposta de reforma agrária da seguinte forma:

A presente lei de Reforma Agrária regula as relações ente o homem e a terra a fim de estabelecer um sistema justo de propriedade que atenda aos imperativos da paz social e promova o bem-estar dos agricultores, através do aumento de produtividade da terra, contribuindo, ao mesmo tempo, para a progressiva extinção do latifúndio e do minifúndio e a eliminação das diversas formas de exploração e especulação que gravam o homem e o solo e impedem o progresso social e econômico do trabalhador rural. (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962, p. 1)

No projeto da organização foi definido como instrumento prioritário para a execução da reforma agrária a desapropriação, e como instrumentos secundários, doação e compra e venda, arrecadação dos bens vagos, distribuição das terras e, por fim, colonização (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

A desapropriação tinha por fim:

a) reintegrar a terra na sua função social; b) promover a justa distribuição da propriedade e, especialmente, a difusão da propriedade familiar; c) obrigar a exploração racional da terra e a colonização; d) permitir a recuperação das regiões semiáridas e dos solos devastados; e) estimular experiências pioneiras de colonização; f) efetuar obras de melhoria e valorização da terra; incrementar a implantação de indústrias no meio rural; criar áreas de proteção à fauna e à flora a fim de preservá-las contra atividades predatórias. (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962, p. 8).

A desapropriação seria utilizada nas áreas prioritárias que não cumpriam a sua função:

a) as áreas improdutivas de latifúndios; b) as áreas beneficiadas por obras públicas de vulto; c) as áreas de latifúndio e minifúndio beneficiadas por obras públicas de alcance econômico e social; d) as áreas apropriadas para fins meramente especulativos; e) aquelas cujos proprietários desenvolveram atividades predatórias contra a fauna e a flora recusando-se a pôr em prática normas de conservação do solo e de preservação dos recursos naturais; f) as que destinavam empreendimentos de colonização que não alcançaram êxito; as terras de vocação agrícola entregues à pecuária extensiva; h) as empresas agrícolas cujos proprietários se recusarem, sem motivo justificado, a adotar programas de participação dos seus assalariados na gerência e nos lucros. (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962, p. 9/10).

A forma de pagamento da indenização das desapropriações era em dinheiro.

O órgão responsável pela realização da reforma agrária presente no projeto era a Superintendência Nacional de Reforma Agrária (SUPRAN).

O projeto definiu a propriedade familiar, latifúndio, classificado por exploração e dimensão, minifúndio e a empresa agrícola.

Para efeitos da presente lei, entende-se por **propriedade familiar** a área mínima, que, direta e pessoalmente cultivada pelo lavrador e sua família, com ajuda eventual de assalariados, garante-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, dentro das características regionais de solo, mercado, cultura e sistema agrícola.

Considera-se **latifúndio** a propriedade quando: a) caracterizada por fins puramente especulativos; b) com dimensões que excedam o limite máximo indicado pelas condições regionais e sistema agrícola; cultivada por outrem que não seu proprietário ou a família; d) mantida inexplorada em proporções inadequadas às suas possibilidades locais da propriedade;

Chama-se **minifúndio** a propriedade que, dentro das condições regionais, abrange área insuficiente para o sustento de uma família, impedindo seu progresso social e econômico.

Entende-se por **empresa agrícola** ou agroindustrial a que utiliza, em larga escala, métodos racionais de exploração e mecanização, oferecendo aos seus assalariados alto nível de vida. (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962, p. 1/2).

O projeto dos ipesianos condicionou a propriedade da terra à sua função social. A função social da propriedade da terra ocorria quando: o proprietário exercia a direção administrativa e a responsabilidade financeira do imóvel; a propriedade rural possibilitava ao trabalhador “prosperidade” e “estabilidade”; e, por fim, quando mantinha justas relações de trabalho e de uso da terra (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

O Estado deveria preservar a função social da propriedade, por meio de planos regionais de distribuição do imóvel rural, proporcionar o justo salário e estimular a participação do trabalhador na administração e nos lucros da empresa agrícola (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

A proposta de reforma agrária reconheceu às populações indígenas o direito à propriedade “tribal” ou familiar (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

As terras destinadas à reforma agrária seriam distribuídas em forma de propriedades familiares e reagrupamento de minifúndios para exploração agrícola ao agroindustrial, em grandes propriedades e fazendas-modelo<sup>8</sup> (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

O projeto definiu duas formas de colonização, sendo a primeira a colonização oficial, a ser promovida pela Poder Público; este esse teria a responsabilidade de

<sup>8</sup> Essas fazendas-modelo seriam destinadas a experiências de reflorestamento, de fomento agrícola e animal.

recrutar e selecionar pessoas ou famílias para os projetos de colonização. A segunda forma de colonização era a particular, promovida por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que executariam os programas de colonização (Projeto de Lei de Reforma Agrária, 1962).

### **3 – O Golpe Civil-Militar**

Em março de 1964, o então presidente João Goulart foi deposto do governo. A opção pelo golpe civil-militar somente foi articulada no início de 1964, pois, nos primeiros momentos do governo de Goulart, os conservadores não faziam uma oposição sistemática ao governo; ao contrário, buscaram aproximar-se de Jango com o objetivo de afastar o presidente dos grupos de esquerda.

Foi somente no início de 1964 que a coalizão conservadora, majoritariamente, inclinou-se pela ruptura constitucional. Até então a direita radical, mais especificamente, os anticomunistas extremados, encontrava-se numa posição isolada em relação à opinião conservadora. (Ferreira, 2011, p. 315).

Ferreira (2011) observa que foi somente nos últimos meses de 1963 que o discurso anticomunista se disseminou pelo país, consolidando-se em “(...) várias instituições privadas” (Ferreira, 2011, p. 376). Dessa maneira, para o autor, o anticomunismo não pode ser compreendido como o principal elemento de desestabilização do governo de João Goulart. O autor reconhece que distintas organizações anticomunistas, a exemplo do IPES, articularam a deposição do governo constitucional de Jango, mas assegura que tais entidades somente mobilizavam setores associados à extrema direita. Esse panorama se modifica, segundo o autor, a partir de outubro de 1963, quando o discurso anticomunista se dissemina por todo o país.

Mesmo os setores mais direitistas sabiam que Jango não era comunista. O presidente foi poupado das críticas, inclusive dos anticomunistas, na campanha do plebiscito e nas eleições parlamentares de 1962. (...). O discurso anticomunista, até então, não tinha força diante do prestígio do presidente – visto como homem “moderado, prudente e comedido”, segundo o editorial de *O Globo* (...). (Ferreira, 2011, p. 376).

Dessa forma, Ferreira (2011) defende que Jango teria um grande apoio, inclusive o dos conservadores, que apoiavam o presidente desde que a “esquerda radical” não estivesse no governo. Para o autor, as estratégias utilizadas pelos anticomunistas,

especialmente o IPES, somente ganharam força após as mobilizações, organizadas pelo PCB e o PTB, em prol das reformas de base. “A partir desse conjunto de eventos, os grupos direitistas conseguiram fazer ecoar com maior amplitude o discurso atemorizador do anticomunismo” (Ferreira, 2011, p. 377).

No final do mês de outubro de 1963, o então presidente nomeia para a chefia da Casa Militar o general Assis Brasil. A sua nomeação tinha por objetivo a construção de um “dispositivo militar” com a meta de isolar os golpistas dentro das Forças Armadas. A formação do “dispositivo militar” proporcionou certa segurança à presidência. “A maneira segura e otimista com que Assis Brasil falava da impossibilidade de golpe contagiava João Goulart” (Ferreira, 2011, p. 397). Esse “otimismo” contribuiu para que Goulart continuasse a sua estratégia de implementar as reformas de base.

Ferreira (2011) destaca que a eficiência do “dispositivo militar” era questionada. Distintos relatórios do SFICI, nos quais eram relatadas as movimentações dos golpistas, não foram repassados ao presidente pelo general. O autor afirma que o referido general não queria alimentar a “indústria do medo”.

A “legalidade do Exército” também proporcionava certa segurança a Jango, como assegura Ferreira (2011):

Jango, porém, confiava na tradição de legalidade do Exército. E tinha razões para isso. Além de uma ampla base de oficiais e subalternos nacionalistas e legalistas, ele teve, historicamente, provas de que os militares, nos momentos mais decisivos, defenderam a saída constitucional. Assim ocorreu em 1955 com a intervenção militar liderada pelo general Lott. Novamente em 1961, na campanha da Legalidade. (Ferreira, 2011, p. 398).

As movimentações golpistas se intensificaram após o comício da Central do Brasil. Ferreira (2011) descreve que a partir desse evento os golpistas começaram a intensificar suas ações conspiratórias. O autor ainda anota que distintos militares começaram a viajar de uma capital a outra, em busca de apoio para o movimento golpista civil-militar.

A Marcha da Família com Deus Pela Liberdade, realizada em 19 de março de 1964 na cidade de São Paulo, foi uma demonstração pública da “classe média” contra o governo de João Goulart. De acordo com Ferreira (2011), a referida marcha começou a ser organizada logo após a realização do comício da Central do Brasil. Ela foi arquitetada pela Fraterna Amizade Urbana e Rural, pela Sociedade Rural Brasileira (SRB) e, por fim, pela União Cívica Feminina. Segundo Dreifuss (1981), o IPES também participou da organização da marcha. O autor ainda afirma que as reuniões

realizadas com o objetivo de organizar a marcha foram feitas no prédio da SRB em São Paulo. “De fato, a organização da marcha se realizou no prédio da Sociedade Rural – SRB, sob a supervisão de ipesianos (...)” (DREIFUSS, 1981, p. 297). Além de ceder o espaço para a organização da “Marcha”, a SRB ainda ajudou na confecção de cartazes, pôsteres e bandeiras. Conforme Dreifuss (1981), essa manifestação teve um grande apoio da classe média alta e da elite empresarial, e uma reduzida participação dos trabalhadores, tanto do meio urbano como do rural.

Concentrados na Praça da República, às 16h os manifestantes desfilaram pela Rua Barão de Itapetininga, pela Praça Ramos Azevedo, pelo Viaduto do Chá, pela Praça do Patriarca, pela Rua Direita e pela Praça da Sé. Na frente, abrindo a Marcha, os cavalarianos dos Dragões da Força Pública; a seguir, na primeira fila, o deputado udenista Herbert Levy e o general Nelson de Melo. Seguindo-os, milhares de paulistanos e delegações de cidades do interior. (Ferreira, 2011, p. 437).

Para Ferreira (2011), as esquerdas desprezaram essa manifestação dos grupos associados à direita. Segundo o autor, as esquerdas justificaram a sua posição tendo em vista que era uma mobilização da “classe média” e não dos trabalhadores.

Ainda em relação à marcha, Bandeira (1977) afirma que os cartazes presentes não eram contra o então presidente ou as reformas de base. Os cartazes traziam críticas à ameaça da tomada do Estado pelos comunistas.

A Marcha da Família foi uma demonstração de apoio à ação das Forças Armadas na destituição do governo constitucional de João Goulart. É importante destacar que outras manifestações contribuíram para o golpe civil-militar de 1964. Destacam-se a revolta dos marinheiros e a manifestação dos sargentos, ambas ocorridas em março de 1964. Essas manifestações dos “subalternos” das Forças Armadas reforçaram na oficialidade a impressão de que o governo de Jango era passivo em relação à observância da hierarquia. Esses episódios foram manobrados tanto pelo IPES como pelas Forças Armadas, como justificativa para a destituição de João Goulart (Dreifuss, 1981; Ferreira, 2011).

Em 31 de março de 1964, do estado de Minas Gerais, governando então por Magalhães Pinto, o general Olímpio Mourão Filho, comandante da 4ª Região Militar, marchou para o estado do Rio de Janeiro. “Tratava-se da operação Popeye” (Ferreira, 2011, p. 470). Segundo Ferreira (2011), o objetivo do referido general era tomar o prédio do Ministério da Guerra e, com isso, obter o apoio da oficialidade das Forças Armadas, para assim desestabilizar o governo de João Goulart.

Para Ferreira (2011), ao tomar conhecimento do movimento golpista liderado pelo general Mourão Filho, o então presidente e seus ministros militares “(...) interpretaram a atitude de Mourão como uma simples rebelião que se esgotaria por si mesma (...)” (Ferreira, 2011, p. 471). O autor ainda escreve que uma das primeiras atitudes elaborada pela presidência de Jango foi destituir o então governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, e indicar um interventor. Ferreira (2011) afirma que essa ação foi criticada por San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores. Este alertou o então presidente que o Departamento de Estado dos Estados Unidos era favorável ao golpe em curso.

(...) Dantas telefonara para Afonso Arinos, auxiliar administrativo de Magalhães Pinto. Dele, ouviu que o governo norte-americano apoiava a sublevação e que não apenas reconheceria o “estado de beligerância” de Minas Gerais com apoio diplomático, como também interviria militarmente no país, se fosse preciso. (Ferreira, 2011, p. 472).

Segundo Ferreira (2011), essas informações contribuíram para que Goulart não efetivasse a destituição de Magalhães Pinto.

João Goulart, segundo Ferreira (2011), convocou uma reunião com o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o general Peri Bevilacqua. Na referida reunião, o militar apresentou um documento ao presidente, que continha as opiniões da oficialidade das Forças Armadas. O autor descreve que esse documento criticava as mobilizações sociais organizadas pelos grupos de esquerda e que essas utilizavam a “coação sindical” a fim de pressionar os poderes da República, especialmente o Congresso Nacional, para a aprovação das reformas de base. De acordo com Ferreira (2011), para os militares o Brasil corria o risco de se transformar numa “ditadura comuno-sindical”. Dessa forma, o documento dos militares considerava os grupos de esquerda como os “inimigos” das reformas de base. “Bevilacqua reiterou que as Forças Armadas apoiavam as reformas de base em benefício do povo brasileiro” (Ferreira, 2011, p. 475).

Em contrapartida ao movimento golpista, iniciativas de resistência foram desencadeadas em distintos estados brasileiros. As Ligas Camponesas, em Pernambuco, ocuparam a prefeitura, uma emissora de rádio, a delegacia e os correios de Vitória de Santo Antão. Os militantes da Ação Popular (AP) se organizaram no interior da Bahia “(...) com objetivo de interditar a rodovia que liga o Rio de Janeiro ao Nordeste, separando, desse modo, o Norte do Sul do país” (Ferreira, 2011, p. 479). Tanto as Ligas

Camponesas como a AP aguardavam a resistência de Arraes em Pernambuco e a de Brizola no Rio Grande do Sul.

Ferreira (2011) destaca que as iniciativas para conter o movimento golpista não tiveram efeitos, pois o golpe civil-militar de 1964 foi uma articulação entre as três esferas das Forças Armadas:

Não se tratava, naquele momento, de um levante promovido por facções armadas em aliança com grupos civis golpistas descontentes com derrotas eleitorais, ambos desconhecendo o conjunto da sociedade, como ocorrera na crise de agosto de 1954, na crise sucessória de 1955, em Aragarças e Jacareacanga, no governo Juscelino, ou na luta pela posse de Goulart em agosto de 1961. Tratava-se do conjunto da oficialidade das três Forças, temendo a integridade das próprias corporações, com apoio de amplos grupos sociais e de instituições da sociedade civil. (Ferreira, 2011, p. 482).

Como demonstrado acima, segundo Ferreira (2011), a conspiração golpista somente ganhou força na segunda metade de 1963. A luta anticomunista foi uma das justificativas para legitimar o golpe civil-militar de 1964. Para Bandeira (1977), o anticomunismo foi utilizado para reprimir os trabalhadores, viabilizar a redução do salário mínimo e impedir a reforma agrária.

O que era, porém, o comunismo? Havia soviets no Rio de Janeiro ou em São Paulo? Não. Goulart se propunha a abolir a propriedade privada dos meios de produção? Não. O comunismo era o CGT, esse esforço de organização e unificação do movimento sindical, que as classe dominantes, pretendendo comprimir os salários, queriam interceptar. Era a sindicalização rural. Era a reforma agrária. Era a lei que limitava as remessas de lucros. Era tudo o que contrariava os interesses do imperialismo norte-americano, dos latifundiários e do empresariado. O comunismo era, enfim, a própria democracia que, com a presença de Goulart na Presidência da República, possibilitava a emergência política dos trabalhadores. (Bandeira, 1977, p. 178).

Bandeira (1977) ainda destaca que certos conservadores, tais como os generais Peri Beviláqua e Jair Dantas Ribeiro, eram contrários à participação política dos sindicatos dos trabalhadores, e essa postura contribuiu para o movimento golpista angariar apoio no seio das Forças Armadas contra o governo de João Goulart.

O proletariado não tinha o direito de participar da política, pois as classes dominantes julgavam que somente elas deviam influir nas decisões do seu Estado. A democracia não podia ser tão democrática assim. Seria comunismo. A legalidade, subversão. Na verdade, todos os esforços de organização e mobilização da vontade popular assombravam a burguesia. (Bandeira, 1977, p. 120).

Para Dreifuss (1981), o que ocorreu em abril de 1964 não foi simplesmente um golpe militar conspirativo, e sim o resultado de campanha política, ideológica e militar

orquestrada pela elite empresarial do país, por meio do IPES. Dessa forma, para o autor, o golpe de 1964 foi resultante tanto dos esforços civis como de militares para a derrubada de João Goulart.

Descrevemos nesse capítulo o panorama da reforma agrária no governo de João Goulart. Vimos que essa política foi uma das mais debatidas nesse governo, em que distintos atores, como os movimentos sociais, partidos, o IPES e a presidência de Jango elaboraram ou questionaram as propostas de distribuição e redistribuição da propriedade da terra. Entretanto, essas discussões foram encerradas com o golpe civil-militar.

## **Capítulo 2 – A Construção e a Desconstrução da Reforma Agrária na Ditadura Civil-Militar**

Diversos autores construíram distintos panoramas da elaboração do Estatuto da Terra no primeiro governo da ditadura militar. Diferentes atores são descritos pela bibliografia, bem como as mobilizações sociais, o caráter reformista do primeiro governo da ditadura civil-militar e, por fim, a necessidade de modernização da agricultura. A literatura não tem um consenso sobre as possíveis ações que motivaram a confecção do Estatuto da Terra. Em certos momentos a lei de reforma agrária foi considerada uma resposta às mobilizações sociais em prol reforma agrária (Minc, 1985). Em outros o Estatuto da Terra foi compreendido como uma lei que tinha por objetivo modernizar o campo brasileiro (Bruno, 1997 e 1995; Salis, 2008).

Entretanto, a literatura não somente se restringiu a analisar a construção do Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra foi “deturpado” pelos demais governos civil-militares e, com isso, a reforma agrária foi “diluída” no decorrer dos anos. O Estatuto da Terra continha distintas vias de desenvolvimento, como reforma agrária, modernização do latifúndio e colonização. Os autores destacam que a reforma agrária não foi implementada, sendo priorizadas a modernização do latifúndio e a colonização (Palmeira, 1989; Ianni, 1985; Martins, 1985; Silva, 1971).

O objetivo deste capítulo é demonstrar como os autores descreveram a “construção” e a “desconstrução” da reforma agrária na ditadura civil-militar, destacando os atores e cenários associados com o Estatuto da Terra, resgatados por cada vertente da literatura.

### **4 – A Construção do Estatuto da Terra**

A elaboração e a aprovação do Estatuto da Terra foram precedidas de intensas mobilizações sociais em prol da reforma agrária. Minc (1985) aponta, especificamente, a I Conferência Nacional de Trabalhadores Agrícolas, realizada em 1953; a criação da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), em 1958; e o surgimento das Ligas Camponesas, em Pernambuco (Minc, 1985).

As mobilizações sociais realizadas pelos trabalhadores rurais tiveram um papel fundamental no encaminhamento da reforma agrária no primeiro governo da ditadura

civil-militar. As mobilizações sociais somente tiveram “força” para impor as suas reivindicações, especialmente a elaboração e aprovação de uma lei de reforma agrária, porque distintos grupos de trabalhadores rurais conseguiram se unificar em torno de certas demandas, mais especificamente, a reivindicação por direitos trabalhistas (Minc, 1985).

Medeiros (2003) analisa a unificação de distintos conflitos rurais em torno da reforma agrária, isto é, como a reforma agrária se tornou a tradução de diferentes lutas pela posse da terra.

Para a autora, os conflitos rurais somente foram unificados em torno da reforma agrária com a emergência de dois mediadores no meio rural, as Ligas Camponesas e o PCB. A emergência desses mediadores possibilitou que a reforma agrária se tornasse a tradução das distintas lutas por terra no Brasil.

O PCB foi considerado por Medeiros (2003) como um dos principais mediadores da luta por terra no Brasil a partir dos anos 1950. O projeto político do Partido Comunista do Brasil foi ao encontro da demanda por reforma agrária. A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra estava prevista no conjunto de transformações concebidas pelo partido, necessárias ao desenvolvimento capitalista brasileiro, e o latifúndio era considerado um entrave ao desenvolvimento do país. Para o partido, na grande propriedade rural ainda persistiam restos feudais “(...) que dificultavam o livre desenvolvimento das forças produtivas” (Medeiros, 2003, p. 15/16).

O PCB justificou a reforma agrária como uma política desenvolvimentista que possibilitaria a incorporação do trabalhador rural ao mercado consumidor e o desenvolvimento do setor industrial do país.

Medeiros (2003) acrescenta que outras concepções de reforma agrária estavam em disputa. As Ligas Camponesas justificaram a sua reforma agrária como uma ferramenta para “quebrar” o poder dos latifundiários e, com isso, transformar o trabalhador rural num ator político, para que este realizasse uma transformação estrutural em nossa sociedade.

Medeiros (2003) observa que no início dos anos de 1960, a reforma agrária se tornou uma das políticas mais debatidas no Brasil; mesmo assim ela não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Essa não aprovação não representou uma “derrota” para os trabalhadores rurais.

Conflitos que eram resolvidos pelo poder dos patrões passaram a encontrar a mediação de concepções de direitos, das leis, gerando toda uma mobilização com o objetivo de fazer cumprir ou ampliar esses direitos. Paralelamente, as mobilizações a que deram origem tiveram o efeito de produzir o reconhecimento de categorias sociais que até então não tinham visibilidade no espaço público. (Medeiros, 2003, p. 19).

Minc (1985) argumenta que as distintas organizações dos trabalhadores rurais possibilitaram a emergência de novas leis para regulamentar essas “novas” relações sociais presentes no campo. De acordo com o autor, as legislações somente se tornam necessárias após o surgimento de certos “fenômenos”; com isso, a lei aparece como uma forma de enquadramento e controle de tais “fenômenos”. Para justificar esse posicionamento, o autor demonstra que o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) somente foi implementado após os trabalhadores rurais conseguiram romper com as amarras do coronelismo “paternalista” e repressivo:

O trabalhador era mantido nos grandes latifúndios através do conhecido sistema de pagamento por vales descontáveis no barracão das fazendas, que o deixava cronicamente endividado; o paternalismo dos coronéis combinava-se com um clima repressivo de submissão do trabalhador. (Minc, 1985, p. 15).

Nesse cenário, segundo Minc (1985), não era necessário o ETR, pois não havia condições sociais e econômicas que fossem ao encontro do Estatuto do Trabalhador Rural. O Estatuto somente tem sentido após o processo de mecanização da agricultura, que possibilitou a utilização do trabalhador temporário. O encarecimento das propriedades rurais tornou desinteressante, para o latifundiário, a concessão de lotes de terras para os trabalhadores e as mobilizações sociais por direitos trabalhistas. Essas transformações foram consideradas as principais ações que contribuíram para a construção de um panorama favorável ao Estatuto da do Trabalhador rural. “Com a força de trabalho mais abundante e mais móvel e a terra cara, e mais escassa na proximidade dos centros urbanos, estavam lançadas as bases materiais do mercado de trabalho livre na agricultura” (Minc, 1985, p. 16). Tão só com o processo de mecanização da agricultura e, conseqüentemente, o desenvolvimento do trabalho assalariado foi possível a efetivação de uma lei que regulamentasse tais relações.

Ianni (1979), por sua vez, interpreta o Estatuto da Terra como um instrumento que visava tranquilizar os latifundiários. Para o autor, a inquietação dos grandes proprietários em relação às políticas adotadas pelo governo de João Goulart levou à criação de órgãos voltados à realização da reforma agrária; cita como exemplos a Superintendência de Política Agrícola (SUPRA), que visava à regulamentação de uma

política de distribuição de terra; além disso, menciona a elaboração do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Dessa maneira, para Ianni (1979), os latifundiários estavam inseguros em relação ao futuro de suas propriedades, e por isso apoiaram o golpe civil-militar de 1964.

Os compromissos de Goulart com o trabalhismo, em particular, e o populismo, em geral, foram pretexto para que as forças econômicas e políticas burguesas predominantes – nacionais e estrangeiras – passassem a organizar o Golpe de Estado que se realizou em 1964. (Ianni, 1979, p. 38).

Como resposta a esse apoio, o primeiro governo da ditadura, por meio do Estatuto da Terra, indicou para os grandes proprietários rurais os “novos” rumos para o rural: uma política agrária conservadora. Para o autor, essa política agrícola conservadora foi caracterizada como uma associação entre a repressão política em relação aos movimentos sociais e sindicatos rurais e o apoio estatal aos latifundiários no tocante ao favorecimento da expansão do capitalismo no meio rural. Nesse aspecto, o Estatuto da Terra e as agências governamentais por ele criadas foram uma forma de assegurar os poderes dos latifundiários e também uma maneira de controlar as reivindicações políticas dos trabalhadores rurais, submetendo as suas reivindicações aos aparelhos estatais que foram desenvolvidos pelo Estatuto.

(...) o Estatuto da Terra e a repressão política no campo mostraram aos camponeses e operários que a politização não poderia continuar nos termos em que vinha ocorrendo; e aos latifundiários e empresários mostraram que o poder estatal passaria a operar de modo a favorecer a expansão da empresa capitalista no campo. (Ianni, 1979, p. 38).

Martins (1985), por sua vez, considera a elaboração do Estatuto da Terra uma “contradição” do primeiro governo da ditadura civil-militar. Essa “contradição” reside no fato de que os grupos que apoiaram o golpe civil-militar eram contrários à política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra; mesmo assim foi elaborada uma lei de reforma agrária e, ao tempo que se elaborava o Estatuto da Terra, o governo de Castelo Branco reprimia as organizações dos trabalhadores rurais.

Essas aparentes contradições encerram, no meu modo de ver, o sentido da atuação do governo na questão fundiária e nas lutas por terra: de um lado, o governo militar efetiva uma política agrária, baseada em mudanças legais e institucionais, contrárias a diferentes grupos sociais que o levaram ao poder; de outro lado, na defesa dos interesses desses mesmos grupos, o governo encampa e legaliza propostas e reivindicações do governo que depôs, os grupos que marginaliza e persegue (Martins, 1985, p. 31).

A Marcha da Família com Deus e pela Liberdade foi descrita pelo autor como um episódio que evidenciou a oposição de certos grupos contra as reformas de base, especialmente a agrária. “Mostravam-se alarmados com o avanço das pressões populares em favor das reformas de base, que incluíam uma reforma cujo combate as motiva de modo especial: a reforma agrária” (Martins, 1985, p. 28). Nesse sentido, o Estatuto da Terra se insere num panorama “contraditório”, pois o golpe obteve apoio de grupos contrários à reforma agrária e que se mobilizaram para impedir a realização dessa política; ainda assim, sete meses após a destituição de João Goulart, foi aprovada uma lei de reforma agrária.

A “contradição” do Estatuto da Terra também foi observada em relação a repressão política aos trabalhadores rurais. Ao mesmo tempo que era elaborada a lei de reforma agrária, o governo de Castelo Branco revogou alguns decretos da presidência de Jango, especialmente o decreto da SUPRA, e reprimiu as organizações dos trabalhadores rurais (Martins, 1985). Essas ações não representaram um “retrocesso” da reforma agrária, especificamente na questão de sua institucionalização; é que o governo de Castelo Branco buscou granjear apoios que possibilitassem a construção de um marco legal de reforma agrária. Uma das primeiras iniciativas enviadas ao Congresso foi a modificação do artigo 141 da Constituição de 1946, para permitir que as indenizações das propriedades rurais desapropriadas fossem pagas com títulos da dívida pública (Martins, 1985):

(...) mesmo antes de terminar o ano do golpe militar, o governo já dispunha de uma legislação fundiária específica e de uma definição de critérios, instrumentos e instituições para concretizar uma reforma agrária. Evidentemente, Castelo Branco fora mais persuasivo do que Goulart no encaminhamento da questão junto ao Congresso Nacional, que acabou aprovando em pouco mais de um mês o que se recusara a aprovar nos dezoito anos precedentes. (Martins, 1985, p. 30).

Martins (1985) afirma que os grupos que apoiaram o golpe de 1964, especialmente os latifundiários, não esperavam essas iniciativas do presidente Castelo Branco, pois acreditavam que os militares tomassem medidas direcionadas à “proteção” da propriedade rural e não à elaboração de uma lei de reforma agrária.

Para o autor, as iniciativas “contraditórias” tomadas pelo governo de Castelo Branco residem no fato de que a ditadura civil-militar se apropriou das bandeiras defendidas pelas esquerdas. Para reforçar esse argumento, o autor descreveu o ato, promulgado em 1971, pelo então presidente Emílio Médici, que colocaria sob tutela

federal, para fins de colonização, as terras que se encontravam ao lado de cem quilômetros das rodovias federais construídas ou em construção na Amazônia Legal; isso significava “(...) muito mais que os prosaicos 10 km declarados de interesse social por Goulart poucos dias antes do golpe” (Martins, 1985, p. 31).

Ao longo dos anos da ditadura, os governos militares dariam forma legal a várias reivindicações que haviam constituído bandeiras políticas importantes das esquerdas antes de abril de 1964. Por tê-las defendido, muitos brasileiros foram perseguidos, torturados ou mortos. (Martins, 1985, p. 24).

Nesse sentido, a ditadura não era contrária às propostas reformistas do Executivo de João Goulart, mas não aceitava a mediação de certos grupos políticos, no tocante à implementação da reformas base. Martins (1985) apresenta como prova de que a ditadura não era contrária às reformas a Mensagem 33, que acompanhava o projeto do Estatuto da Terra. A Mensagem relatava que as “tensões sociais” presentes no campo foram provocadas pela ação do governo de Jango, decorrentes do fato de que este não construiu políticas que visassem à minimização das contradições do mundo rural.

O governo militar separava o problema social e econômico, representado pela concentração fundiária, da questão política, das mediações – os sindicatos, as ligas camponesas, os partidos e grupos políticos – que se interpunham entre os trabalhadores do campo, entre as lutas camponesas, nelas se legitimando, e o Estado, cuja composição chocava com tais pressões. (Martins, 1985, p. 31).

Martins (1985) indica que a ditadura civil-militar distinguiu os problemas econômicos e sociais da questão política, pois a intenção do regime era conceder aos problemas enfrentados no rural, como a concentração da propriedade da terra, um sentido “técnico” e “militar”. Assim, a reforma agrária de Castelo Branco foi planejada de cima para baixo, sem o diálogo com os trabalhadores rurais. “Tratava-se de conduzir a implantação da reforma sem causar maior lesão ao direito de propriedade, particularmente de modo a evitar que ela instaurasse o confisco do latifúndio” (Martins, 1985, p. 32).

Esse processo de despolitização da questão agrária foi acompanhado por outras ações do regime civil-militar no campo brasileiro, a saber, a expansão da empresa capitalista no campo e o esvaziamento político no rural. Essas ações tiveram início com a elaboração e a aprovação do Estatuto da Terra; este “(...) foi elaborado de tal forma que se orienta para estimular e privilegiar o desenvolvimento e a proliferação da empresa rural” (Martins, 1985, p. 33). Para Martins (1985), o Estatuto da Terra tinha por

finalidade o desenvolvimento de uma mentalidade empresarial no campo, para, dessa forma, desenvolver economicamente o rural. Deste modo, o Estatuto estava inserido em dois caminhos: por um lado, tinha a missão de desenvolver economicamente o meio rural e, por outro, de dificultar a organização de entidades políticas de trabalhadores rurais. Ou seja, o Estatuto fazia parte do projeto de segurança nacional arquitetado pela ditadura civil-militar.

A reforma agrária presente no Estatuto foi construída numa perspectiva de que não representasse um confisco das grandes propriedades rurais, mas “(...) que permitisse conciliar a ocupação e a utilização das terras com a preservação da propriedade capitalista e da empresa rural” (Martins, 1894, p. 22). O autor argumenta que o Estatuto da Terra tinha como um dos principais objetivos o desenvolvimento da mentalidade empresarial no campo. A lei de reforma agrária incentivou a modernização da grande propriedade, porém, ao mesmo tempo, não realizou grandes desapropriações de terras para benefício dos trabalhadores rurais. As desapropriações somente ocorreram em regiões que apresentavam casos de conflitos sociais graves.

Entre 1965 e 1981, o governo federal baixou somente 124 decretos de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, conforme levantamento feito no Senado Federal. O que dá menos de oito desapropriações por ano, enquanto o número de conflitos por causa da terra foi de pelo menos 70 por ano. (Martins, 1985, p. 22).

Martins (1985) observa que o beneficiário do Estatuto não era o “camponês”, o pequeno lavrador, e sim o empresário, o produtor dotado de espírito capitalista. Para validar tal leitura, o autor demonstra que no Estatuto o latifúndio pode, com o crédito subsidiado, transformar-se em empresa rural; desse modo, o imóvel poderia evitar os efeitos da tributação progressiva e da desapropriação.

#### **4.1 – O Estatuto da Terra e a modernização do rural**

Na ótica de Bruno (1997), as mobilizações dos movimentos sociais foram importantes para ampliar o debate sobre a reforma agrária na sociedade brasileira. Porém, a autora assegura que a elaboração do Estatuto da Terra não foi uma resposta aos movimentos. A resposta do primeiro governo ditatorial foi a repressão política, em que as Ligas Camponesas foram desarticuladas, os sindicatos dos trabalhadores rurais sofreram intervenção e as lideranças consideradas mais radicais foram afastadas e

substituídas pelas moderadas, com a apropriação da bandeira de luta dos trabalhadores rurais: a reforma agrária.

Para a autora, os trabalhadores rurais foram excluídos do debate sobre a reforma agrária; dessa forma, uma das principais demandas dos trabalhadores não foi atendida: sua participação no processo de implementação da reforma agrária:

É uma falácia o argumento de que a criação de um órgão tripartite (as Comissões Agrárias), previsto no Estatuto da Terra, contempla a questão de participação. A bem da verdade, a forma de distribuição das representações só aponta para um fato: os latifundiários sempre estarão representados em maioria. (Bruno, 1997, p. 99).

Nessa ótica, a elaboração do Estatuto da Terra não era uma reação às reivindicações por terras, e sim uma estratégia para modernizar o campo brasileiro. A lei de reforma agrária estava inserida, segundo Bruno (1997), num experimento “liberal”; isso explicaria as medidas reformistas e distributivas adotadas pelo primeiro governo da ditadura civil-militar. Mas essas medidas não tiveram prosseguimento nos demais governos ditatoriais; assim, a reforma agrária foi posta de lado, pois as políticas adotadas para o rural visavam à “(...) concentração de terra na conciliação do latifúndio e na crescente exploração e expropriação dos trabalhadores rurais” (Bruno, 1997, p. 98).

Segundo Bruno (1997), o experimento “liberal” de Castelo Branco elegeu a reforma agrária como uma política capaz de modernizar o rural. Os objetivos da política de distribuição e redistribuição, de acordo com a autora, foram elaborados pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha por meta reorganizar a estrutura agrária com vistas à modernização do mundo rural (Bruno, 1997):

Disputando politicamente a sua concepção de reforma agrária “democrática e cristã”, Castelo Branco defendia a realização de uma reforma que, desnuda do seu conteúdo ideológico, teria por objetivos o aumento da produção e da produtividade e a consolidação da propriedade rural no campo. (Bruno, 1997, p. 102).

Esse panorama construído pela autora demonstra que o governo de Castelo Branco buscou legitimar a reforma agrária como uma política que atendia à necessidade de modernizar o campo. A repressão política foi utilizada como um indicador de “novas” orientações da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra (Bruno, 1997).

O interessante desse panorama é que a estrutura fundiária foi interpretada pelo governo como um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo no rural. “(...) A

alternativa de uma reforma agrária era o resultado de uma avaliação da estrutura fundiária como obstáculo estrutural à modernização e à industrialização” (Bruno, 1997, p. 107).

Salis (2008) segue a mesma argumentação de Bruno (1997):

(...) a reforma agrária capitalista seria a forma tida como adequada para promover a reestruturação fundiária e expandir o mercado interno, ou seja, o governo percebia a estrutura fundiária como inadequada aos princípios do desenvolvimento capitalista, pois se caracterizava como um limitador efetivo à possibilidade de modernização tecnológica do meio rural, restringindo a sua produtividade (...). (Salis, 2008, p. 102).

A reforma agrária surge, nesse panorama, como uma possível solução, quando o governo de Castelo Branco identifica a associação entre a baixa produtividade e o sistema de uso e posse da terra. Na ótica de Castelo Branco, segundo Salis (2008), a concentração da propriedade da terra era um entrave à introdução de práticas e técnicas novas para o aumento da produtividade. Essa situação somente poderia ser modificada com a elaboração e a aplicação de uma lei de reforma agrária.

Para o governo, a mudança da estrutura fundiária viabilizada por meio da reforma agrária, bem como a aplicação de uma política agrícola, não constituía uma política antagônica e contraditória, pois era, ao contrário, tida como medida complementar, cuja aplicação em conjunto, a partir do Estatuto, deveria ser permeada pelo equilíbrio, sob pena de agravar ainda mais as distorções da estrutura fundiária. (Salis, 2008, p. 108).

A tributação progressiva, presente no Estatuto da Terra, foi usada como um mecanismo que poderia modificar os baixos níveis de produtividade da terra. A tributação puniria aqueles proprietários que não mantinham o seu imóvel com níveis satisfatórios de produtividade; por outro lado, com a aplicação da tributação, o governo teria recursos para o assentamento da população Sem Terra e para a realização de projetos de assistência técnica.

Em resumo, a defesa da reforma agrária por parte do governo baseava-se em uma avaliação de que a estrutura fundiária, na forma como estava configurada, ou seja, marcadamente pouco produtiva e concentracionista, representava um obstáculo estrutural à modernização e à industrialização. (Salis, 2008, p. 103).

Salis (2008) inseriu o Estatuto da Terra num debate sobre o aumento da produtividade agrícola. O rural, com seu baixo nível de produtividade, não era mais capaz de atender à demanda por produtos primários e alimentícios. Assim, a agricultura fora considerada como uma área estratégica para a estabilidade econômica nacional.

## 4.2 – A ambiguidade do Estatuto da Terra

Leite (1995) questiona as interpretações do Estatuto da Terra que o associam a uma lei que visava à modernização da agricultura. Nessa perspectiva, o autor descreve que o Estatuto da Terra foi frequentemente apresentado como a base legal da modernização do rural:

Nosso ponto de partida é justamente o questionamento dessa proposição, buscando qualificá-la sobretudo através de dois aspectos, um primeiro relacionado à sua dimensão “interna” e o segundo ligado às suas dimensões “externas” à lei: a) a ambiguidade encerrada no próprio Estatuto da Terra, que diferia, em alguma medida, dos instrumentos e políticas em prática no período subsequente à sua aprovação; b) a complexidade e temporalidade do processo modernizatório como um todo extrapolava o receituário do Estatuto, tornando necessário considerar outros determinantes ausentes no aparato legal. (Leite, 1995, p. 138).

A lei da reforma agrária foi elaborada e aprovada em um momento de “transição” no debate sobre o desenvolvimento do campo. O governo civil-militar de 1964 foi considerado um divisor das discussões sobre o rural brasileiro. No pré-golpe os debates eram sobre a democratização da sociedade brasileira, pois a conservação do latifúndio era tida como um obstáculo para a consolidação da democracia; no pós-golpe os debates se centraram na modernização do latifúndio. Nesse panorama o Estatuto da Terra é abordado por Leite (1995).

Como o Estatuto da Terra foi elaborado num momento de “transição”, permitiu, segundo o autor, “especulações” sobre a “ambiguidade” da lei e “(...) a contraditória relação com o processo de modernização da agricultura, ora anunciando trilhas, ora apresentando alternativas completamente inversas” (Leite, 1995, p. 138).

Os debates presentes no governo de João Goulart e no governo de Castelo Branco foram inseridos no Estatuto da Terra e, assim, a lei se tornou uma lei “contraditória” e “ambígua”.

Leite (1995) descreve esses dois debates, sendo o primeiro travado na Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em que o latifúndio foi considerado como um entrave ao processo de desenvolvimento, ou melhor, um obstáculo à industrialização. A reforma agrária configura-se, nesse cenário, como uma ferramenta que poderia “erradicar” o latifúndio e, com isso, expandir as relações capitalistas no campo brasileiro. Esse caminho construído pela CEPAL não foi bem recebido pelas

elites agrárias e industriais do Brasil, pois estas consideravam a reforma agrária uma violação ao direito de propriedade (Leite, 1995).

O segundo debate descrito pelo autor foi desenvolvido pelos Estados Unidos da América (EUA). Os EUA queriam assegurar que as técnicas agrícolas desenvolvidas por eles fossem utilizadas pelos produtores rurais brasileiros. A questão, nesse momento, não era a reconfiguração do espaço agrário, e sim a garantia de que os produtos dos EUA fossem comprados e utilizados aqui no Brasil.

Era impressionante a expansão do padrão agrário dos Estados Unidos através do mundo, atingindo a América Latina entre meados dos anos 50 e 60, intensificando-se durante a década de 70. Modelo este calcado no binômio química mineral-mecanização, inspirado num referencial fordista de reprodução, fundando no aumento da produtividade e numa aproximação sistêmica às indústrias de meios de produção e à agricultura e agroindústrias processadoras (...). (Leite, 1995, p. 140).

Esses dois caminhos – reforma ou modernização agrária – refletiram na elaboração do Estatuto da Terra. Assim, o texto da lei foi permeado por “ambiguidades”. Por exemplo, a junção, no corpo da lei, de reforma agrária e política de desenvolvimento rural. Mesmo contendo uma política de desenvolvimento rural, o objetivo do Estatuto não era promover a consolidação de relações capitalistas no campo, e sim propiciar “(...) um colchão amortecedor de conflitos, reforçando a dubiedade acima [reforma agrária e modernização da agricultura]” (Leite, 1995, p. 140). Para o autor, a interpretação de que o Estatuto da Terra era uma ferramenta modernizadora se deve ao caráter dúbio da lei de reforma agrária.

Leite (1995) justifica tal argumento, tendo em vista que o processo de modernização no campo extrapolou o conteúdo da lei. “Nesse sentido, a modernização agrária não se resume ao Estatuto, nem o Estatuto se limita ao modelo de modernização implantado” (Leite, 1995, p. 141).

Palmeira (1989), por sua vez, o Estatuto inovou, impondo um novo recorte da realidade do rural e desenvolvendo categorias normativas para o uso do Estado. As categorias presentes na lei, como latifúndio, por exploração e dimensão, empresa rural, propriedade familiar, colonização, Sem Terra, trabalhadores rurais, parceiros, entre outras, reconhecem, por parte do Estado, a existência de distintos grupos sociais presentes no campo e que esses grupos possuem interesses divergentes.

Antes da promulgação do Estatuto da Terra, as políticas implementadas no rural não eram voltadas a um público específico, mas para o “meio rural”, a “população

rural”, a “classe rural”, o “rurícola”, o “ruralista” ou o “agrário”. No Estatuto da Terra, segundo Palmeira (1989), suas categorias estavam mais próximas das formulações partidárias da reforma agrária antes do golpe de 1964. Nesse sentido, a lei de reforma agrária reconheceu que o rural era composto por uma diversidade de interesses e abriu a possibilidade para o desenvolvimento de políticas específicas para cada categoria presente no texto da lei:

(...) independentemente da efetivação de políticas por ela possibilitadas – a reforma agrária, a modernização agrícola, a colonização são exemplos –, a nova lei passou a ter existência social a partir da hora em que foi promulgada. Tornou-se uma referência capaz de permitir a reordenação das relações entre grupos e de propiciar a formação de novas identidades. (Palmeira, 1989, p. 95).

## **5 – A “diluição” da reforma agrária na ditadura civil-militar**

A reforma agrária, mesmo com promulgação do Estatuto da Terra, segundo Silva (1971), não foi implementada no rural brasileiro. A não realização da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra, para o autor, se deveu à atuação de certos atores que elaboraram estratégias para dificultar a operacionalização da referida política e às “deturpações” conceituais operadas no Estatuto da Terra (Silva, 1971).

Distintos atores foram descritos como responsáveis pela “obstaculização” da reforma agrária, atores que realizaram uma “contrarreforma” agrária no Brasil. Silva (1971) elegeu o latifúndio, o conservadorismo, as entidades patronais e o IBRA como os atores que efetuaram a “contrarreforma” agrária.

A “contrarreforma” é compreendida como a não distribuição e redistribuição da propriedade da terra e o aumento da concentração da propriedade rural. O índice de Gini foi apresentado para validar tal argumentação. Em 1920 o índice se situava na categoria de “forte a muito forte”, com o valor de 0,798, e em 1960 passou para 0,866, ou seja, “concentração muito forte a absoluta”. “A perdurar essa tendência, no ano 2000 o índice de Gini já deve ter adentrado a faixa de extrema concentração, aproximando-se celeremente da unidade” (Silva, 1971, p. 124).

O latifúndio é tido pelo autor como um dos principais atores da “contrarreforma” agrária brasileira, realizando distintas manobras para “esvaziar” e “burocratizar” os órgãos estatais que tinham por objetivo “modernizar” a agricultura brasileira.

Ao contrário do que argumentam os partidários da contrarreforma, o latifúndio brasileiro não está situado nos vazios demográficos da nação. No próspero Estado de São Paulo o cadastro do IBRA registrou 62% das propriedades como minifúndios e 70% da área de imóveis rurais como latifúndios. Baseando-se nesse tipo de estrutura agrária,

no fato de que 97,7% da população rural se situam na faixa de Reforma Agrária, e nas pesquisas de Schattan que indicaram as propriedades pequenas e médias como as mais eficientes que as grandes. (Silva, 1971, p. 160).

O “conservadorismo” foi outro componente responsável pela não implementação da reforma agrária na ditadura civil-militar. Essa forma de atuação foi identificada nos estratos médios de nossa sociedade:

Trata-se de uma espécie de reacionarismo por contágio, muito próprio do egocentrismo de certas camadas da classe média que veem o mundo como uma espécie de compartimento estanque, no qual cada habitante deve conquistar o seu espaço vital reduzindo o do vizinho ou diminuindo o da média. (Silva, 1971, p. 173).

Os porta-vozes do “conservadorismo” não possuíam propriedades rurais, mas eram contrários a uma política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra. Consideravam a reforma agrária associada a uma política “comunista”.

Silva (1971) articula uma desconstrução dessa associação: reforma agrária e “comunismo”. Para o autor, os “comunistas” operaram a reforma agrária com um “simples” instrumento de “agitação social” e não como um mecanismo de organização da “vida rural brasileira”. As esquerdas não lutavam por uma transformação agrária “efetiva”, embora suas plataformas políticas fossem destinadas a espaços sociais permeados pela miséria e pela fome; com a realização da reforma agrária esses espaços seriam “erradicados” e, por conseguinte, o público-alvo dos “comunistas”.

Nessa perspectiva, o autor argumenta que com o combate às políticas reformistas, em prol do “anticomunismo”, o efeito seria o contrário, isto é: “(...) estão justamente abrindo campo ideal para o proselitismo marxista” (Silva, 1971, p. 174). A reforma agrária foi eleita, nesse argumento, como uma política que tinha a capacidade de desenvolver economicamente o país e, ainda, de combater os “ideais comunistas”. O “medo” foi tido como um dos motivos para que o “conservadorismo” não aceitasse as reformas sociais, especialmente a agrária.

As entidades patronais rurais também foram consideradas como atores “contrarreformistas”. As organizações dos latifundiários atuaram na perspectiva de obstaculizar o andamento do processo de efetivação da reforma agrária.

A história da Reforma Agrária está cheia de passagens que caracterizam a permanente ação das entidades de fazendeiros obstaculizando qualquer iniciativa de modificação da estrutura agrária. Essa oposição tem sido mais violenta a nível estadual. Em São Paulo, por ocasião do movimento da Revisão Agrária ideado pelo ex-governador Carvalho Pinto, a então FARESP chegou a organizar um fundo para combater o projeto, propondo

contribuições proporcionais às áreas das fazendas dos seus associados. (Silva, 1971, p. 178).

As entidades patronais atuaram na perspectiva de influenciar a escolha de ministros para o Ministério da Agricultura e buscaram controlar certas autarquias subordinadas ao referido Ministério. Uma das consequências da atuação dessas entidades na esfera governamental, apontada por Silva (1971), foi o “esvaziamento” de funcionários e de recursos das agências associadas à reforma agrária. “Para a desgraça da Reforma Agrária Brasileira, as indicações recaem quase sempre em ministros hostis ao processo agro-reformista” (Silva, 1971, p. 178).

O IBRA foi considerado por Silva (1971) como o principal ator responsável pela não realização da reforma agrária brasileira. Isso se deve ao caráter “fiscalista” e à “literatice” do Instituto. Essa instituição atuou para manter o latifúndio e o minifúndio em nosso país. O órgão superou o latifúndio, o “conservadorismo” e as entidades patronais rurais na questão de desenvolver obstáculos e “desmoralizar” o processo de distribuição e redistribuição da propriedade da terra.

Silva (1971) ressalta que mesmo em 1964, os partidos conservadores contribuíram para a aprovação do Estatuto da Terra, pois eles já esperavam a criação de mecanismos que agiriam para a não realização da reforma agrária. Um desses mecanismos foi a burocratização da política de distribuição e redistribuição da terra.

Antes de mencionar as ações realizadas pelo IBRA no rural, é importante esclarecer o que significa “literatice” para Silva (1971).

O autor efetua uma distinção entre os debates realizados sobre a reforma agrária no pré e pós-Estatuto da Terra. Os debates pré-Estatuto da Terra foram classificados como “etapa da verbalização”. A “verbalização” – assim foi chamada – pois nesse período não foi elaborado um “verdadeiro” projeto que objetivasse a realização da reforma agrária, mas sim para promover a “agitação social” no meio rural brasileiro. O debate pós-Estatuto foi classificado como “etapa da literatice”: o momento da produção de “(...) estudos sofisticados, relatórios de fina encadernação e pilhas de folhas de computadores (...)” (Silva, 1971, p. 114).

O que dizer da etapa literatice? Produziu o cadastramento, alega-se. Admitindo que os dados desse trabalho sejam melhores que os números do Censo Agrícola de 1960, têm os literatos dessa fase, em sua grande conta vermelha dos débitos, a desmoralização que trouxeram para o processo, em termos de realização de metas [300 famílias atendidas por ano!] de métodos [empreguismo, malbaratamento de recursos públicos, desvirtuamento do processo] (...). (Silva, 1971, p. 116).

Além da obstinação “fiscalista” e da “literatice”, as “deturpações” conceituais operadas e a forma administrativa do Instituto foram também considerados ferramentas “antirreformistas”. “Esses dois aspectos chamam de tal maneira a atenção de quem estuda a ação do IBRA durante o período maio de 1964 a setembro de 1968 que dificilmente se pode deixar de indagar da intenção de utilizar a estratégia para desmoralizar e impedir a Reforma Agrária no Brasil” (Silva, 1971, p. 181).

Para demonstrar as “deturpações” conceituais realizadas no Estatuto da Terra, Silva (1971) resgatou três documentos referentes à atuação do Instituto: o Relatório do General Tourinho; o Relatório de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto de nº 63.250; e o Informe da Missão de Avaliação da FAO.

A não realização da reforma agrária nos primeiros cinco anos do Estatuto da Terra se deve, em certa medida, a uma ação deliberada da “contrarreforma” que resultou num “caos” conceitual em relação à reforma agrária. Esse “caos” conceitual foi provocado por uma falta de definição de reforma agrária, pois essa política obteve distintos sentidos, menos o de distribuição e redistribuição da propriedade da terra (Silva, 1971). Silva (1971) observa que para a realização da reforma agrária deveria ocorrer necessariamente uma modificação no uso e posse da terra; essa transformação implicaria uma “quebra” de poder dos latifundiários. O “caos” foi descrito como uma estratégia da “contrarreforma” para inviabilizar a modificação da estrutura agrária brasileira.

Nesse particular, tem o João Goulart, acenava-se demagogicamente com uma divisão indiscriminada de terras, sem cuidar seriamente das condições fundamentais que pudessem transformar proprietários em produtores. Depois, na outra ponta, elucubrou o IBRA um outro sistema, não menos extremista. Em nome da Reforma agrária, falava de tudo menos daquilo que constitui a essência do processo: a criação imediata de novos donos de terra com condições de se transformarem em produtores rurais bem-sucedidos. (Silva, 1971, p. 183).

O “caos” conceitual não possibilitou a criação das condições políticas e econômicas para a transformação dos Sem-Terra em produtores rurais. O não desenvolvimento dessas condições não foi provocado pelo texto do Estatuto da Terra, senão pela maneira como essa lei foi aplicada. Pois a referida lei, segundo Silva (1971), “surpreendeu” com suas ferramentas “inovadoras” como o pagamento das indenizações em forma de título da dívida pública. Assim, a crítica realizada pelo autor não se dirige ao Estatuto da Terra, pelo contrário, Silva (1971) busca legitimar essa lei como um instrumento jurídico “avançado” de reforma agrária.

O Estatuto da Terra continha dois grandes Títulos, um relativo à reforma agrária, que objetivava transformar a população Sem Terra em pequenos produtores rurais; e outro, a política de desenvolvimento rural, que tinha por meta a criação de políticas destinadas ao aumento da produtividade agrícola dos estabelecimentos rurais. O autor argumenta que esses dois Títulos eram ferramentas “genuinamente” reformistas. Porém, esses instrumentos jurídicos reformistas disponíveis, capazes de transformar a estrutura agrária brasileira, não foram utilizados pelo IBRA, que optou por aplicar o terceiro Título da lei, a tributação da terra (Silva, 1971).

O autor ainda prossegue em suas críticas e assevera que a desapropriação por interesse social, o instrumento mais importante para a realização da reforma agrária, teve travada nos anos seguintes a promulgação da lei. Pois o Instituto de Reforma Agrária não utilizou a desapropriação como ferramenta de reforma agrária, e somente se dedicou ao cadastro e à tributação dos imóveis rurais:

Um exame das atividades do IBRA no auge do período da fiscal-literatice, tal como foi feito pela comissão de Avaliação da FAO, pelo General Tourinho ou pela Comissão designada pelo Decreto nº 63.250, mostrou, no plano orçamentário, que a maior parte das dotações era utilizada pelo Departamento de Cadastro e Tributação; no plano de ações concretas, praticamente não tinha havido nenhuma realização do IBRA (...). (Silva, 1971, p. 185).

As críticas realizadas por Silva (1971) tinham por objetivo demonstrar que o IBRA operou uma “diluição” do processo de reforma agrária. Nessa perspectiva, aponta-se que a principal crítica realizada ao órgão foi em relação a seu caráter “fiscalista”, especialmente na utilização, tão só, da tributação como mecanismo de transformação agrária. Nesse sentido, o principal instrumento de reforma agrária, a desapropriação, presente na lei, foi limitado a circunstâncias ocasionais:

A Lei nº 4.504 é bastante clara, e reza em seu art. 17 que o acesso à posse da terra (...) será promovido através da desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação de bens vagos, reversão à posse e herança e legado. Na prática, as cinco últimas medidas não apresentam qualquer importância, sendo mencionadas apenas em circunstâncias ocasionais. (Silva, 1971, p. 184/185).

O início da “diluição” da reforma agrária deu-se por meio do Decreto nº 55.889, de março de 1965. Nesse decreto, a desapropriação por interesse social foi colocada em segundo plano, e as “atividades de zoneamento, cadastro e tributação” foram consideradas ferramentas para a modificação da estrutura agrária. Esse decreto

desconfigurou os instrumentos de reforma agrária previstos no Estatuto da Terra e, com isso, “(...) a hierarquia da instrumentação reformista” (Silva, 1971, p. 185).

A “diluição” da reforma agrária teve prosseguimento no Decreto nº 55.891, de março de 1965. Esse decreto modificou a hierarquia dos instrumentos de reforma agrária: a desapropriação não era mais a ferramenta prioritária de reforma agrária, como previsto no Estatuto de 1964, e sim a tributação progressiva, a assistência técnica e a proteção à economia rural; em terceiro lugar, a desapropriação por interesse social ou por utilidade pública; e, por fim, a colonização (Silva, 1971):

A pobre desapropriação que na lei ocupa o primeiro lugar como medida para realizar a Reforma Agrária, com duas canetadas do Executivo foi rebaixada para o terceiro posto e diluída em 50%, misturando-se arbitrariamente com a Desapropriação por Utilidade Pública a que o Estatuto não se refere. (Silva, 1971, p. 186).

Silva (1971) apresenta os decretos, para demonstrar as manobras realizadas na lei de reforma agrária, que objetivavam a “diluição” da política de distribuição e a redistribuição da propriedade da terra. A partir desses decretos foi construída uma “nova” concepção de realização da reforma agrária pelo IBRA, em que “reforma agrária não é desapropriação” (Silva, 1971, p. 186). Para Silva (1971), a tributação progressiva não teve efeitos no rural brasileiro, pois em nossa sociedade não existia uma “tradição” de contribuintes, especialmente no setor agrícola. “A ingênua concepção ibraiana de que seria possível transformar maus agricultores em bons contribuintes constitui um dos mais salientes contornos da anatomia do processo da frustração aqui analisado” (Silva, 1971, p. 187).

A tributação, na ótica de Silva (1971), tinha de ser o instrumento secundário da reforma agrária, pois ela é uma medida “preventiva”, ou seja, seu objetivo era criar obstáculos à formação e conservação de latifúndio. A desapropriação por interesse social era um instrumento destinado à criação de novos proprietários rurais, uma ferramenta que atuaria como um “curativo” da combatida estrutura agrária brasileira.

Para validar a sua crítica em relação à tributação, o autor apresenta um estudo realizado pelos próprios técnicos do IBRA, constatando que dificilmente se poderia realizar uma transformação agrária por meio da tributação. “O estudo dos técnicos brasileiros, feito em dois municípios paulistas em que as taxas de imposto territorial variam em 700%, mostrou decisivamente que a chamada pressão tributária jamais

levará a qualquer modificação estrutural, nas atuais condições da agricultura brasileira” (Silva, 1971, p. 188).

A articulação da tributação como ferramenta prioritária de reforma agrária foi considerada uma “deturpação” conceitual operada no Estatuto da Terra. É importante pontuar que as “deturpações” não ficaram restritas às ferramentas da reforma agrária, pois outras articulações contribuíram para a “diluição” do processo de reforma agrária (Silva, 1971).

A segunda “deturpação” conceitual descrita foi a “ocupação de território”. Essa “deturpação”, por sua vez, foi a discussão inicial do processo que acarretou os projetos de colonização da Amazônia Legal. As discussões sobre a “ocupação” da região Amazônica tiveram início no “Encontro de Ocupação de Território”, realizado em outubro de 1967, “(...) no qual o IBRA inaugurou a nova aventura, e já se mostrava errado mesmo antes de começar” (Silva, 1971, p. 189).

A “deturpação” nesse ponto ocorreu pelo fato de que no Estatuto da Terra a responsabilidade de elaborar projetos de colonização era do INDA, e o IBRA tinha por meta a realização da reforma agrária limitada a áreas já povoadas do país. “Foi exatamente a preocupação de não confundir a Reforma Agrária com a colonização que levou o legislador de 1964 a criar dois organismos especializados para conduzir cada um desses processos [o IBRA e o INDA]” (Silva, 1971, p. 258).

Em 1969, por meio do Decreto nº 582, o IBRA ficou responsável pela implementação dos projetos de colonização, “abrindo com isso um flanco tão vulnerável como o que deixara o Grupo de Trabalho que elaborou o Estatuto da Terra com respeito à tributação” (Silva, 1971, p. 258). A colonização, na ótica de Silva (1971), era uma “válvula de escape” para minimizar as “inquietações sociais” do mundo rural, e não um complemento de reforma agrária. “Com essa e outras, alinhava-se o IBRA ao lado da antirreforma, usando desta feita o pretexto da ‘ocupação do território’.” (Silva, 1971, p. 191).

## **5.1 – A colonização**

O Estatuto da Terra foi compreendido como uma ferramenta de controle e minimização dos conflitos rurais para, com isso, diminuir a pressão por reforma agrária. Assim, o Estatuto da Terra foi visto como uma lei de alcance limitado, sendo empregado somente nos casos de conflitos rurais (Martins, 1985).

Em nenhum momento, antes ou depois do golpe, durante a feitura da lei, houve qualquer intenção de realizar no país uma reforma agrária ampla e maciça, compatível com o nível e o ritmo das reivindicações dos trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente para o seu trabalho. **Sempre medidas localizadas, acompanhadas de tentativas de remoção dos camponeses para outras regiões (...)**. (Martins, 1985, p. 40, grifo nosso).

Os governos civil-militares elaboraram distintas estratégias para o rural. O governo de Castelo Branco desenvolveu uma perspectiva em que os problemas do meio rural poderiam ser solucionados a partir do incremento da mentalidade empresarial no campo e, dessa forma, os encaminhamentos ao rural não questionariam o direito de propriedade. A preocupação de Castelo Branco era atenuar as tensões sociais, diminuir o êxodo rural e aumentar a produção de alimentos. No governo de Costa e Silva, o problema da terra se transformou em problema militar. Nesse governo, a Amazônia foi eleita como uma possível solução para conter a pressão social e fundiária presente no Nordeste. O governo de Costa e Silva foi marcado pela intervenção do IBRA e pela criação do Grupo Especial da Reforma Agrária (GERA), que tinha por objetivo analisar os obstáculos que impediam a realização da reforma agrária (Martins, 1985).

A partir dos anos de 1970 a estratégia principal adotada para solucionar os conflitos pela posse da terra foi a ocupação da Amazônia Legal. A ocupação da região Norte revelou dois processos: o primeiro, a política de reassentamento de trabalhadores rurais, que presumia uma distribuição da terra e o incentivo a grupos econômicos para a ocupação da referida região. A apropriação da terra pelas grandes empresas baseava-se na expropriação, na expulsão dos trabalhadores para os grandes centros urbanos, na concentração da propriedade da terra e no aumento da produtividade agrícola. Esses dois processos são decorrentes, segundo Martins (1985) e Ianni (1979), das políticas “ambíguas” adotadas no regime civil-militar.

Para Martins (1985), essas estratégias empreendidas no campo, incluindo o seu caráter “ambíguo”, se devem ao Estatuto da Terra, pois a reforma agrária presente na lei já “nasceu” subordinada ao processo de “reprodução” do capital dos grandes grupos econômicos, isto é, subordinada à expropriação e à concentração do capital. Assim, a lei de reforma agrária foi operada, nos anos seguintes à sua aprovação, como um instrumento de “cerco” e “desativação” dos conflitos, “(...) de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária” (Martins, 1985, p. 35).

Martins (1985) ainda afirma que mesmo na vigência de uma lei de reforma agrária “limitada”, a ditadura civil-militar optou por realizar uma política agrária que priorizava a expropriação econômica e a expulsão dos trabalhadores rurais. Ou seja, os governos civil-militares não incentivaram a formação da propriedade familiar, prevista no Estatuto da Terra, e somente focaram na modernização do campo, por meio da formação e conservação do latifúndio.

Uma das consequências da política agrícola “ambígua” foi a multiplicação dos conflitos agrários, especialmente na Amazônia.

Certamente, são vários os fatores que têm se combinado para multiplicar rapidamente os conflitos pela terra amazônica. Creio que é possível apontar com relativa segurança dois deles. De um lado, a reprodução nas novas regiões pioneiras da mesma estrutura fundiária das velhas regiões, aquela cujos defeitos seriam supostamente evitados a partir da vigência do Estatuto da Terra (...). (Martins, 1985, p. 36).

Um dos efeitos da política agrária “ambígua”, indicada por Martins (1985), foi a priorização da formação e conservação de latifúndios no rural brasileiro, especialmente na região amazônica. A opção pela grande propriedade rural contribuiu para intensificar as expulsões de trabalhadores rurais da região Sul e a intensificação dos conflitos rurais na Amazônia Legal.

Dessa maneira, a ditadura civil-militar construiu no campo brasileiro “(...) uma situação contraditória e explosiva” (Martins, 1985, p. 39). A “contradição” reside no fato de que os governos militares se “apropriaram” das bandeiras de esquerda, especialmente no tocante ao desenvolvimento de mecanismos legais que possibilitassem a realização da reforma agrária; e o “explosivo” foi associado à intensificação das expulsões dos trabalhadores rurais e dos conflitos na região amazônica.

A ocupação de terras na Amazônia Legal foi considerada uma das principais estratégias operadas pela ditadura em relação à minimização dos conflitos rurais. Tendo em vista essa ocupação, Ianni (1979) ressaltou o modo como o Estatuto da Terra foi operado para possibilitar a criação de projetos de colonização e o incentivo de grandes empresas para ocupar tal região.

O processo de ocupação da região amazônica foi realizado por trabalhadores rurais, latifundiários, grandes empresas, grileiros e militares. A ocupação da região Norte foi realizada por meio de projetos de colonização, especialmente a partir dos anos 70, e o Estatuto da Terra foi utilizado como a principal ferramenta na implementação

desses projetos. Esses projetos tinham por objetivo controlar e minimizar as disputas por terras no Nordeste e no Centro-Sul (Ianni, 1979).

O processo imigratório para a região amazônica não teve início a partir dos anos de 1970; “(...) ele já ocorria em escala notável antes dessa data, se tomarmos por exemplo o que vinha ocorrendo no sul do Pará, desde a construção da rodovia Belém-Brasília nos anos de 1956-60” (Ianni, 1979, p. 11). A ocupação das terras amazônicas, inicialmente, na concepção desse autor, não contou com a participação direta do Estado.

A ocupação dessas terras foi, inicialmente, uma “colonização espontânea” feita por trabalhadores rurais oriundos de distintas regiões do país. Essa “colonização espontânea” foi considerada por Ianni (1979) como uma realização de uma reforma agrária de fato:

(...) na prática, as migrações de trabalhadores rurais para a Amazônia, ou processo de colonização espontânea, configurava uma reforma agrária realizada por esses mesmos trabalhadores e os seus familiares. Estava em curso uma reforma agrária espontânea, ou de fato, sem interferência de governantes, burocratas ou técnicos. (Ianni, 1979, p. 14).

Para o autor, essa não intervenção estatal possibilitou a realização de uma “reforma agrária”, ou seja, o acesso à posse da terra a trabalhadores rurais e urbanos. Esse acesso somente foi possível com quantidades de terras “devolutas” na região; estas, na visão do autor, eram consideradas “terras virgens”:

Sitiantes, moradores, meeiros, parceiros, arrendatários, assalariados, corumbas, boias-frias, paus-de-arara, peões – camponeses e operários do campo – estavam buscando soluções práticas, diretas, por seus próprios meios, para os seus problemas de trabalho e sobrevivência. Buscavam terra. (Ianni, 1979, p. 15).

O não planejamento da ocupação teve como consequências a luta pela posse e uso da terra, a grilagem, a expropriação dos povos indígenas, a expansão da empresa privada de colonização e a transformação da terra em mercadoria, ou seja, o agravamento das tensões sociais na região. É importante enfatizar que o Estado não estava totalmente ausente nessa região, porquanto influenciou na formação de latifúndios e na aquisição de terras por empresas. Essa influência se traduzia em incentivos fiscais e creditícios. Assim, enquanto os trabalhadores rurais realizavam uma

“reforma agrária espontânea”, o Estado incentivava a formação de grandes propriedades rurais (Ianni, 1979).

Ao mesmo tempo que o Estado estimula e favorece, em termos econômicos e políticos, a formação e a expansão de latifúndios e empresas, grandes negociantes de terras e posseiros, além dos próprios índios, lutam para a conquistar as melhores terras, ou permanecer nelas. O primeiro a ser expropriado é o índio; e o segundo é o posseiro. (Ianni, 1979, p. 23).

Mesmo com os problemas elencados acima, o autor considera a importância da “colonização espontânea” de realizar de fato uma “reforma agrária” na região Norte. Essa “reforma agrária” pontual não foi realizada com o respaldo do Estado, mas ocorreu, a princípio, sem a sua legitimidade, construída pelos próprios trabalhadores rurais e com os seus próprios meios. “Estes, os camponeses e operários do campo, em muitos lugares estavam na prática realizando uma reforma agrária espontânea, de fato” (Ianni, 1979, p. 21).

O cenário da “colonização espontânea” foi transformado a partir dos anos de 1970, quando “(...) o governo brasileiro adotou uma política nova, sistemática e ativa de colonização da Amazônia” (Ianni, 1979, p. 33). Essa transformação em relação à ocupação de terras na região Norte, segundo o autor, se deu em nome da segurança nacional. As tensões sociais ainda presentes no Nordeste e o agravamento das lutas pela posse da terra no sul do Pará contribuíram para que a ditadura elaborasse planos de colonização oficial. Assim, a partir desse momento foi realizada a junção entre segurança interna e colonização.

Ao descobrir que as contradições sociais no Nordeste podiam se tornar explosivas, pelo elevado índice de desemprego, subemprego e pauperismo, o governo do General Médici (1969-1974) decide criar e forçar as condições para que os excedentes populacionais do Nordeste sejam encaminhados para a Amazônia. Ao mesmo tempo, ao descobrir que a luta dos posseiros pela terra poderia ser base de movimentos políticos organizados, fortes e combativos, trata de reprimir os focos guerrilheiros nascentes e desenvolver uma política de regularização das ocupações ou posses. (Ianni, 1979, p. 38/39).

O regime ditatorial não elaborou somente políticas de colonização; também, várias iniciativas presentes no Estatuto da Terra foram extintas e construídas novas ferramentas para lidar com os problemas do mundo rural. Dessa maneira, o autor descreve as novas ferramentas construídas, tal como a criação em 1970 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esse órgão surgiu da junção do

IBRA e do INDA e tinha a função de promover a colonização e a efetivação de projetos de reforma agrária.

Ianni (1979) observa que uma das consequências da colonização empreendida pelo Estado foi a transformação da reforma agrária “espontânea” ou de “fato” em colonização oficial. Essas duas formas de apropriação da terra entraram em contradição com “(...) os interesses da grande empresa privada, que se apressa em apropriar-se das terras, por meio da grilagem ou com o apoio do poder estatal” (Ianni, 1979, p. 52).

Os projetos de colonização empreendidos pelo regime ditatorial tinham por objetivo, segundo Ianni (1979): Forçar uma estabilidade política “artificial” no Nordeste; “integrar” a região amazônica ao restante do país; transformar o norte do país numa fronteira de expansão do capitalismo; o controle da colonização “espontânea”, que colocava em questão a necessidade de uma política de reforma agrária; a colonização foi a ferramenta elaborada para evitar a implementação de uma política de reforma agrária; e, por fim, a colonização foi uma forma de efetuar uma “contrarreforma” agrária, como descreve o próprio autor: “(...) o Estado foi levado a adotar diretrizes e medidas destinadas a disciplinar, controlar, bloquear ou suprimir o processo de reforma agrária que estava ocorrendo mesmo antes de 1964, e que ganhou mais força e extensão nos anos seguintes” (Ianni, 1979, p. 64).

A construção de rodovias, especialmente a Transamazônica, contribuiu para a realização de projetos de colonização oficial e para a expansão do capitalismo na Amazônia. Tudo isso, segundo o autor, tinha por objetivo a integração nacional, a segurança interna e o desenvolvimento econômico.

Como descrito acima, foi somente a partir dos anos 1970 que a ditadura civil-militar interveio no processo de ocupação da terra no norte do país. Essa intervenção se deve à leitura que o governo ditatorial de Médici fez dos conflitos rurais, elegendo a colonização como uma possível solução para controlar e despolitizar as tensões sociais presentes no campo. Dessa forma, o trabalho de Ianni (1979) indica que a colonização foi elaborada como uma política de desenvolvimento e um instrumento de segurança nacional.

Para justificar tal argumento, o autor expõe que o regime civil-militar passou a dar mais atenção à política de colonização a partir dos anos de 1970, quando foram elaborados distintos decretos relacionados à colonização. Primeiramente foi criado, por meio do Decreto-Lei nº 1.106, de 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN), que

estabelecia a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e reservava, para colonização e reforma agrária, uma faixa de dez quilômetros às margens das rodovias. E o Decreto-Lei nº 1.164, de abril de 1971, que considerava “indispensáveis à segurança nacional e ao desenvolvimento nacional” as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo da Amazônia Legal. “Entre 1970 e 1973 foi o governo federal que mais se empenhou na colonização, principalmente às margens das rodovias” (Ianni, 1979, p. 39)

A colonização foi eleita, especialmente a partir dos anos de 1970, como uma política para solucionar as tensões sociais presentes no campo brasileiro. Nesse sentido, o autor considera o Estatuto da Terra como uma lei que tinha por finalidade a indicação para os latifundiários sobre os “novos” rumos das políticas agrícolas, e não uma lei que objetivasse a implementação da reforma agrária aliada a uma política de desenvolvimento rural. Assim, o Estatuto da Terra fora utilizado pelos militares como uma ferramenta que forneceu o argumento jurídico para a implementação dos projetos de colonização.

O Decreto de 1966 inovou os projetos de colonização, pois previa que a colonização tinha por fim não somente o povoamento, mas também a segurança nacional. Além dessa lei, outras ferramentas foram criadas, como o Decreto nº 59.428, de 1966, que regulamentou os artigos do Estatuto referentes à colonização:

(...) o Decreto de 1966 estabelece certa obrigatoriedade de organização dos colonos (parceiros) em cooperativas, ao especificar que a colonização deve promover o aproveitamento econômico da terra preferencialmente pela sua divisão em propriedades familiares, congregados os parceiros em cooperativas, ou mediante a formação de cooperativas de colonização. (Ianni, 1979, p. 58).

Para esse autor essa política foi considerada uma “contrarreforma”, enquanto, em distintas regiões do país, a reforma agrária se configurava como uma necessidade. A Amazônia revelou-se uma região de “terras-do-sem-fim”, “virgens”, “devolutas” ou indígenas. Assim, para o autor, a região Norte poderia ser o início de uma reforma agrária, mas o que prevaleceu

(...) foi o interesse econômico e político da grande empresa, do capital monopolista, que passou a estender-se por essa região, com ampla proteção econômica e política do Estado. Assim se definiram as condições de uma política governamental de colonização oficial e particular que se concretizou como uma contra-reforma agrária. (Ianni, 1979, p. 44).

Ianni (1979) aduz que os governos militares não distribuíram grandes quantidades de terras na Amazônia. Para legitimar tal posicionamento, ele descreve a atuação do INCRA na região, explicitando que esse órgão não se empenhou na distribuição de propriedades rurais. O INCRA foi descrito como um órgão que em seus primeiros momentos se empenhou na realização de uma distribuição de terras na região Norte, inspirado, nesse tocante, nos ideais de reforma agrária presentes no Estatuto da Terra. Entretanto, o referido órgão logo foi modificando os seus objetivos e passou a ter por meta “(...) distribuir alguma terra para não distribuir as terras” (Ianni, 1979, p. 77). Desse modo, o INCRA converteu-se numa entidade que visava à implementação da “colonização oficial” e o controle dos trabalhadores rurais. O controle dos trabalhadores rurais consistia em dificultar a realização da colonização “espontânea”. “A despeito da política de colonização dirigida imposta pelo poder estatal, a colonização espontânea, ou seja, a reforma agrária de fato, continuou e continua a desenvolver-se e espalhar-se em diferentes áreas da Amazônia” (Ianni, 1979, p. 78).

Assim, a colonização foi arquitetada e realizada na dinâmica do modelo econômico voltado à expansão dos negócios da grande empresa. A colonização possibilitou a preservação da estrutura agrária brasileira, e o regime ditatorial não realizou nenhuma transformação agrária na região Nordeste e no Centro-Sul do país, “(...) para beneficiar a acumulação capitalista acelerada” (Ianni, 1979, p. 53).

Pouco a pouco, desde 1970, quando se puseram ostensivamente em prática projetos de colonização dirigida oficial, os interesses dos grileiros, latifundiários, fazendeiros e empresários se mostraram cada vez mais fortes, procurando influenciar a política de colonização. Esses interesses do capital privado poderiam ser prejudicados por uma política governamental que realizasse algum tipo de reforma agrária. (Ianni, 1979, p. 80).

Esse panorama ditatorial construído por Ianni (1979) teve por finalidade demonstrar que o Estatuto da Terra não foi operado no que tange a realizar uma reforma agrária no Brasil, e sim tranquilizar os latifundiários no tocante à política de terra e agrária dos militares. Ianni (1979) observa que o Estatuto da Terra fora utilizado não para modificar a estrutura agrária brasileira, mas para controlar e minimizar os conflitos rurais. O autor ainda afirma que os projetos de colonização, presentes na lei de reforma agrária, foram adotados para atender a tal objetivo do Estatuto.

Tratava-se de ceder às pressões dos interesses do capital privado e, ao mesmo tempo, obter a ajuda deste na política de contrarreforma agrária, mesmo porque esta política

deveria servir (como de fato serviu e está servindo) aos interesses do capital privado, nacional e estrangeiro. (Ianni, 1979, p. 81).

Essa colonização, em vez de iniciar uma transformação agrária no país, contribuiu para manter intacta a estrutura agrária brasileira. Buscou solucionar o problema de terra com a transferência de trabalhadores rurais, que o autor chamar de “contrarreforma”. Nas palavras de Silva (1971), a contrarreforma atuou para manter a estrutura agrária brasileira intacta.

Nessa mesma perspectiva, Silva (1971) distingue dois tipos de políticas agrárias: as “modificações nas estruturas” e as “mudanças das estruturas”. A primeira é aquela em que as estruturas são conservadas e ocorrem mudanças, realizando modificações apenas em seu contexto, ou seja, o *status quo* da estrutura agrária se mantém. A segunda implica mudanças na estrutura agrária, como, por exemplo, a alteração do regime de posse e uso da terra. Assim, a colonização foi associada a “modificações nas estruturas”, pois os projetos de colonização não efetuaram reformas no sistema de posse e uso da terra.

Assim, a criação de um sistema de garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas, a realização de um programa de caminhos vicinais ou o **incremento da colonização** constituem simples modificações nas estruturas já existentes em tais setores. (Silva, 1971, p. 18, grifo nosso).

Silva (1971) também considera a “colonização oficial” como uma contrarreforma. Afirmar, também, que esse projeto de ocupação de terras realizado pelo Estado tinha por objetivo manter intacto o latifúndio.

O Estatuto da Terra tem uma grande importância na descrição realizada por Ianni (1979), pois foi essa lei que orientou os projetos de colonização efetuados pelo regime ditatorial. Ele continha distintas ferramentas de acesso à propriedade rural, dentre elas, a reforma agrária e a colonização. Esse autor demonstra que a reforma agrária não foi priorizada nos anos seguintes à aprovação da lei, e sim os projetos de colonização, tanto oficial como particular. Entretanto, estes projetos de colonização não realizaram uma transformação agrária e de terra, pois estavam inseridos num modelo de expansão e formação da empresa rural ou do latifúndio. Os projetos foram considerados, nessa perspectiva, uma contrarreforma, já que intentavam controlar as demandas por terras no Nordeste e Centro-Sul, ao tempo que transferiram os trabalhadores rurais para a região Norte, não sendo capazes de distribuir terras para aqueles que delas necessitavam.

Demonstramos nesse capítulo os panoramas construídos relacionados ao Estatuto da Terra. A lei de reforma agrária foi compreendida como uma resposta as mobilizações sociais em prol da reforma agrária e, por outro lado, o Estatuto foi visto como uma possível solução para a modernização da agricultura brasileira. Porém, esse último cenário foi questionado por Leite (1995), para o autor o Estatuto da Terra não foi pensado para modernizar o rural e sim para controlar as organizações dos trabalhadores rurais. Palmeira (1989) destacou que o Estatuto da Terra continha distintas vias de desenvolvimento, entretanto, uma foi priorizada, a modernização do latifúndio.

A segunda parte do capítulo descreveu as estratégias utilizadas pelos governos civil-militares para “desconstruir” a política de reforma agrária. As “deturpações” conceituais da lei e os projetos de colonização foram resgatados pelos autores para explicar a não realização da reforma agrária.

### **Capítulo 3 – A Elaboração do Projeto do Estatuto da Terra**

Esse capítulo abordará a elaboração do projeto do Estatuto da Terra pela presidência de Castelo Branco. Objetivamos descrever os mecanismos, presentes no projeto, de reforma agrária e da política de desenvolvimento rural. Ainda, descreveremos as críticas realizadas ao projeto do Estatuto da Terra, especialmente as realizadas pela UDN e pelos Secretários de Agricultura no Congresso de Viçosa.

#### **6 - Os primeiros momentos do governo de Castelo Branco**

Os primeiros momentos após o golpe civil-militar foram marcados pelas perseguições políticas contra os “inimigos” da chamada “revolução”, especialmente os líderes dos movimentos dos trabalhadores rurais. Os militares justificaram essas ações, tendo em vista que, segundo eles, era necessário proteger a “nova” ordem política estabelecida contra o “comunismo”, o “populismo” e a “corrupção”. Assim, foi desencadeada a “operação limpeza”. “Funcionando como cimento, unindo a todos, havia o Medo de que um processo radical de distribuição de renda e poder pudesse sair dos controles e levar o país à desordem e ao caos” (Reis, 2000, p. 33/34). Políticos tiveram os seus mandatos cassados, a sede da UNE, localizada no Rio de Janeiro, e a Universidade de Brasília (UnB) foram invadidas, pois eram “(...) visadas pela repressão por serem consideradas focos da esquerda” (Salis, 2008, p. 85). As lideranças dos movimentos de trabalhadores rurais, especialmente das Ligas Camponesas, foram presas pelo regime ditatorial.

A caça às lideranças camponesas identificadas com o movimento das Ligas e a prisão de Francisco Julião foram amplamente divulgadas na grande imprensa e apareceu, quase sempre, identificada com prisões e perseguições de outros “elementos politicamente comprometidos com o regime anterior, instigadores da anarquia, defensores da invasão de terras e da subversão”. (Bruno, 1997, p. 122/123).

Santana (2008) opina que a repressão aos trabalhadores rurais e urbanos não se deu somente na questão da desarticulação das organizações dos trabalhadores; o governo ditatorial também reprimiu essas organizações com legislações que dificultavam a ocupação do “espaço sindical”.

O governo passa, por meio de uma série de medidas, a reforçar o caráter de controle sobre o movimento sindical, já presente previamente na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Assim, estabelecem-se regras estritas para a ocupação do espaço sindical, com candidatos sujeitos à avaliação pelo Ministério do Trabalho e pela polícia política, e restringe-se o uso e o acesso aos recursos dos institutos de previdência, agora centralizados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), cuja direção não se faria mais parcialmente sob o controle dos trabalhadores, como nos antigos institutos de pensão, e sim com a indicação direta pelo governo. (Santana, 2008, p. 281).

Os objetivos do golpe civil-militar não estavam bem definidos nos momentos iniciais. Por um lado, defendia-se que a “intervenção militar” deveria ser restrita à retirada de João Goulart do poder e que no fim desse processo os militares voltariam aos quartéis e a rotina constitucional retomaria os padrões anteriores. Já outros grupos propugnavam uma “limpeza” mais profunda na sociedade, incluindo impedir a participação de políticos considerados “subversivos” nas eleições que seriam realizadas em 1965. “Sintonizados com esse ponto de vista estavam os círculos que gravitavam em torno dos líderes civis do movimento, Ademar de Barros, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, entre outros, que pretendiam beneficiar-se com o saldo da operação militar” (Reis, 2000, p. 34).

Os objetivos econômicos estavam definidos. Os articuladores do golpe pretendiam “desconstruir” o projeto “trabalhista” de Jango e implantar um projeto econômico, chamado por Reis (2000) de “internacional-liberalismo”, centrado na abertura econômica para o mercado internacional e no incentivo aos capitais privados:

O seu internacionalismo rompia com as pretensões autonomistas do nacional-estatismo e enveredava por uma proposta de alinhamento com os EUA. Essa era a dimensão geopolítica do projeto mais amplo de integração do Brasil no chamado mundo ocidental e de abertura do país aos fluxos do capital internacional. (Reis, 2000, p. 38).

As ações do Estado, nesse “novo” projeto, seriam mais reguladoras do que intervencionistas. “Tais perspectivas tinham sido elaboradas no âmbito do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, o IPES, uma organização que reunia lideranças civis e militares e que desempenharia um importante papel na vitória do golpe” (Reis, 2000, p. 33/34).

Nessa perspectiva, a posse do presidente da Câmara, Ranieri Mazzili, no cargo de chefe do Executivo, foi considerada um mero “rito”, pois o poder de governar estava sob o controle de uma junta militar, que reunia os três comandantes das Forças Armadas: do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Em 9 de abril de 1964 foi editado o Ato Institucional nº 1, que instalou um estado de exceção em nosso país. Esse ato

possibilitou a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos. Essas ações evidenciaram que não se tratava de uma “intervenção militar” passageira. Os articuladores do golpe argumentaram que não era somente uma “intervenção”, mas uma “revolução”. Assim, a “revolução” conferiria legitimidade ao “novo” poder e, com isso, iniciaram-se as articulações sobre quem seria o militar a exercer o comando do Poder Executivo (Reis, 2000).

Em 6 de abril de 1964 o Congresso Nacional elegeu o então general Castelo Branco como presidente do Brasil.

A entronização do homem, contudo, requereu perícia e uma certa flexibilidade. Afinal, depois de complicadas negociações, o general foi eleito pelo Congresso Nacional, já depurado por dezenas de cassações de direitos políticos. A seu lado, como vice-presidente, a figura de José Maria Alckmin, velha raposa do PSD, amigo e correligionário de Juscelino Kubitschek, que participou também da trama, pensando estar assegurando seu futuro político. (Reis, 2000, p. 36).

O primeiro governo ditatorial tinha por meta a retomada do desenvolvimento econômico. Essa retomada seria realizada por meio de reformas, entre elas, a agrária (Salis, 2008). O Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, chefiado por Roberto Campos, ficou responsável pela elaboração das reformas. Uma das primeiras medidas do Ministério foi a construção do Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG).

Segundo Roberto Campos, o Plano foi estruturado em três estágios. O primeiro seria um programa de emergência que faria um diagnóstico da situação econômica do país. A realização desse diagnóstico tinha por fim elaborar estratégias de desenvolvimento e um programa de ação para dois anos (1964/66). O segundo estágio previa a criação de um Conselho de Planejamento (Consplan), um mecanismo participativo que faria avaliações sobre a implementação do PAEG.

No discurso inaugural do Consplan, Castello propunha uma luta em cinco frentes: contra o fatalismo do consumidor, que crê inexorável a alta de preços; contra a indiferença do produtor à qualidade e preços, habituado a produzir num ambiente inflacionário e protecionista; contra a ilusão dos assalariados, habituados a reclamos salariais desvinculados da produtividade, gerando uma espiral de preços; contra a frustração do poupador, que ante a erosão de suas economias, se entrega ao consumismo ou à fuga de capitais; contra a leviandade dos consumidores conspicuos, cuja ostentação é um insulto aos pobres. (Campos, 1994, p. 608).

No terceiro estágio estava prevista a construção de um “plano decenal”, para que as estratégias de desenvolvimento e projetos setoriais estabelecidos no PAEG fossem

efetivadas pelos governos posteriores.

Já o PAEG tinha por objetivos, de acordo com Roberto Campos: acelerar o crescimento e desenvolvimento econômico do país; conter o processo inflacionário; minimizar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as “tensões sociais” criadas pelos desequilíbrios sociais; reduzir o número de desempregados; e, por fim, corrigir o déficit da balança de pagamentos. Luís Viana Filho<sup>9</sup> considerou que os objetivos do Plano eram quase “inconciliáveis”, pois partia de uma herança legada pelo governo de Goulart. O Plano foi arquitetado para combater a alta inflação naquele período; para tal, o governo buscou articular políticas que visavam a cortes de gastos públicos, aumento dos impostos, deflação quantitativa do crédito, supressão dos subsídios e contenção do salário mínimo.

As reformas previstas no PAEG, como a agrária, habitacional, política salarial e educacional<sup>10</sup>, tinham por meta aumentar a “produtividade social” da sociedade brasileira. Dentre essas reformas, a agrária foi a mais debatida, passando “(...) a ser tratada pelo presidente Castelo Branco como emergencial” (Salis, 2008, p. 88). Roberto Campos argumentou que a ênfase dada “(...) aos instrumentos chamados ‘política de produtividade social’ desmente a frequente acusação, então lançada e depois repetida ao longo do tempo, de desatenção aos aspectos sociais” (Campos, 1994, p. 610).

Roberto Campos defendeu que existiam distintas respostas que o governo ditatorial poderia ter dado às mobilizações sociais organizadas pela sociedade brasileira. Entre essas respostas destacam-se: a “repressiva”, a “postura indiferente”, a “substitutiva”, a “acomodatícia” e a “reformista”. De acordo com o então ministro, de Vargas a Castelo Branco foram dadas diferentes respostas às mobilizações sociais. Vargas respondeu às pressões da sociedade com a combinação de repostas “repressivas” e “acomodatícias”. Kubitschek e Jânio Quadros utilizaram a resposta “substitutiva”, “(...) aquele com certo brilho executivo, mas perigosas concessões à irresponsabilidade financeira” (Campos, 1994, p. 635). Na presidência de João Goulart, houve a resposta “acomodatícia” com indicações “reformistas”. Em relação ao governo de Castelo Branco, o ministro anotou: “(...) coube dedicar-se, com obsessiva concentração, à **resposta reformista**, dura e racional, muito mais de seu agrado que a azeda

9

Luís Viana foi chefe da Casa Civil no governo de Castelo Branco.

10 No PAEG figuravam outras reformas: a do sistema fiscal, a financeira, do mercado de capitais e a administrativa.

responsabilidade da fase repressiva da Revolução, que ele procurou desesperadamente encurtar” (Campos, 1994, p. 635, grifo nosso).

Roberto Campos classificou as reformas sociais elaboradas no governo ditatorial de Castelo Branco como “capitalismo democrático”, ou seja, a junção entre democracia e economia de mercado. Acrescentou ainda que ocorreu nesse governo um equilíbrio entre os componentes “produtivistas” e “distributivistas” e, com isso, as reformas sociais seriam um “complemento” a políticas de estabilidade macroeconômica.

Luís Viana alegou que o PAEG foi alvo de distintas críticas, especialmente no tocante à política de contenção salarial. As críticas eram em relação ao empobrecimento da população, sobretudo dos trabalhadores, e à desnacionalização das indústrias. Os críticos argumentavam, segundo Luís Viana Filho, que o programa não era adequado ao Brasil, já que não criava condições para o desenvolvimento, e a política era imprudente, por se apoiar em financiamentos externos. Desse modo, a decisão de financiamentos não estava sob o controle do governo e o Plano tinha objetivos incompatíveis, como o combate à inflação e a retomada do desenvolvimento. “No fundo, pregava abandonar-se o combate à inflação, na medida em que pudesse intervir na desaceleração do desenvolvimento” (Viana Filho, 1975, p. 221).

Carlos Lacerda, então governador do Rio de Janeiro, foi apontado por Roberto Campos como um dos maiores críticos do PAEG. O então ministro afirmou que Lacerda era um “(...) especialista em criar bonecos de palha para depois destruí-los (...)” (Campos, 1994, p. 620). Roberto Campos, ainda afirmou que o governador acusava o plano econômico de “intervencionista” e “socializante”, travestido de “liberal”. Reis (2000) relata que as críticas feitas por Lacerda ao plano tinham interesses eleitorais. As eleições de 1965 se aproximavam; Carlos Lacerda procurou afastar-se do plano e de seus formuladores, temendo contagiar-se com a impopularidade do PAEG.

Líderes civis importantes do movimento vitorioso, como Carlos Lacerda, preocupados com a impopularidade do governo, com o qual eram identificados pela opinião pública, e com a proximidade das eleições, previstas para 1965 e 1966, às quais deveriam se submeter, começaram a criticar a política econômica e seus responsáveis: Roberto Campos, ministro do Planejamento, e Otávio Gouvea Bulhões, da Fazenda (...). (Reis, 2000, p. 40).

Luís Viana Filho afirmou que, mesmo com as críticas, o governo não substituiu a política de combate à inflação e da retomada do desenvolvimento. As críticas, segundo o então chefe da Casa Civil, eram “emocionais”, destituídas de apoios “lógicos” e sem

embasamento “empírico”. Ainda afirmou que as soluções apresentadas pelos críticos eram as mesmas medidas adotadas nos governos anteriores, que levaram à estagnação e à hiperinflação. Para Luís Viana Filho, o plano econômico possibilitaria a criação de condições “básicas” para um desenvolvimento acelerado e duradouro. Em relação ao financiamento externo, Roberto Campos respondeu aos críticos afirmando que o PAEG não era um reflexo da doutrina de Washington, e sim uma reflexão “realista” sobre os problemas enfrentados pelo país.

Luís Viana Filho argumentou que o PAEG “melhorou” a situação econômica do país, porquanto o déficit público foi controlado, tornando possível a expansão monetária, a acumulação de reservas e a desaceleração da inflação.

Era fruto da austeridade do Governo. Também os reajustes salariais acabaram submetidos à disciplina prevista, ao mesmo tempo em que o país recompunha a credibilidade externa. Em resumo, era o saneamento da estrutura econômica, que abria caminho para o acelerado desenvolvimento. (Viana Filho, 1975, p. 232).

Para Roberto Campos, as críticas ao PAEG foram influenciadas, em certa medida, pelos distintos projetos de planejamento elaborados por diferentes governos e que não eram continuados pelas administrações posteriores. “De 1956 a 1964, houve nada menos do que quatro presidentes – Kubitschek, Quadros, Goulart e Castello Branco – cada um deles anunciando substanciais mudanças (...)” (Campos, 1994, p. 619). Essas rupturas econômicas provocaram “desconfiança” sobre o futuro do PAEG.

As críticas realizadas, especialmente pelo movimento estudantil, não eram publicadas pela imprensa ou respondidas pelo governo ditatorial de Castello Branco. Mesmo assim, esses atores tentaram expor as suas posições em relação aos rumos políticos e econômicos após o golpe civil-militar. Essas posições eram externadas por meio do teatro, da música de protesto, do cinema e das artes plásticas.

Entretanto, de modo geral, todo esse movimento crítico tinha duas limitações. A primeira, e principal, era de ordem social. As grandes massas de trabalhadores urbanos e rurais não tinham vez, nem voz, naquelas críticas. A maior parte simplesmente acomodou-se à nova situação, devotando-se à batalha da sobrevivência. Outros setores, mais participantes nas lutas pelas reformas de base, encontraram-se desorientados e desmoralizados pelo desabamento de suas referências político-partidárias. (Reis, 2000, p. 42).

O governo de Castello Branco elaborou distintos discursos e ferramentas para legitimar as perseguições aos sindicatos dos trabalhadores rurais. Uma das estratégias

utilizadas pelo governo ditatorial foram as denúncias de irregularidades do sindicalismo rural. Com os trabalhadores rurais acuados, o governo ditatorial de Castelo Branco buscou remodelar a organização sindical. “Sob o lema ‘Vamos Refazer o Sindicalismo’, acelerou-se, a nível nacional, o processo de intervenção nos sindicatos (...)” (Bruno, 1997, p. 123).

Santana (2008), por sua vez, refere que o governo de Castelo Branco não buscou “enfraquecer” os sindicatos dos trabalhadores, mas “(...) dar-lhes outro tipo de força” (Santana, 2008, p. 282). A estratégia do governo ditatorial era “fortalecer” os sindicatos, para que assim essas instituições fossem utilizadas na construção da “nação” e da “coesão social”. Nesse sentido, o governo passou a incentivar a filiação nos sindicatos, por meio de benefícios que iam além dos previstos na CLT. A estratégia da ditadura civil-militar era controlar os trabalhadores com os sindicatos submetidos aos ditames do governo. Assim, “(...) a expansão do sistema corporativo vai atingir a área rural, onde, fechando as Ligas Camponesas e intervindo nos sindicatos mais atuantes, o governo espalha sindicatos oficiais sob o controle de líderes aprovados previamente” (Santana, 2008, p. 282/283).

Bruno (1997) relata que Castelo Branco buscou retirar a iniciativa política dos trabalhadores rurais: ao mesmo tempo que reprimia os trabalhadores rurais, buscava controlar o que os trabalhadores deveriam discutir e reivindicar.

O governo, ao apropriar-se da bandeira da reforma e, sobretudo, ao estabelecer instrumentos legais para sua implementação, de certa forma impôs e determinou ao conjunto dos trabalhadores rurais quais deveriam ser o perfil e os limites do campo de luta pela reforma agrária. (Bruno, 1997, p. 122).

O controle dos sindicatos dos trabalhadores rurais e a repressão política das lideranças rurais não impossibilitaram as reações dos trabalhadores. Na segunda metade de 1964, os trabalhadores se organizaram para a luta contra os usineiros de Pernambuco, por melhores salários, uma tabela de trabalho na lavoura mais justa e em defesa do direito ao 13º salário (Santana, 2008).

A reforma agrária teve uma posição de destaque no governo de Castelo Branco pelo fato de que essa política no início dos anos de 1960 suscitou debates e reações “violentas”. Para retomar o desenvolvimento econômico era necessário solucionar o ambiente de “insegurança” vivenciado pelo rural até o momento. “Neste sentido, indiretamente reafirmava o comprometimento do governo em relação a determinadas

medidas encaradas como essenciais para a estabilização econômica, visando à retomada do desenvolvimento econômico do país” (Salis, 2008, p. 89).

O rural era tido como uma área estratégica para o desenvolvimento econômico do país. Assim, era de suma importância a elaboração de políticas que possibilitassem o desenvolvimento de “novas” técnicas de produção, para então aumentar a produção de alimentos e, dessa forma, evitar a importação de alguns gêneros considerados de primeira necessidade. “O governo marchou para a adoção de uma política de desenvolvimento agrário **cujas diretrizes foram fixadas no Plano de Ação Econômica, e para a elaboração de uma lei de reforma agrária, visando à mudança das estruturas da velha sociedade rural, que se formara ao tempo da Colônia.**” (Viana Filho, 1975, p. 262, grifo nosso).

Resolver os problemas enfrentados no campo brasileiro era de extrema importância para o governo ditatorial de Castelo Branco, pois, segundo Luís Viana Filho, o rural era responsável, na época, por 89% das divisas e abrigava 55% da população.

No discurso proferido no Paraná, em setembro de 1964, ele [Castelo Branco] expôs o seu pensamento, afirmando que a revitalização da agricultura se impunha menos para atender aos reclamos de grandes parcelas da população, do que ser o ‘**caminho seguro para dar vigor e estabilidade a toda a economia nacional**’. Era, antes de tudo, uma injunção nacional. (Viana Filho, 1975, p. 262, grifo do autor).

Nessa perspectiva, o governo civil-militar legitimou a transformação agrária alegando ser esta necessária a fim de garantir a produção de alimentos para o meio urbano, bem como a estabilidade econômica.

Uma das primeiras iniciativas para o rural, segundo Luís Viana Filho, feita pela presidência de Castelo Branco, foi a intensificação do uso de adubos, o fortalecimento do crédito rural, a implementação de um programa de tecnificação agrícola e subsídios para fertilizantes. Em suma, o governo ditatorial objetivou modernizar as propriedades rurais com vistas a aumentar a produtividade agrícola.

Luís Viana Filho assegura que em uma das primeiras reuniões do governo ditatorial, Castelo Branco anunciou a reforma agrária como um dos pilares da política econômica do seu governo:

Para Castelo representava também a realização da velha ideia. Desejoso de se enfrontar nos assuntos de interesse nacional, ele, em 1963, quando no comando do IV Exército, assistiu, em Recife, ao Seminário do Instituto de Pesquisas Sociais Joaquim Nabuco

sobre o problema agrário na zona canavieira, e ouviu as apaixonadas e variadas opiniões acerca do assunto. Ali estavam, além dos sociólogos e economistas do Instituto, sob a supervisão de Gilberto Freyre, o governador Arrais, conhecido pelo sectarismo, Francisco Julião, deputado das Ligas Camponesas, e os padres Antônio Mello e Paulo Crespo, que se diziam líderes camponeses. (Viana Filho, 1975, p. 274).

Roberto Campos observa que o debate sobre a reforma agrária, no primeiro governo da ditadura civil-militar, gravitou em torno de duas unanimidades e dois obstáculos. As unanimidades eram o latifúndio improdutivo e a reforma agrária. O latifúndio improdutivo foi considerado um obstáculo ao desenvolvimento do rural e ao crescimento econômico; já a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra foi considerada como uma política capaz de expandir o mercado interno. Os obstáculos eram a indenização justa em dinheiro em relação às desapropriações de propriedades rurais, como previa a Constituição de 1946, e a disputa entre a reforma agrária de caráter “capitalista”. Essa tinha a produtividade e a propriedade privada como princípios orientadores, e a “socialista”, baseada na propriedade coletiva e na justiça social.

Não faltavam experiências internacionais a avaliar, nem projetos a analisar. No campo das reformas capitalistas, os exemplos recentes mais interessantes eram as realizadas com sucesso no leste asiático – Japão, Taiwan e Coreia do Sul(...). Em cada um dos casos, a reforma agrária visou democratizar o acesso à propriedade e não a coletivizar ou estatizar a propriedade.

A outra grande vertente das reformas agrárias era a vertente coletivista ou socialista. Houve uma experiência pioneira na América Latina, a da Revolução Mexicana de 1910, que resultou, em 1915, na Lei Carranza, de desapropriações de terras, as quais seriam distribuídas a ‘ejidos’ camponeses. Nesse sistema, a propriedade era coletiva e o usufruto, individual. (Campos, 1994, p. 680).

Diante desses obstáculos, Roberto Campos expôs para o Castelo Branco a sua concepção de reforma agrária, na primeira reunião do gabinete do governo deste. O então ministro defendia uma reforma agrária “capitalista” que visasse à “modernização capitalista” do meio rural. A desapropriação não poderia ser o único instrumento de reforma agrária, pois o Brasil não tinha escassez de território; assim, outras ferramentas poderiam ser utilizadas, como a tributação progressiva e a colonização. “O instituto da **desapropriação**, por ser politicamente o mais conflituoso, e economicamente o mais incerto em seu efeito sobre a produtividade, **deveria ser aplicado com moderação, reservando-se seu uso para zonas de confrontação entre latifúndio e minifúndio**” (Campos, 1994, p. 684, grifo nosso). O “latifúndio produtivo” foi aceito em sua concepção de reforma agrária, pois essas propriedades rurais eram necessárias em uma

economia de escala, e a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra tinha de recair sobre o “latifúndio improdutivo”. Por último, as ferramentas utilizadas no “latifúndio improdutivo” e no “minifúndio” deveriam ser diferenciadas: no primeiro caso, a tributação progressiva seria o “remédio”, e no segundo caso, a desapropriação e a colonização seriam ferramentas eficazes. “Essas ideias, que Castelo aceitou prontamente, coincidiam *grosso modo* com as aventadas em trabalhos já disponíveis no IPES-Rio. Este havia constituído, para estudos de reforma agrária, um alentado grupo de trabalho (...)” (Campos, 1994, p. 685).

A reforma agrária, no governo ditatorial de Castelo Branco, foi discutida no âmbito de minimizar a “avalanche especulativa” que se desenvolveu em torno da temática agrária, especialmente no governo de João Goulart. “Esse clima, o Presidente precisou vencer e acalmar. Seria um paciente trabalho de meses, que exigiu capacidade de transigir, por vezes renunciando às próprias ideias” (Viana Filho, 1975, p. 225).

Diferentes grupos, entre eles partidos políticos e movimentos sociais, incluíram a reforma agrária nas suas distintas plataformas políticas. Para a ditadura civil-militar, essas “apropriações” criaram um ambiente de instabilidade política. Nesse panorama, a reforma agrária se tornou para Castelo Branco uma “moeda de troca”, isto é, a política era utilizada como uma “aglutinadora” de apoio político em face dos trabalhadores rurais (Salis, 2008).

A reforma agrária também foi legitimada tendo em vista os níveis de produtividade do latifúndio. Roberto Campos argumentava que a reforma agrária poderia reverter a taxa de crescimento do rural, que na ótica do ministro era baixíssima, pois entre 1957 e 1961 a taxa de crescimento da produção de alimentos foi de 3,6% e a pecuária cresceu apenas 2%. A propriedade familiar, segundo o ministro, tinha números distintos do latifúndio. No censo de 1960, essa forma de propriedade ocupava 8% da área de 21 estados brasileiros; mesmo assim, abarcava 26% da área cultivada. Assim, Roberto Campos apresentou os números de produtividades para justificar a necessidade de alterar o regime de uso e posse da terra.

Nesse sentido, a reforma agrária se insere em dois cenários: primeiramente, como ferramenta para desenvolver economicamente o país, e em outro momento, como um mecanismo que tinha por objetivo excluir do debate sobre a reforma agrária os partidos políticos, especialmente o PTB e o PCB, e os movimentos sociais. A exclusão de certos mediadores também tinha por objetivo diferenciar a reforma agrária proposta

pelo governo ditatorial de Castelo Branco da reforma agrária do governo de João Goulart. Para o governo civil-militar, as propostas de reforma agrária do governo de Jango foram consideradas “demagógicas”, pois contribuíram para a “desordem” no mundo rural (Salis, 2008).

Os “problemas” do meio rural não seriam resolvidos com a exclusão de certos atores no debate sobre reforma agrária. Segundo Salis (2008), para o primeiro governo ditatorial o enfraquecimento das plataformas políticas das esquerdas tinha de ir além, criando mecanismos que facilitassem o acesso à propriedade da terra e diminuíssem a miséria no meio rural. Essa leitura é semelhante à que foi realizada por Silva (1971), como visto no capítulo anterior, em que os programas políticos das esquerdas somente teriam efeitos em populações pobres. Dessa forma, a erradicação da pobreza foi considerada uma maneira de enfraquecer politicamente as esquerdas e, conseqüentemente, as suas propostas.

Partindo dessa lógica e como parte de uma política anticomunista, Castelo via, então, que era imperioso combater o discurso da esquerda com *bases sólidas*, ou seja, adentrando no terreno das realizações, fator de legitimidade e ao mesmo tempo de desmobilização. (Salis, 2008, p. 90, grifo da autora).

O anticomunismo foi considerado como justificativa para a realização de uma possível reforma agrária no Brasil. Pois a reforma agrária era tida como uma ferramenta que, além de impulsionar o desenvolvimento econômico, ainda combateria as esquerdas. Segundo Salis (2008), Castelo Branco argumentava em seus discursos que as esquerdas não objetivavam realizar uma distribuição e redistribuição da propriedade da terra, somente tinham por meta “destruir” as Forças Armadas, as instituições democráticas, arruinar a economia brasileira e, por fim, instalar uma ditadura comunista em nosso país. Dessa maneira, a reforma agrária foi considerada pelo primeiro governo ditatorial como uma estratégia das esquerdas para “manipular” a população brasileira, especialmente os trabalhadores rurais.

As reformas foram eleitas no primeiro governo da ditadura civil-militar como uma estratégia que possibilitaria a retirada das mãos das esquerdas da exclusividade da bandeira reformista. Visavam consolidar diante da população a ideia de que a presidência de Castelo Branco era comprometida em relação às reformas e a execução de certas reformas necessárias ao desenvolvimento econômico do país (Salis, 2008). Aqui mais uma vez ficam evidentes as operações realizadas pelo governo de Castelo

Branco para demonstrar que as reformas seriam encaminhadas de forma diferente em relação ao governo de João Goulart e que “novos” mediadores seriam responsáveis pela elaboração das referidas reformas.

Uma das modificações realizadas foi em relação à concepção das reformas. As políticas não seriam mais elaboradas tendo como base o diálogo com a sociedade; o governo elaborava as propostas e as disponibilizava para apreciação do Congresso Nacional e dos representantes de classes. Salis (2008) classificou essa maneira de elaborar políticas de “tutoreamento obrigatório”. Para Bruno (1995), no governo de Castelo Branco as reformas se transformaram em concessão da chamada “revolução”:

Em seu governo as reformas e a reforma agrária foram tratadas a partir de um compromisso social diferente. Elas se desvincularam de suas origens sociais e passaram a ser uma concessão da “revolução”. Neste sentido, sob um regime militar os trabalhadores rurais perderam a iniciativa política. O governo Castelo Branco, ao mesmo tempo em que reprimia e intervinha, passou a controlar o que os trabalhadores deveriam discutir e reivindicar. (Bruno, 1995, p. 12).

Salis (2008) observa que a repressão em relação aos trabalhadores rurais se revelou uma “faca de dois gumes”: ao passo que as perseguições políticas contribuíram para o enfraquecimento das entidades dos trabalhadores rurais, também enfraqueceram a base de apoio da política de reforma agrária. Com os trabalhadores rurais fora do debate político, a oposição aos projetos de reformas, especialmente a agrária, se intensificou.

A iniciativa de criar um terreno neutro desprovido das pressões ideológicas revelou-se inócuo, na medida em que foi também unilateral. Conseguiu-se de fato neutralizar a esquerda, mas tornou-se politicamente inviável a neutralização dos setores mais conservadores, já que estes compunham a base aliada do governo. Formada a partir dos espólios do golpe de março, suas divergências internas eram um subproduto do descompasso de interesses que envolvia todo o grupo que desencadeou o Golpe. (Salis, 2008, p. 94).

A estratégia adotada por Castelo Branco para amenizar a oposição à reforma agrária foi promover o debate junto aos latifundiários e aos partidos políticos sobre a confecção de uma lei de reforma agrária. Assim, este governo promoveu distintas concessões em relação à reforma agrária, para que fosse possível apresentar diante do Congresso Nacional uma lei de distribuição e redistribuição da propriedade da terra (Salis, 2008).

As reformas sociais, o “liberalismo” e a democracia não foram efetivados no primeiro governo da ditadura civil-militar. O governo de Castelo Branco encerrou-se em meio a ondas de descrédito e insatisfação. “Muito poucos ainda acreditavam em seus compromissos com a democracia e com o liberalismo (...)” (Reis, 2000, p. 43). No final de seu governo, as cassações de mandatos aumentaram, ocorreu a deposição de governadores legalmente eleitos, a extinção dos partidos políticos tradicionais e houve a imposição de eleições indiretas para governadores e presidente. Dessa forma, o projeto reformista elaborado nesse governo não obteve sucesso. A repressão política e a condição crítica da economia tornaram o governo de Castelo Branco impopular nas grandes cidades brasileiras (Reis, 2000).

### **6.1 – A Formação do GRET**

Em abril de 1964, Castelo Branco criou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), “(...) com a tarefa de elaborar um documento que servisse de base para a formulação do anteprojeto do Estatuto da Terra e das Emendas Constitucionais” (Bruno, 1995, p. 14).

O GRET era formado por membros do IPES/RJ e pelos remanescentes da Revisão Agrária paulista. O IPES/RJ, segundo Salis (2008), era o grupo hegemônico no interior do GRET. Paulo Assis Ribeiro, um dos principais ideólogos do Instituto, era o responsável pela coordenação do Grupo (Bruno, 2005).

Para Bruno (1995), a escolha do IPES/RJ para coordenar o Grupo significava uma tentativa de isolamento do IPES/SP. O Instituto de São Paulo se posicionou contra qualquer medida de interferência do governo na questão fundiária, e a reforma agrária era vista como uma ameaça ao direito de propriedade. Salis (2008) realiza uma leitura distinta:

(...) o IPES/RJ não pode ser analisado somente como uma manobra política, visando anular a influência IPES/SP em virtude seu antirreformismo, mas, especialmente pelo fato de haver uma clara convergência de ideias entre o projeto estruturado por este Instituto e as concepções iniciais formuladas pelo governo. (Salis, 2008, p. 126).

Roberto Campos afirmou que as duas filiais tinham posições “discrepantes” em relação à reforma agrária. O IPES/RJ defendia uma reforma agrária do tipo capitalista, com a intenção de minimizar os conflitos rurais, sem prejudicar a produtividade agrícola. A reforma agrária era vista, também, como uma maneira de proteger a

propriedade privada e a “liberdade” política. “Politicamente também, a visão do IPES/Rio era mais defensiva e legalista. O importante não seria derrubar Goulart, e sim impedir um golpe comunista das esquerdas, que bloquearia a realização das eleições presidenciais em 1965” (Campos, 1994, p. 682). O IPES/SP, segundo Roberto Campos, não considerava a reforma agrária como uma política “emergencial”; a reforma era compreendida como uma consolidação das ideias janguistas.

Para Martins (1985), o Estatuto da Terra foi planejado pelo IPES/RJ antes do golpe militar. O autor defende que o período de elaboração do Estatuto da Terra foi demasiadamente curto e que o projeto já tinha sido planejado antes da formação do grupo de trabalho.

Os remanescentes da Revisão Agrária eram um grupo de técnicos que auxiliaram o então governador de São Paulo, Carvalho Pinto (1959-1963), na formulação de um projeto de facilitação do acesso à propriedade rural. A Revisão Agrária de São Paulo tinha por meta a solução, a nível estadual, do problema da estrutura fundiária. A revisão baseava-se em duas medidas: a divisão de terras do governo e a “pressão fiscal”:

a) medidas diretas, de divisão de terras do governo ou desapropriadas, com assistência a mais completa possível aos adquirentes de glebas; b) medidas indiretas, sob forma de pressão fiscal, principalmente do imposto territorial rural, com algumas modificações também do imposto de transmissão *causa mortis*. (Tributação em Reforma Agrária, 1964, p. 5/6).

A divisão das terras do governo era uma medida limitada. Dessa maneira, a base principal do programa era a “pressão” fiscal, por meio da tributação da terra. Com a transferência da arrecadação dos impostos do rural do governo estadual para o municipal, o programa não tinha mais condições financeiras para dar prosseguimento à facilitação do acesso à propriedade rural.

Infelizmente, o golpe da Emenda Constitucional nº 5 anulou todo o trabalho que se vinha desenvolvendo em São Paulo. A passagem daquele imposto para o Município, pulverizando sua arrecadação, em nada afetou a situação econômica do Estado. O territorial representava menos de 1% da arrecadação total; o grande mal está em ter ficado o Estado privado da arma fiscal, de pressão sobre a propriedade mal explorada. (Tributação em Reforma Agrária, 1964, p. 6).

Esse grupo de técnicos contribuiu com sua experiência de campo para a elaboração do projeto do Estatuto da Terra.

Os integrantes do IPES/RJ eram criticados por não possuírem experiência de campo. Segundo Ramirez (2009), o IPES/RJ era recriminado por ter uma forte influência da Aliança para o Progresso<sup>11</sup> no tocante aos projetos de reforma agrária.

Ainda de acordo com Silva (1971), a formulação do projeto do Estatuto da Terra somente foi possível com a junção das características dos dois grupos: “da experiência paulista e da intelectualidade carioca” (Silva, 1971), o que possibilitou o desenvolvimento do projeto de reforma agrária do governo de Castelo Branco.

Para Bruno (1995), os pontos convergentes dos dois grupos eram a postura anticomunista e a eleição da reforma agrária como ferramenta de transformação da estrutura agrária. Dos pontos divergentes, o principal era o instrumento prioritário de reforma agrária, a tributação ou desapropriação. A desapropriação era defendida pelos membros da Revisão Agrária; estes afirmavam que nenhuma realização de reforma agrária na história se deu por meio da tributação.

A possível forma de pagamento das indenizações das terras desapropriadas foi mais um ponto de divergência no GRET. Os remanescentes da Revisão Agrária consideraram o artigo 141 da Constituição de 1946 como um entrave à reforma agrária. Para o IPES/RJ, a forma de indenização não devia ser alterada; “defendia-se a desapropriação com pagamento indenizatório, preferencialmente em dinheiro, sem emendas constitucionais” (Salis, 2008, p. 118). A defesa do pagamento em títulos era justificada pelo fato de o Estado não possuir recursos suficientes para desapropriar grandes propriedades rurais. O grupo da Revisão Agrária, com essa argumentação convenceu o IPES/RJ da necessidade de pagamento em forma de títulos. Em 10 de novembro de 1964, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 10, que previa o pagamento das indenizações das propriedades rurais desapropriadas na forma de títulos da dívida pública.

Silva (1971) define da seguinte forma a relação entre os dois grupos:

Tolhidos pelas limitações políticas existentes e dominados até certo ponto pela figura absorvente de Assis Ribeiro, apenas conseguiram evitar erros gritantes no projeto que se preparava. Além de introduzir nele algumas inovações no tocante às Cooperativas Integrais de Reforma Agrária, dispositivos sobre terras públicas, medidas de proteção à economia rural, direito agrário etc. (Silva, 1971, p. 122).

---

11 A Aliança tinha por objetivo desenvolver políticas nos países latino-americanos, visando acelerar o desenvolvimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais (Ramirez, 2009).

A elaboração de uma proposta de reforma agrária não era consenso no seio do governo ditatorial. Um episódio que tornou públicas as disputas no interior do governo deu-se quando o então ministro da Agricultura, Oscar Thompson, um dos integrantes do GRET, entregou uma versão do anteprojeto do Estatuto para o jornal “O Estado de São Paulo”. Esse fato acarretou a sua saída do grupo de trabalho e a sua demissão do Ministério. A versão vazada contribuiu para o fortalecimento de certos setores, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e do IPES/SP, na oposição ao projeto de reforma agrária. Um dos pontos que geraram mais polêmicas foi em relação à desapropriação como um dos instrumentos da reforma agrária e a defesa da alteração da Constituição no tocante à forma de pagamento das propriedades rurais desapropriadas (Salis, 2008).

Quanto à demissão do ministro Oscar Thompson, o governo não divulgou os motivos de sua saída, pois temia uma oposição ainda maior dos proprietários rurais de São Paulo. O ministro era um grande proprietário rural do referido estado; assim, a sua demissão poderia ser percebida com uma forma de isolar os proprietários paulistas no que se referia à elaboração do Estatuto (Bruno 1994; Salis, 2008).

O IPES/SP teve uma participação intensa contra as propostas de reforma agrária do governo de João Goulart: “(...) configurou-se no mais combativo e atuante opositor de reforma agrária de Jango e, posteriormente, contra qualquer proposta de reforma agrária” (Salis, 2008, p. 121). O IPES/SP enviou um documento ao IPES/RJ, que surgiria a criação de Comissões Agrárias a serem implantadas em todo o país. Essas comissões tinham por objetivo ampliar o debate em relação à elaboração da lei de reforma agrária, para que a classe rural pudesse opinar sobre a sua elaboração. Desse modo, o governo de Castelo Branco “democratizava” o debate sobre a construção do projeto. Para o IPES/SP, o GRET era um espaço privilegiado na discussão sobre o projeto, somente levando em consideração os interesses do governo (Salis, 2008).

## **7 – O Anteprojeto do Estatuto da Terra**

No anteprojeto do Estatuto da Terra, o seu objetivo foi definido da seguinte forma:

Art. 1º – A presente lei regula e disciplina as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes, à propriedade rural, seu domínio e uso, objetivando: I – executar a reforma agrária; II – promover o desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 1).

A reforma agrária foi associada à formação de uma “classe média” rural: “(...) é o conjunto de providências que visa à ampliação da classe média rural, a partir da modificação do regime de posse e uso da terra”<sup>12</sup>.

Já a política agrícola<sup>13</sup> “(...) é o conjunto de providências tendentes a promover o desenvolvimento rural, de forma harmônica e integrada” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 1).

Em seu artigo 2º, o direito da propriedade da terra foi condicionado à sua função social:

§ 1º – A propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, inclusive suas respectivas famílias, mantendo níveis altos de produtividade e assegurando a conservação dos recursos naturais, bem como criando e mantendo justas relações de trabalho entre os que a possuem e os que a cultivam. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 1, grifo nosso).

No segundo parágrafo do referido artigo foi assegurada a participação do trabalhador rural na administração e no lucro da propriedade rural:

§ 2º – É dever do Poder Público zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, iniciando e estimulando planos para sua racional utilização, promovendo a justa remuneração, a participação do trabalhador rural **na administração e nos lucros da empresa agrícola** e o respeito mútuo aos contratos de trabalho na forma da legislação vigente. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 1/2, grifo nosso)<sup>14</sup>.

O anteprojeto assegurou às populações indígenas o direito à “propriedade tribal” das terras que ocupem ou que lhes são atribuídas, de acordo com a legislação pertinente (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964).

O anteprojeto definiu em seu artigo 4º os seguintes imóveis rurais:

I – “Propriedade Familiar”, o estabelecimento rural que, direta e pessoalmente cultivado pelo lavrador e sua família, ou com eventual ajuda de terceiros, garante-lhes a subsistência, progresso social e econômico, absorvendo a força de trabalho familiar, cuja área será fixada, em cada caso, nos termos desta lei, dentro das características dos sistemas agrícolas regionais;

II – “Latifúndio”, a propriedade rural cujas dimensões e aproveitamento excedam às que resultem da aplicação dos termos contidos no inciso anterior, quando seja: a)

---

12 Na quinta versão do anteprojeto, a parte “que visa à ampliação da classe média rural” foi retirada.

13 A terceira e a quinta versões do anteprojeto não definiram política agrícola.

14 A terceira versão modificou a parte final do art. 2º: “(...) a participação do trabalhador **nos benefícios do aumento da produtividade**”.

caracterizada para fins marcadamente especulativos; b) mantida inexplorada, relativamente às possibilidades físicas econômicas e sociais do meio; c) explorada com formas de usos deficientes ou inadequadas; d) de dimensão que exceda ao limite máximo indicado nos termos desta lei e pelas condições e sistemas agrícolas regionais.

III – “Minifúndio”, a propriedade que, dentro das condições regionais, se revela insuficiente para o sustento de uma família, impedindo o seu progresso social e econômico, tendo em vista os termos do inciso I deste artigo.

IV – “Estabelecimento Rural” – o imóvel, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração agrícola ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer pela iniciativa privada.

V – “Empresa Rural”, o estabelecimento racionalmente explorado por entidade pública ou privada, individual ou coletiva, que adote práticas conservacionistas, apresente rendimentos considerados satisfatórios e que ofereça, aos que trabalham, condições que garantam nível de vida não inferior ao assegurado pela remuneração do salário mínimo regional.

VI – “Colonização”, toda atividade, oficial ou particular, que se destina a promover o aproveitamento econômico da terra por trabalhadores agrícolas, sob o regime de propriedade familiar ou de cooperativa, incluindo ou não, complementarmente, glebas exploradas sob a forma de empresa rural, definida no inciso anterior. (Anteprojeto do Estatuto da Terra 1, 1964, p. 3/4)<sup>15</sup>

Também definiu as propriedades rurais que não poderiam ser consideradas latifúndios:

a) a propriedade, qualquer que seja o seu tamanho, quando tecnicamente indicada ou planejada para exploração florestal e desde que submetida a tratamento específico econômico;

b) a propriedade, mesmo que particular, quando, em objetivo de preservação florestal ou de outro recurso natural, seja reconhecida, para fins de tombamento pelo órgão competente da administração pública. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 2).

Foi estabelecida a junção de esforços e recursos, mediante acordos, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de solucionar os problemas do mundo rural, “(...) principalmente os relacionados com a aplicação da presente lei, observadas, sempre, as prescrições desta” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964). Essa cooperação tinha por objetivo: “I – a economia e a eficiência na aplicação da presente lei; II – a economia no que diz respeito à condução dos serviços e obras; III – a unidade de critérios para a execução da reforma agrária, respeitadas as faculdades autonômicas previstas constitucionalmente” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 4).

No anteprojeto, as terras de propriedade pública eram aquelas sob o domínio da União, do Estado e do Município, as pertencentes aos órgãos paraestatais e autárquicos, as terras devolutas e os estabelecimentos rurais que passassem ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964).

---

<sup>15</sup> Na quinta versão, o item “caracterizada para fins marcadamente especulativos” foi excluído.

Em relação às terras privadas: “É condição para o pleno direito da propriedade da terra, além do justo título, o exercício de sua função social, prevista constitucionalmente e caracterizada nos termos da presente lei”<sup>16</sup> (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 8).

O poder público “(...) zelará pela progressiva extinção das formas de propriedade e de exploração da terra que contrariem sua função social” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 8).

O Estado, ainda, tinha por meta a difusão da propriedade familiar e a facilitação da expansão das empresas rurais no campo brasileiro:

Art. 17 – É dever do Poder Público, bem como razão fundamental de sua intervenção nas relações jurídicas da propriedade agrária e na economia rural, a difusão da propriedade familiar, que dele deve receber apoio, incentivo e assistência.

Art. 18 – O Poder Público facilitará e prestigiará a criação e a expansão de empresas rurais que adotem o sistema cooperativo ou se enquadrem como companhias que objetivem a democratização do capital e que tenham por finalidade o desenvolvimento agrícola ou agroindustrial.

Parágrafo único – De acordo com o previsto neste artigo, o Poder Público estimulará a participação dos trabalhadores agrícolas na direção e nos lucros dessas empresas. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 8).

Constituíam objetivos da reforma agrária no anteprojeto:

Art. 19 – A reforma agrária objetiva regular as relações entre o homem e a terra, favorecendo um sistema de propriedade que promova a justiça social no campo, aumente o bem-estar do trabalhador rural, inclusive de sua família, contribua para o desenvolvimento econômico do país, com a progressiva extinção do latifúndio e do minifúndio. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 9).

A reforma agrária tinha em vista:

I – promover um sistema de propriedade da terra que assegure a ampliação de uma classe média rural, constituída de pequenos e médios proprietários, com pleno estímulo à capacidade de produção; II – promover os meios de incentivo à produção agrícola e agroindustrial; III – assegurar, no meio rural, condições adequadas e de bem-estar social; IV – contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias com o aproveitamento de mão-de-obra e utilização de matérias-primas locais. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 9)<sup>17</sup>.

---

16 Na terceira versão do anteprojeto, o artigo 15 passou a ter a seguinte redação: “A propriedade privada sobre a terra possui intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo, como previsto pela Constituição Federal (...)”. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, terceira versão, 1964, p. 8/9). O Parágrafo único foi excluído na terceira versão.

17 Na quinta versão o inciso I foi modificado: “promover um sistema de distribuição da terra que favoreça a expansão da pequena e média propriedade, com pleno estímulo à sua capacidade de

A Superintendência Nacional da Reforma Agrária (SUPRAN) foi definida como o órgão responsável pela execução da reforma agrária<sup>18</sup> (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964).

Foram definidas as seguintes ferramentas de promoção ao acesso à propriedade da terra: “I – Tributação progressiva; II – Desapropriação por interesse social; III – Colonização; IV – Arrecadação dos bens vagos; V – Recebimento de terras por doação ou permuta; VI – Aquisição de terras por contratos de compra e venda” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 10, grifo nosso).

A tributação progressiva visava favorecer a propriedade familiar e a empresa rural e impedir a expansão dos latifúndios. Já a desapropriação por interesse social tinha por fim:

a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular experiências pioneiras de pesquisa, experimentação, assistência técnica e demonstração; f) efetuar obras de melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de área de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 10/11).

A desapropriação por interesse social atenderia aos seguintes princípios:

a) Ter-se-á como justa indenização o valor declarado no lançamento do imposto territorial rural, com a correção monetária porventura cabível, tendo em vista os índices de preços apurados ou adotados, pelo Conselho Nacional de Economia, entre a data da declaração e a data da desapropriação;  
b) O poder expropriante não será obrigado a consignar, para fins de imissão de posse dos bens, quantia superior à que lhe tiver sido atribuída pelo proprietário na sua última declaração de bens, para efeito do pagamento do imposto de renda na Cédula G, com a correção monetária prevista na alínea anterior. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, primeira versão, 1964, p. 11).

O anteprojeto estabelecia que as desapropriações deveriam ter em vista as seguintes prioridades:

---

produção”. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 10, grifo nosso).

18 Na terceira versão o órgão executor da reforma agrária foi alterado: “O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente lei e o regulamento desta”. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 10/11).

I – os latifúndios e os minifúndios; II – as áreas a serem beneficiadas por obras públicas de vulto; III – as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; IV – as áreas que forem destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não lograrem atingir seus objetivos; V – as terras cujo solo atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pela SUPRAN, o adequado à sua vocação de uso econômico. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 11).

Nas áreas de minifúndios, o Poder Público tomaria as medidas necessárias à organização das medidas econômicas adequadas, “(...) promovendo, se necessário, a desapropriação para posterior aglutinação e redistribuição das terras compreendidas nessas áreas” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 12).

O anteprojeto assegurou que os imóveis desapropriados, uma vez incorporados ao patrimônio da SUPRAN, não poderiam ser objeto de reivindicação (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964).

As terras desapropriadas, para fins de reforma agrária, tinham de seguir as seguintes condições:

I – sob a forma de propriedades familiares, resultantes de projetos, nos termos das normas aprovadas pela SUPRAN; II – a agricultores cujas propriedades sejam, provadamente, insuficientes para seu sustento e o de sua família; III – para a formação de glebas previstas nos projetos e destinadas à exploração agrícola ou agroindustrial, por associações de agricultores organizadas em sistema cooperativo; IV – como áreas de demonstração para que o Poder Público nelas realize atividades educativas de pesquisa, de experimentação, de assistência técnica e de readaptação. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 13).

As terras adquiridas pelo Poder Público deveriam ser vendidas de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I – aos proprietários de imóvel desapropriado desde que explore diretamente a terra; II – aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; III – a agricultores cujas propriedades devam alcançar a dimensão da propriedade familiar da região; IV – a agricultores cujas propriedades sejam, provadamente, insuficientes para seu sustento e de sua família; V – aos tecnicamente habilitados, na forma da legislação em vigor, através de cursos especializados de agricultura e pecuária. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 14)

É importante destacar que a categoria Sem Terra foi descrita no anteprojeto: “Em cada uma dessas classes só poderão adquirir lotes os trabalhadores **sem terra**, salvo exceções da lei” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 14, grifo nosso).

## 7.1 – A Política de Desenvolvimento Rural

A tributação da terra era a principal ferramenta de desenvolvimento rural:

Art. 49 – Para atender ao disposto do Inciso I do Art. 21 desta lei, considerando a necessidade de reforçar os aspectos sociais, econômicos e financeiros da tributação da terra, o Poder Público ditará normas gerais sobre esta tributação, tendo em vista os seguintes objetivos: I – desestimular os que se valem de direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II – estimular a racionalização da exploração agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária; IV – aperfeiçoar os sistemas de arrecadação e controle dos impostos. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 32).

A tributação da terra seguiria estes princípios:

I – aos Estados caberá o lançamento do imposto, tendo por base os levantamentos cadastrais por eles executados e periodicamente atualizados; II – aos Municípios caberá a arrecadação dos impostos respectivos e a utilização dos proventos resultantes; III – à União caberá controlar a cobrança pelos Municípios dos impostos lançados pelos Estados nos termos desta lei. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 52).

A tributação da terra obedeceria aos critérios de progressividade e regressividade e levaria em conta os seguintes fatores:

I – os valores da terra e das benfeitorias do imóvel declarados pelo proprietário ou os resultantes de avaliação cadastral (...); II – a área e dimensão do imóvel e das glebas de diferentes usos, que serão apurados em uma das formas do inciso I; III – a situação do imóvel (...); IV – as condições técnicas e econômicas da exploração agropecuária e agroindustrial; V – a natureza da posse e as condições de contratos de arrendatários, parceiros e assalariados; VI – a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade; VII – a área total de conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário em cada Estado. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, primeira versão, 1964, p. 53).

O anteprojeto definiu dois tipos de colonização, sendo a primeira:

Art. 61 – A colonização oficial é aquela em que o Poder Público toma a iniciativa de recrutar e selecionar indivíduos ou famílias dentro ou fora do território nacional, reunindo-os em núcleos agrícolas ou agroindustriais, e encarregando-se, ainda, de seu transporte, recepção, hospedagem, encaminhamento, colocação e integração nos respectivos núcleos. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, primeira versão, 1964, s/p).

Quanto à segunda forma de colonização: “Art. 66 – Para os efeitos desta lei consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas e jurídicas de direito privado que executarem ou tiverem por finalidade executar programas de

valorização de áreas ou de distribuição de terras (...)” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, s/p).

A colonização oficial seria realizada em regiões consideradas prioritárias, definidas por um zoneamento, e em terras de propriedade pública ou aquelas adquiridas por meio de desapropriação, preferencialmente:

I – nas áreas ociosas ou mal aproveitadas, impedindo o progresso do trabalhador rural; II – nas proximidades de grandes centros urbanos e de mercados de fácil acesso, tendo em vista os problemas de abastecimento; III – nas áreas de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação, de acordo com os planos nacionais e regionais de vias de transporte; IV – nas áreas de colonização estrangeira, tendo em mira facilitar o processo de interculturação. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, s/p).

O Poder Público deve estimular as iniciativas particulares de colonização (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964).

A primeira versão também se dedicou a elaborar políticas para a “Assistência e Proteção à Economia Agrícola”:

Art. 79 – Com o fim de prestar assistência e proteção à economia agrícola serão mobilizados, entre outros, dentro das coordenadas fixadas para a Política de Desenvolvimento Rural, os seguintes meios: I – assistência técnica, incluindo o planejamento das atividades agrícolas para o período determinado; II – produção e distribuição de sementes e mudas; III – venda e distribuição de reprodutores e inseminação artificial; IV – mecanização agrícola; V – cooperativas agrícolas; VI – assistência financeira e creditícia; VII – assistência à comercialização; VIII – indústrias de transformação de produtos agrícolas; IX – eletrificação rural e outras obras de melhoria e de saneamento rural; X – seguro agrícola. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, s/p).

O anteprojeto também abordou políticas que visavam à “assistência técnica”:  
“Art. 80 – Nas áreas dos projetos de Reforma Agrária, a prestação de Assistência Técnica será feita através do Administrador do Projeto e de equipes especializadas” (Anteprojeto do Estatuto da Terra, primeira versão, 1964, s/p).

No tocante à mecanização agrícola, consta da primeira versão:

Art. 83 – Os planos de Mecanização Agrícola (...) contemplarão o mercado de mão-de-obra regional, as necessidades de preparação e capacitação de pessoal e a criação de sistemas de manutenção de maquinarias.  
Parágrafo único – Os planos referidos neste artigo serão dimensionados em função do grau de produtividade que se pretende alcançar em cada uma das áreas geoeconômicas do país e deverão ser condicionados ao nível tecnológico já existente e à composição e natureza a sua força de trabalho. (Anteprojeto do Estatuto da Terra, 1964, s/p).

## 8 – O Projeto do Estatuto da Terra

Descreve-se, nesta parte, o projeto de reforma agrária construído no governo de Castelo Branco.

O projeto do Estatuto da Terra visava uma transformação da estrutura agrária brasileira, por meio da reforma agrária e da política de desenvolvimento rural. Para atingir tal meta, o projeto continha distintas providências que buscavam promover uma “melhor” distribuição da terra, para atender à justiça social e ao aumento da produtividade agrícola (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964).

A redação do primeiro artigo do projeto do Estatuto era a mesma da primeira versão do anteprojeto.

A reforma agrária foi definida da seguinte maneira: “(...) é o conjunto de providências que, através da modificação do regime de posse e uso da terra, promova sua melhor distribuição, visando a atender à justiça social e ao aumento da produtividade agrícola” (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 1).

A redação do anteprojeto associou a reforma agrária ao desenvolvimento de uma “classe média” rural. No projeto do Estatuto, a reforma agrária foi associada à justiça social e à produtividade, tendo ampliado os seus objetivos.

A política agrícola foi compreendida da seguinte forma:

(...) é o conjunto de providências de amparo à propriedade rural, visando a promover o desenvolvimento da economia rural, orientando a atividade agropecuária, seja no sentido de garantir-lhe o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do país. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 1/2).

No anteprojeto, a política agrícola foi construída como um conjunto de medidas que visavam ao desenvolvimento rural. No projeto, o desenvolvimento rural foi orientado para a criação de empregos e como auxiliar da industrialização.

O projeto condicionou o uso e posse da terra à sua função social. A diferença entre o anteprojeto e projeto é que o último modificou a parte da produtividade, alterou o termo “altos” por “satisfatórios” e incluiu “justas relações de trabalho”:

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas respectivas famílias; b) **mantém níveis satisfatórios de produtividade**; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) **cria e mantém justas relações de trabalho entre os que a possuem e os que a cultivam**. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 2, grifos nossos).

Foi estabelecido que constituía dever do Poder Público zelar para que a propriedade da terra desempenhasse sua função social por meio de planos para sua “racional” utilização, na promoção de justas relações de trabalho e no acesso do trabalhador rural aos benefícios e ao bem-estar social decorrentes do aumento da produtividade (Projeto de Lei nº 26, 1964). No anteprojeto, o Poder Público agiria no sentido de promover a participação do trabalhador rural na administração e nos lucros das propriedades rurais. No projeto esses objetivos não apareceram.

A proposta de reforma agrária do governo de Castelo Branco assegurou “(...) às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou lhes sejam atribuídas, de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas” (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 3).

Para uma melhor aplicação do projeto, foram definidos os seguintes imóveis rurais:

I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada;

II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que atenda simultaneamente às seguintes condições: a) seja direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, ou com eventual ajuda de terceiros; b) absorva toda força de trabalho do conjunto familiar; c) garanta-lhes a subsistência, progressivo social e econômico; d) tenha a área fixada, em cada caso, segundo as características agrícolas regionais e tipos de exploração.

III – “Latifúndio”, o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do art. 48, § 1º, alínea “b”<sup>19</sup> desta lei, tendo em vista as condições e sistemas agrícolas regionais; b) ainda que não excedendo o limite referido na alínea anterior, mas de área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantida inexplorada em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais de meio, visando a fins especulativos, ou seja, explorada com formas manifestamente deficientes ou inadequadas, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito a que se refere o inciso seguinte.

IV – “Empresa Rural”, a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explora racionalmente imóvel rural, o qual, simultaneamente: a) apresente rendimentos considerados satisfatórios e explore uma percentagem mínima de área agricultável, a ser fixada pelo IBRA, de acordo com as condições ecológicas e econômicas da região; b) adote práticas conservacionistas; c) ofereça aos que nele trabalham condições que garantam nível de vida não inferior ao assegurado pela remuneração que constitui o salário mínimo regional<sup>20</sup>. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 4/5).

#### A definição de minifúndio era semelhante à do anteprojeto.

19 b) dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, as quais não excederão a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural nem a 600 vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 34).

20 Foram definidos outros imóveis rurais: Parceleiro, Cooperativa Integral de Reforma Agrária e Colonização.

A propriedade familiar foi alvo de intensas críticas. As críticas, segundo o governo, consideravam essa forma de propriedade uma ferramenta “obsoleta” para o meio rural, pois nos países de “alta” renda *per capita* as propriedades agrícolas diminuíram em número e aumentaram em área; dessa forma seria um “contrassenso” estimular a formação da propriedade familiar no meio rural brasileiro. Os questionadores asseveravam que essa forma de propriedade “descambaria” para uma agricultura de subsistência e, por consequência, a propriedade familiar provocaria um “estrangulamento” na produção de alimentos (Reforma Agrária e Propriedade Familiar, 1964).

No intuito de legitimar a implementação da propriedade familiar no meio rural brasileiro, o governo não considerava essa forma de propriedade “obsoleta”, pois a julgava “(...) consagrada na maioria dos países economicamente desenvolvidos” (Reforma Agrária e Propriedade Familiar, 1964, p. 1). Essa forma de propriedade tinha a missão de “(...) criar riquezas e não socializar a miséria” (A Propriedade Familiar, 1964, p. 1). Portanto, a propriedade familiar, segundo o governo, seria aplicada no campo para que o trabalhador rural, por meio da terra, pudesse ter uma nova fonte de riqueza e uma oportunidade de trabalho (A Propriedade Familiar, 1964).

O governo ditatorial descreveu um possível cenário que a propriedade familiar poderia desenvolver no campo:

As medidas propostas visam à elevação crescente dos índices da produção nacional. O valor econômico do trabalhador rural é uma função do seu poder de produtividade, e este, por sua vez, se subordina a dois imperativos: saúde e instrução. Quanto mais forte se apresenta fisicamente e quanto mais produzirá em benefício da sua família e da sociedade nacional. Esses são alguns dos objetivos da nova estrutura fundiária proposta. Atingindo esse fim, teremos com o aumento da produção um aumento da renda do setor rural, transformando um grupo nacional que hoje constitui um setor de baixo poder consumidor, em um setor de alto poder de consumo, capaz de absorver parte do aumento da produção industrial e agropecuária. Teremos então uma tríplice consequência: estabilidade e conforto do homem rural; barateamento do custo de vida das populações urbanas; e maiores rendas públicas, levando a nação ao equilíbrio financeiro. (A Propriedade Familiar, 1964, p. 3).

As definições dos imóveis rurais geraram distintas críticas; mesmo assim, o governo ditatorial optou em mantê-las, pois o projeto visava, com as “(...) definições preliminares, **criar, para a precisa interpretação da lei**, conceitos básicos, **já que a reforma agrária fundamenta-se na extinção dos ‘minifúndios’ e ‘latifúndios’** e na distribuição da terra na forma de propriedade familiar cooperativa.” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964, p. 1/2, grifos nossos).

A reforma agrária tinha também como objetivo:

(...) regular as relações entre o homem e a terra, favorecendo um sistema de propriedade que promova a justiça social no campo, aumentando o bem-estar do trabalhador rural, inclusive de sua família, e que contribua para o desenvolvimento econômico do país, **com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio**. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 11, grifo nosso).

Os objetivos específicos da reforma agrária eram:

I – promover um sistema de distribuição da terra que favoreça a equitativa repartição da renda e o acréscimo da produtividade no meio rural; II – incentivar a produção extrativa, agrícola, pecuária e agroindustrial em todas as empresas rurais; III – assegurar, no meio rural, condições adequadas de bem-estar e promover o desenvolvimento comunitário; IV – contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias com o aproveitamento da mão-de-obra e utilização de matérias-primas locais. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 12).

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) foi escolhido como órgão responsável para promover e coordenar a execução da reforma agrária. O projeto, ainda, previu a criação do INDA – Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário<sup>21</sup> (Projeto de Lei nº 26, 1964).

O acesso à propriedade da terra se daria pelos seguintes instrumentos:

I – tributação progressiva; II – desapropriação por interesse social; III – colonização; IV – arrecadação dos bens vagos; V – aquisição de terras por doação ou permuta; VI – aquisição de terras por contrato de compra e venda; ou outro título jurídico; VII – discriminação de terras devolutas federais. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 12/13).

A tributação visava favorecer um melhor aproveitamento da propriedade rural e impedir a “existência” e a “expansão” dos latifúndios. Por sua vez, a desapropriação tinha por fim:

a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar à exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-las de atividades predatórias. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 13).

---

21 Esse órgão tinha por objetivos a implementação de projetos de colonização em áreas consideradas pioneiras, o cooperativismo e a extensão rural (Projeto de Lei nº 26, 1964).

A desapropriação seria utilizada prioritariamente nos:

I – minifúndios e latifúndios, especialmente nas áreas prioritárias, na forma do art. 45 § 2º<sup>22</sup>; II – áreas a serem beneficiadas por obras públicas de vulto; III – áreas já beneficiadas por obras dessa natureza; IV – áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; V – áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos; VI – áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; VII – terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pelo IBRA, o adequado à sua vocação de uso econômico. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 15/16).

É importante destacar que no anteprojeto o latifúndio era definido primeiro. No projeto do Estatuto da Terra, primeiramente aparecia o minifúndio, e depois o latifúndio. Essa modificação demonstrou que os instrumentos do projeto do Estatuto – como, por exemplo, a desapropriação – recairiam primeiramente no minifúndio, e posteriormente no latifúndio.

A tributação progressiva foi eleita como ferramenta prioritária da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra. Esse instrumento foi legitimado pelo governo, tendo em vista que não oneraria financeiramente o Estado, mas seria uma fonte de recursos:

(...) ao invés de partir para um extenso plano de desapropriações, para qual é carente de recursos, só os podendo obter mediante processos inflacionários que agravariam ainda mais as agruras das classes menos favorecidas, prefere indicar uma série de providências que permitirão chegar ao mesmo resultado, sem sacrifício do povo. (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964, p. 12).

A desapropriação, por sua vez, seria o instrumento secundário de reforma agrária. A utilização dessa ferramenta se limitaria aos latifúndios improdutivos localizados nas áreas críticas, ou seja, em regiões com registros de conflitos rurais e condições desiguais na distribuição da propriedade da terra (Justificativa do Projeto Lei do Estatuto da Terra, 1964; O Estatuto da Terra, 1964).

---

22 § 2º – A declaração de áreas prioritárias será feita por decreto do Presidente da República, mencionando: a) a criação da Delegacia Regional do IBRA com a exata delimitação de sua área de jurisdição; b) a duração do período de intervenção governamental na área; c) os objetivos a alcançar, principalmente o número de unidades familiares e cooperativas a serem criadas; d) outras medidas destinadas a atender peculiaridades regionais. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 31/32).

## 8.1 – A Política de Desenvolvimento Rural

A reforma agrária tinha por objetivo a distribuição e redistribuição da propriedade da terra; já a política agrícola tinha a missão de “amparar” os imóveis rurais, “(...) dando-lhes meios de preencher a função social, que a sociedade contemporânea lhes atribui” (Política Agrícola, Complemento de Reforma Agrária, 1964, s/p). A política agrícola, no projeto do Estatuto, complementaria as medidas “simples” da reforma agrária, pois ela, a crer na versão governista, “dinamizaria” a riqueza do rural em benefício da população rural e urbana.

Política de desenvolvimento rural é, portanto, de aplicação imediatamente consequente às providências de reforma agrária. Numa ampla síntese, pode-se dizer que a reforma agrária visa ao bem imediato do trabalhador rural, elevando-lhe o nível de vida; ao passo que a política agrícola tem por objetivo imediato o bem-estar social, em toda a sua amplitude de concepção. (Política Agrícola, Complemento de Reforma Agrária, 1964, s/p).

A tributação da terra configurou-se, no projeto, como a principal ferramenta da política de desenvolvimento rural. A sua redação foi idêntica à do anteprojeto.

O governo de Castelo Branco legitimou o imposto territorial rural, tanto como instrumento de reforma agrária como de política agrícola. A sua aplicação dar-se-ia de forma diferenciada, pois nas propriedades exploradas e não exploradas teria valores diferentes. A tributação, segundo o governo, atuaria no combate ao “latifúndio improdutivo” com caráter progressivo e incentivaria as “empresas rurais” com a regressividade da tributação (Tributação, 1964).

A grande propriedade, a grande empresa, esta sofre tributo, que não é levado e que também pode ser regressivo, se for bem explorada, ou razoavelmente explorada. Só o “dono da terra”, propriamente, é que é tributado. Não o explorador da terra, não o empresário, e sim o dono da terra. (Tributação, 1964, p. 37).

O governo ditatorial alegou, também, que a tributação da terra era um instrumento de transformação agrária indicado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e capaz de modificar a estrutura agrária sem “ferir” o direito de propriedade:

A respeito de tributação da terra, o terceiro relatório – sobre progresso da reforma agrária, publicado pela ONU – declara: inquestionavelmente, os programas de desenvolvimento agrícola de alguns países estão sendo indevidamente prejudicados pelo emprego de métodos inadequados de imposição fiscal. Um dos mais importantes aspectos da interação que existe entre tributação da terra e reforma agrária é o impacto

que a tributação, ou a ausência dela, exerce sobre a evolução do valor da terra. Avaliações irrealisticamente baixas da terra agricultável, índices relativamente baixos alíquotas e negligências na cobrança dos impostos têm sido frequentemente as principais razões dos preços elevados que a terra agrícola alcança nos mercados dos países subdesenvolvidos, principalmente, naqueles com grande pressão populacional sobre a terra. Além de muitas outras vantagens pessoais, obtidas em razão da posse de grandes áreas de terra – tais como prestígio social e influência política –, a posse da terra garante, em alguns países da América Latina e do Próximo e do Extremo Oriente, comparativa liberação dos ônus fiscais ou, pelo menos, uma imposição fiscal favorável, em comparação com os que incidem sobre investimentos no comércio e na indústria. Na ausência de conveniente avaliação e de tributação progressiva, a especulação sobre a terra, o prestígio social e outros fatores irracionais continuam a fixar o valor da terra em níveis irrealisticamente altos e a manter um rígido sistema de posse dominado por latifúndios. Este fato representa um dos mais efetivos obstáculos à promoção dos programas de reforma agrária. (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964, p. 8-9).

O Relatório da ONU foi utilizado como “prova” para legitimar o uso da tributação progressiva como instrumento prioritário de reforma agrária. A tributação combateria a especulação no meio rural e, com isso, facilitaria o acesso à propriedade da terra aos trabalhadores rurais.

É essa situação anômala tão bem retratada no relatório da ONU, que se procura agora modificar, através do sistema tributário proposto, evitando que larga faixa da população rural brasileira continue marginalizada em face do direito de propriedade da terra, em razão dos preços irrealisticamente altos que ela alcança atualmente. (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964, p. 9).

O Relatório da ONU ainda revelava que em distintos países onde a tributação progressiva foi adotada, ocorreram “benéficas” modificações no sistema de uso e posse da terra, pois a tributação implicaria, necessariamente, a realização de cadastros dos estabelecimentos rurais. Por meio da realização desses cadastros, o governo obteria conhecimento sobre o meio rural e, conseqüentemente, poderia elaborar políticas eficazes que visassem à “ativação” do processo de desenvolvimento rural (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964).

A tributação da terra, na ótica do governo de Castelo Branco, condicionaria as propriedades rurais a uma melhor exploração da terra e, conseqüentemente, elevaria as “condições sociais” do trabalhador rural. De acordo com o aumento do nível de produtividade no rural, a tributação diminuiria no mesmo passo. Com os objetivos da tributação atingidos, ou melhor, com inovações das técnicas de produção e com a mecanização, ficaria “reduzida a necessidade de desapropriação para os fins de Reforma Agrária” (Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra, 1964, p. 10). Em outras palavras, não seria necessário agredir o direito de propriedade mediante a

desapropriação do imóvel rural. A reforma agrária não constituiria um “(...) processo de desorganização do atual sistema de produção agrícola. Prevê a **sua gradual adoção**, sem criar solução de continuidade, nem gerar situações de surpresa para os proprietários rurais” (Justificativa do Projeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 11, grifo nosso).

O projeto previu outras ações do Poder Público para promover o desenvolvimento rural, como a cobrança da “contribuição da melhoria”. “A cobrança da melhoria pela União, prevista na Constituição Federal, será feita de acordo com as normas estabelecidas na presente lei” (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 37).

A proposta de reforma agrária definiu duas formas de colonização, sendo a primeira:

Na colonização oficial o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agroindustriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua locação e integração nos respectivos núcleos. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 47).

Quanto à segunda forma de colonização: “Para os efeitos desta lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas e jurídicas de direito privado que tiverem por finalidade executar programas de valorização de áreas ou de distribuição de terras” (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 49).

E, por fim, o projeto previu ações em relação à assistência e proteção à economia rural. A prestação de assistência visava estimular a produção agropecuária, para que essa fosse capaz de atender à demanda nacional, como, ainda, de exportar os produtos do meio rural. Para atingir tal objetivo, o projeto previa as seguintes ações:

I – assistência técnica; II – produção e distribuição de sementes e mudas; III – criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; IV – mecanização agrícola; V – cooperativismo; VI – assistência financeira e creditícia; VII – assistência à comercialização; VIII – industrialização e beneficiamento dos produtos. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 55).

Tais ações seriam utilizadas para dar “plena” capacitação ao agricultor e sua família, e especialmente, o preparo educacional e a formação empresarial, a fim de que se garantisse a integração da população do meio rural ao desenvolvimento social e econômico do campo (Projeto de Lei nº 26, 1964).

## **9 – A Reforma Agrária Limitada**

Para o governo ditatorial, a estrutura agrária brasileira permitiu a formação e a conservação de grandes terras improdutivas, “(...) com ínfima percentagem de área cultivada, mantida como investimento de capital a salvo da inflação, beneficiada por obras governamentais e quase isenta de tributação” (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 5). Tal estrutura foi estimulada pela legislação vigente na época. Essa leitura surgiu como justificativa ao governo de Castelo Branco a fim de elaborar uma lei que contribuísse para o aumento da produtividade rural, lançando mão de uma transformação no uso e posse da terra (Por que Reforma Agrária?<sup>23</sup>, 1964).

O governo de Castelo Branco elaborou estratégias para justificar a “relativização” do direito de propriedade rural, pois o imóvel rural, diferentemente de outras propriedades, era um recurso natural. Para legitimar tal posicionamento, o governo resgatou a religião: “(...) Deus não deu terra ao homem para que ele simplesmente a guardasse; exigiu que ele também a cultivasse. Que diria Deus ao ver sua ordem desobedecida e sua terra sendo usada como lastro de prestígio político ou poder econômico, e até para fins especulativos?” (O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro<sup>24</sup>, 1964, s/p).

O governo ditatorial asseverava que o proprietário deveria explorar economicamente seu imóvel rural, pois o direito à propriedade rural não podia ser “absoluto” (Por que Reforma Agrária?, 1964):

A evolução do direito de propriedade, sobretudo o interesse social ao direito pessoal, apesar de registrado no artigo 147 da Constituição, tem sido até hoje ignorada. A lei não cuidou da regulamentação daquele artigo, que fica completamente esquecido, como se o parágrafo 16 do Art. 147 fosse tudo quanto dos constituintes têm a dizer sobre a propriedade.

A essa força incontestável do proprietário, que o torna onipotente em seus domínios, vem juntar-se outro fator a estimular a posse da terra improdutiva: a ausência de impostos sobre a terra. (Por que Reforma Agrária?, 1964, s/p).

A não aplicação dos impostos foi apontada como um dos grandes responsáveis pela não produtividade da terra. O governo ditatorial afirmou que não eram todos os proprietários que não davam um sentido produtivo a seu imóvel. Nesse sentido, foram elaboradas duas imagens de proprietários rurais: na primeira, o “fazendeiro” associado à

---

23 Esse documento continha uma série de explicações sobre a aplicação do projeto do Estatuto da Terra.

24 Esse documento detalhava para os produtores rurais como atuaria as ferramentas presentes no Estatuto da Terra.

“empresa rural”; na segunda, o “dono da terra” associado ao “latifúndio improdutivo” (Por que Reforma Agrária?, 1964).

Enquanto o primeiro [fazendeiro] luta contra as adversidades para produzir e, ano após ano, vê o resultado de seu trabalho fugir-lhe por entre os dedos, o segundo [dono da terra], sem qualquer trabalho, impedindo a produção e retendo a terra afastada de sua verdadeira função social, vai enriquecendo à custa de trabalho alheio. Basta verificar que o valor de um alqueire de terra, em Campinas ou no norte do Paraná, teve seu valor multiplicado por 150 entre 1959 e 1960, enquanto o valor do dólar, no mesmo período, era multiplicado por 66, para ver o quanto a valorização da terra foi maior que a desvalorização do cruzeiro. (Por que Reforma Agrária?, 1964, s/p).

O “dono da terra” foi descrito como o responsável por manter a terra improdutiva e com fins puramente especulativos:

Fazendo do solo um simples negócio – promovendo o seu arrendamento predatório, praticando a parceria por vezes escorchante, largando-o à mercê da erosão e do fogo ou simplesmente deixando a gleba inaproveitada – o “dono da terra” atenta contra a destinação social do patrimônio fundiário, sujeito, pela sua própria natureza, a um tipo diferente de uso e posse. (O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro, 1964, s/p).

O problema do rural não foi somente associado ao “latifúndio improdutivo”; o minifúndio, “(...) que opera em bases antieconômicas e com finalidades praticamente de subsistência do proprietário e sua família (...)” (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 5), também foi um produto da estrutura agrária brasileira. Para legitimar tal situação vivenciada pelo rural brasileiro, foi descrito o seguinte panorama:

(...) dados do Censo de 1960 mostram que, enquanto 45% do número de imóveis ocupam 2,2% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais, menos de 1% das propriedades cobrem quase 50% daquela área. Esses dados são ainda mais graves se postos ao lado daqueles do Censo de 1950, pois a comparação revela que apesar do expressivo crescimento do número de estabelecimentos – 2,1 para 3,3 milhões de unidades –, houve agravamento do problema do minifúndio e a preservação da percentagem da área em latifúndios. A análise regionalizada desses números mostra deformações ainda mais graves, com zonas caracterizadamente dominadas por minifúndios, como é exemplo a zona do Rio Mearim no Maranhão, onde 96% dos estabelecimentos têm área inferior a 10 hectares, ou de zonas em que a dimensão média dos imóveis rurais atinge níveis bem superiores aos da média nacional, como é caso da área ao leste de Minas Gerais, onde esta média é 2.000 hectares. (O Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 5/6).

O minifúndio e o “latifúndio improdutivo” foram descritos como obstáculos para o aumento da produtividade do rural. Por sua vez, a pequena propriedade foi tida como exemplo de propriedade produtiva, pelo governo ditatorial: “(...) o uso da terra é mais

intensivo nas pequenas propriedades, decrescendo à medida que se passa para um estrato de área superior” (O Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 6).

A estrutura fundiária brasileira, segundo a visão governista, conduzia ao desenvolvimento do meio rural incompatível com o desenvolvimento social e econômico do meio urbano.

De um lado, uma legião de pequenos proprietários produzindo com finalidades de subsistência e em níveis baixíssimos de produtividade, e de outro, nas áreas de latifúndios, a situação do proprietário da terra como comprador monopolista do trabalho – seja pela inexistência de alternativa de emprego na região, seja pela impossibilidade de mobilidade geográfica da mão-de-obra rural – impondo um baixo nível de remuneração. (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 8).

Nessa perspectiva, para que fosse possível um desenvolvimento do rural compatível com o urbano, era necessário realizar políticas que incentivassem o desenvolvimento rural; é que grande parcela da população rural não possuía imóvel rural. Para justificar tal argumento, o governo ditatorial expôs os números dos Censos de 1950 e 1960: dos 16,5 milhões da população do rural, 5,5 milhões eram trabalhadores assalariados, 2 milhões, parceiros ou meeiros, 1 milhão, posseiros, e apenas 7 milhões eram proprietários, sendo grande parte dessas propriedades formada por minifúndios (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964).

A reforma agrária foi tida pelo governo ditatorial como a ferramenta que poderia corrigir essas “anomalias”, uma vez que cobraria menos impostos do “fazendeiro” e mais do “dono da terra” (Porque Reforma Agrária, 1964).

A política de distribuição e redistribuição da propriedade rural, segundo a concepção governista, atuaria, primeiramente, no combate à estrutura agrária, tida como um obstáculo do aumento da produção e da produtividade do rural; em um segundo momento, essa política conteria as “insatisfações” sociais, presentes em regiões com “forte” pressão demográfica. “(...) De um lado a péssima estrutura social, e de outro a necessidade de produção e a pressão sobre a terra, estão a exigir uma real, demográfica e não demagógica reforma agrária” (Por que Reforma Agrária?, 1964).

A aplicação da reforma agrária levaria em conta as peculiaridades regionais do país e seria realizada em conjunto com políticas que visassem ao aumento da produtividade agrícola e do desenvolvimento industrial (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964).

A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra teria um aspecto primordialmente econômico:

A necessidade de uma reformulação agrária no Brasil não objetiva eliminar o excesso da mão-de-obra na área rural, como ocorre em outros países, mas sim elevar a relação produto por habitante rural, através de uma mais adequada e socialmente justa distribuição da propriedade, de uma capacitação física e técnica do homem, da introdução da tecnologia e mediante medidas eficazes e assistência à produção. (Estatuto da Terra e a Reforma Agrária, 1964, p. 9).

Castelo Branco procurou distinguir o seu projeto de reforma agrária das propostas de transformação agrária de João Goulart. “As críticas ao projeto governamental são injustas (...). Injustas quando comparadas às medidas que o governo anterior propugnava (...)” (O Estatuto da Terra, 1964, s/p).

Para o governo ditatorial a principal distinção entre a sua reforma agrária e a de João Goulart residia em que a sua era do “(...) tipo democrático, repudia o confisco à propriedade privada” (O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro, 1964, s/p). Argumentava também que os instrumentos de reforma agrária presentes no seu projeto, como o cadastro dos imóveis rurais, a tributação progressiva e regressiva, o controle dos contratos agrários, a discriminação e titulação de terras públicas, a desapropriação por interesse social e colonização, eram ferramentas “democráticas”; estas não requeriam a transferência da propriedade privada para o Estado nem implicavam “confiscos” de terras. E, sobretudo, era “democrática” pelo fato de proteger a propriedade rural “razoavelmente” explorada, que não seria objeto de tributação ou desapropriação (Implementação da Reforma Agrária no Brasil, 1964).

O governo ditatorial buscou ainda outras estratégias para diferenciar a sua reforma agrária da do presidente João Goulart. Afirmava que a reforma agrária planejada em seu governo teria sido uma reforma “passiva”; já a de seu antecessor seria uma reforma “violenta”. Para um maior esclarecimento, segue o quadro abaixo, elaborado pelo governo de Castelo Branco, com as distinções entre as duas reformas:

Realização da Reforma		
Objetivos	Violenta	Passiva
Tática política	Revolução, Subversão, Guerra classista permanente	Reforma legal, eliminando o inconveniente e mantendo o necessário

Propriedade	Suprime-se	Consagra-se, porém condicionando-a à função social
Desapropriação	Desapropriação sem indenização	Expropriação com indenização. Imposto progressivo sobre terras agrícolas. Colonizações
Partilha	Cooperativas estatais	Parcela familiar mínima. Respeito à média e à grande propriedade em ótimas condições. Meios para que os arrendatários e parceiros se convertam em donos. Verdadeiras cooperativas regidas por seus membros
Produção	Planificação severa. Abolição da iniciativa privada	Produção livre ou programação democrática. Regime de empresa privada.
Consumo	Racionamento	Consumo livre ou compulsório indireto e democrático
Sindicatos	Convertem-se em organismos do Estado. Supressão de liberdade e escolha de dirigentes	Sindicalismo livre
Liberdades individuais	Suprimidas	Respeitadas
Política	Ditadura, Regime de partido único	Democracia. Sistema de pluralização de partidos

(Realização da Reforma, 1964, s/p).

É interessante que o governo ditatorial procurou elaborar estratégias para demonstrar que a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra não seria aplicada de forma homogênea no rural brasileiro; a reforma agrária teria por fim combater o “latifúndio improdutivo”; já o “latifúndio produtivo” teria a sua formação e conservação estimuladas, “(...) chegando ao excesso material de dar-lhe o nome de ‘empresa’, tão temeroso se mostra em não confundi-lo com o latifúndio” (O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro, 1964, s/p).

A reforma agrária elaborada pelo governo ditatorial não tinha por missão “erradicar” a grande propriedade do Brasil e efetivar a “propriedade familiar”. A grande propriedade sobreviveria, de acordo com o governo, por meio da “empresa rural”:

Seria rematado absurdo querer dividir todo o Brasil em propriedade familiar, destruindo as empresas rurais que aí estão em plena atividade, garantindo a produção que ainda sustenta o País. Mas não há dúvida que a propriedade familiar pode e deve ser preciosa auxiliar para o aumento daquela produção e, ao mesmo tempo, para a elevação social das populações rurais. (O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro, 1964, s/p).

Nesse sentido, o governo ditatorial construiu uma reforma agrária “democrática” e limitada, que seria utilizada em casos de conflitos sociais rurais; já a política de desenvolvimento seria aplicada no mundo rural como um todo. “Para enfrentar esses problemas, entendeu o governo ser necessária a aplicação combinada de duas ordens de medidas: de **Reforma Agrária, de aplicação limitada às áreas definidas como prioritárias ou críticas; e a Política Agrícola, para todo o universo brasileiro**” (O Estatuto da Terra, 1964, s/p, grifo nosso).

A reforma agrária do governo de Castelo Branco limitou a atuação da desapropriação por interesse social, pois ela somente seria aplicada “(...) aos **latifúndios improdutivos localizados nas áreas críticas**” (O Estatuto da Terra, 1964, s/p, grifo nosso). O caráter limitado da reforma agrária se torna mais definido nesse ponto, pois mesmo os “latifúndios improdutivos” apenas seriam desapropriados em áreas que apresentassem conflitos sociais.

Por fim, o projeto do Estatuto da Terra não foi somente uma resposta às mobilizações sociais presentes no campo naquele momento. O projeto inicialmente foi visto como uma possível solução para os problemas econômicos do rural, como, por exemplo, a baixa produtividade. O governo procurou justificar, nos diversos documentos observados, que o seu projeto de reforma agrária era uma ferramenta de desenvolvimento econômico, reportando-se a distintos Censos para demonstrar que a estrutura fundiária brasileira era um obstáculo ao aumento da produção agrícola. Em certos momentos, as “tensões” sociais foram utilizadas como justificativa ao projeto do Estatuto da Terra.

Inicialmente, o reconhecimento de que a baixa produção e a baixa produtividade do setor agrícola da economia são responsáveis em parte pela alta dos preços dos gêneros alimentícios e incapazes de possibilitar aumento de exportação de alguns produtos agrícolas e pecuários. Em segundo lugar, a comprovação estatística da inadequada estrutura fundiária brasileira, cujas deformações vêm se acentuando, como é demonstrado pela expansão dos minifúndios e dos latifúndios no último intercensitário. **Finalmente, a aceitação da existência de injustiças sociais no campo, que têm provocado em determinadas áreas do país tensões sociais.** (O Estatuto da Terra, 1964, s/p, grifo nosso).

## **10 – As Críticas ao Projeto do Estatuto da Terra**

O projeto do Estatuto da Terra sofreu distintas críticas de partidos políticos e federações patronais. Descrevem-se nesta parte os questionamentos, especialmente os realizados pela UDN e pelos secretários de Agricultura no Encontro de Viçosa.

### **10.1 – As Críticas da UDN**

Os principais críticos da UDN ao projeto do Estatuto foram o então deputado Bilac Pinto e o então governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda.

Para o partido, a proposta de reforma agrária era equivocada, pois pretendia fixar o homem no campo, e não reduzir gradativamente a mão de obra agrícola por meio do desenvolvimento industrial e da mecanização da lavoura. “A meta em agricultura é aumentar progressivamente a produção, utilizando menos terras e menos braços por tonelada. Reduzir à metade, ou ao terço, o número do volume físico, da sorte que eles venham a trabalhar na indústria, no comércio e nos serviços técnicos” (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p). O partido considerava a permanência de boa parte da população brasileira no meio rural como um sinal da condição de subdesenvolvimento do país, já que nos países considerados desenvolvidos, boa parte de sua população trabalhava nas indústrias, no comércio e no setor de serviços (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964).

Nessa perspectiva, o Brasil necessitava, segundo o partido, de apenas uma política agrária voltada ao aumento da produtividade, para atender à demanda nacional por alimento. Para a UDN, o “emergencial” para o rural, naquele momento, não era realizar uma reforma agrária, e sim financiar a produção agrícola. Dessa maneira, o projeto do Executivo foi considerado “(...) inútil, porque não há o que reformar” (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p).

A tributação da terra, presente no projeto do Estatuto, foi questionada, pois essa ferramenta, na ótica da UDN, não tinha por fim a arrecadação, mas pretendia modificar a estrutura agrária. Já a tributação progressiva somente visava à “erradicação” da grande propriedade rural e à implementação da propriedade familiar no rural brasileiro (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964).

O imposto rural, na leitura do partido, não era a solução, e sim o problema. O partido associou a tributação no rural a uma pressão fiscal “insuportável” para a atividade agrícola. A solução indicada era reduzir os impostos, do contrário, a economia do rural poderia entrar em “colapso”. O partido descreveu o seguinte cenário para legitimar a sua posição:

A renda bruta na agricultura no Brasil pode atingir excepcionalmente 8% e no período Goulart desceu até 2%; normalmente anda ao redor de 6%. Num país com essa renda taxa-se o produtor com 5,18% de imposto territorial, além do imposto sobre a renda, da taxação de melhoria etc. (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p).

Para a UDN, o projeto do Executivo tinha “excessiva” preocupação com os “aspectos sociais” dos problemas do rural e deixara de levar em conta o fator mais importante do campo: o aumento da produtividade. Dessa forma, tal projeto, conforme a UDN, construiu ferramentas que poderiam transformar o Brasil num país de “chacareiros” e, por outro lado, acabaria por “punir” os grandes proprietários rurais, por meio dos impostos (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964).

É interessante pontuar que o referido partido não considerou a estrutura fundiária brasileira como obstáculo para o desenvolvimento do rural, mas sim a falta de políticas de financiamentos da produção agrícola e a carga tributária. Leitura contrária à realizada pelo governo de Castelo Branco. Este elaborou distintas estratégias para “desqualificar” as críticas e propostas da UDN:

Na reunião do dia 29/6/64 do Grupo de Estudos sobre o Estatuto da Terra, compareceram os Deputados Bilac Pinto e Ernani Sátiro, e o Senador Daniel Krieger, que julgando inaceitável o projeto, prontificaram-se a apresentar um substitutivo. Ficou o Presidente do Partido de encaminhar dentro de 15 dias dito substitutivo, não o fazendo até o momento, porém. Agora, **apresenta o ilustre deputado críticas esparsas, que não devem nem podem ser aceitas, porque não representam a concatenação ordenada e sistemática de um conjunto de princípios em que se baseia para assentar uma filosofia de Reforma Agrária.** Sua crítica não tem a orientação que nortearia um programa sólido, se o substitutivo concreto tivesse sido elaborado com o intuito construtivo. (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, s/p, grifo nosso).

O governo respondeu à UDN no tocante à tributação da terra. Para ele, a tributação progressiva era o princípio norteador do projeto do Estatuto da Terra e a aceitação da proposta do partido significaria renegar totalmente esta ferramenta como o meio primordial para a reforma agrária e a política agrícola (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964).

Com efeito, o sistema de estímulos e desestímulos, o sistema de contrapesos para o restabelecimento da verdade fiscal, a regionalização adequada dos critérios de incidência, a influência na melhoria das condições sociais e econômicas de exploração das propriedades no universo brasileiro, a possibilidade de obtenção de dados para realização de estudos micro e macroeconômicos do setor agrícola brasileiro, enfim toda a estrutura do Estatuto da Terra cairia por terra. (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, p. 2).

As críticas da UDN, especialmente em relação à tributação como ferramenta de “fragmentação” de latifúndios, segundo o governo ditatorial, não seria condizente com o projeto, pois aquela tinha por meta o incentivo do desenvolvimento rural:

(...) a alternativa apresentada pela UDN de instrumento tributário para a reforma agrária não teria qualquer intenção de atuar como instrumento de política agrícola, já que visa exclusivamente ao desmembramento de latifúndios, questão secundária no Estatuto da Terra, mas mesmo assim combatida exacerbadamente pela própria UDN por ser ineficaz e até contraindicada. (Críticas e Sugestões da UDN ao ET, 1964, p. 3).

## 10.2 - O Encontro de Viçosa

O Encontro de Viçosa foi realizado em julho de 1964, patrocinado pelo governo de Minas Gerais e pelo Ministério da Agricultura<sup>25</sup>. O evento foi um espaço de diálogo entre os secretários de Agricultura de distintos estados e o governo de Castelo Branco, sobre a elaboração do projeto do Estatuto da Terra. A reunião foi a ocasião para os secretários exporem as suas sugestões e indicações ao aperfeiçoamento do projeto do Estatuto, “(...) com base na experiência dos líderes e técnicos dos diversos estados e regiões (...)” (Encontro de Secretários de Agricultura, 1964, p. 2).

Para o então governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, a realização do Encontro era importante, pois o Brasil era um país continental e com diferenças regionais; por isso, era necessário conceder um espaço para os secretários de Agricultura, os “conhecedores” do meio rural brasileiro, nas discussões sobre o projeto do Estatuto da Terra. A sua elaboração, segundo o governador, não poderia ficar a cargo

---

25 Participaram do Encontro de Viçosa: Hugo de Almeida Leme (ministro da Agricultura); Júlio Cesar Vianna (representante do Ministério do Planejamento); José Gomes da Silva (Presidente da SUPRA); Iris Meinberg (Presidente da Confederação Rural de Brasileira); e os secretários de Agricultura: Bernardo Bais Neto (Mato Grosso); Tennyson Araújo Aragão (Sergipe); Paulo Pimentel (Paraná); Geraldo Reis Fleming (Acre); Fúlvio José Alice (Bahia); Adolfo Antônio Fetter (Rio Grande do Sul); Luiz Gabriel (Santa Catarina); Edival de Melo Távora (Ceará); Mario Lacerda de Melo (Pernambuco); Carlos Pessoa Filho (Paraíba); Guilherme Pimentel Filho (Espírito Santo); Antônio Dianer Piteri (São Paulo); Jesus Geraldo Parente Fontes (Alagoas); Evandro Alberto Chaves Coutinho (Goiás); Paulo Campos Guimarães (Minas Gerais); José Ribamar Monteiro (Maranhão) e Landivaldo Melo Mota (Rio de Janeiro).

de um grupo técnico, sem conhecimento e experiência acerca dos problemas vivenciados no rural brasileiro.

O meu propósito era este: fazer com que o governo tivesse orientação, orientação vinda dos estados, dos secretários de Agricultura que estão em contato com a terra, que estão em contato com os homens do interior. E agora nós tivemos o exemplo disto, neste momento, nesta reunião em que o homem do interior, o homem que cuida do seu labor traz a esta reunião a sua palavra, a sua experiência e sobretudo aquilo que ele acha que está se passando na zona rural. (Discurso pronunciado pelo governador Magalhães Pinto, 1964, p. 1/2).

### **10.3 – A Reforma Agrária no Encontro de Viçosa**

A reforma agrária, no Encontro, foi considerada uma política que teria por objetivo a “(...) alteração sensível no esquema de repartição do rendimento social-agrícola e o aumento da rentabilidade dos estabelecimentos e empresas rurais, através do acréscimo de produção e de produtividade (...)” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 5). Essas transformações no rural teriam por consequência a elevação do nível de bem-estar do proprietário, do posseiro, do arrendatário, do parceiro e do assalariado.

A proposta de reforma agrária, elaborada no Encontro, foi uma política preocupada com as condições de vida de meio rural, pois não adiantava apenas distribuir a propriedade da terra. “Difundiou-se a crença de que a simples distribuição ou redistribuição da terra, convertendo em proprietário o homem do campo, dar-lhe-ia condições de independência” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 5).

Para os secretários de Agricultura, a transformação dos trabalhadores rurais em proprietários não era a solução para o rural, pois eles não estavam “capacitados” e “treinados” para dirigir a produção agrícola:

É apenas executor de tarefas rudimentares, como capinar, covar, semear, colher. Não tem o sentido da organização e, menos ainda, o da racionalização. Certamente, seria um produtor pior do que o proprietário. Se este é atrasado e apegado à rotina, pior ainda é aquele. (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 6).

A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra foi desqualificada com a argumentação de que os trabalhadores rurais não teriam “conhecimento” técnico para operar a economia rural brasileira. O caminho que tinha de ser trilhado, segundo os secretários, era o “fortalecimento” da economia rural, por meio, de políticas “agressivas” de investimentos na agricultura, o que, conseqüentemente,

elevaria o nível de vida no rural. Esse “fortalecimento” era necessário, tendo em vista que o trabalhador vivia na miséria, o “fazendeiro” estava empobrecido e as terras, esgotadas (Bases para a Reforma Agrária, 1964).

Nesse cenário construído pelos secretários, cabia ao Estado a elaboração e a aplicação de políticas “racionais” para o meio rural, para que assim o campo tivesse possibilidade de desenvolver todas as suas capacidades. Segundo os secretários, com o rural desenvolvido, o meio urbano seria beneficiado, especialmente em relação ao fortalecimento do mercado interno, e contribuiria para o desenvolvimento do setor industrial (Bases para a Reforma Agrária, 1964).

As propostas elaboradas no Encontro tinham por objetivo demonstrar ao governo federal que a distribuição da propriedade rural não acarretaria aumento da produtividade agrícola, pois a estrutura agrária brasileira não era um obstáculo ao desenvolvimento do rural. Para os secretários, as ferramentas “eficazes” para o aumento da produtividade se encontravam no desenvolvimento de tecnologias e na diminuição da força de trabalho do rural; “desse modo, há que de se procurar absorver o excedente de mão-de-obra rural, não-especializada, em obras de infraestrutura, mesmo fora dos centros urbanos” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 8). Para as regiões de conflitos rurais, os secretários indicaram a criação de um “fundo agrário” com o fim de financiar a aquisição da propriedade da terra (Bases para a Reforma Agrária, 1964).

No Encontro de Viçosa foi sugerido ao projeto do governo que a facilitação do acesso à propriedade rural não tinha de adotar a “tese” da “simples” substituição de proprietários rurais; essa atitude poderia ter como consequência o “(...) desequilíbrio na economia rural do país, afetando gravemente a produção” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 8).

Em relação ao instrumento prioritário de reforma agrária, os secretários solicitaram a exclusão da tributação progressiva:

O acesso à propriedade da terra ou à sua exploração adequada será promovido mediante sua distribuição ou redistribuição racional, através de qualquer das medidas seguintes: a) **desapropriação por interesse social**; b) doação; c) compra e venda; d) cessão temporária do uso gratuito; e) arrendamento; f) parceria. (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 8, grifo nosso).

A desapropriação foi escolhida como instrumento prioritário de reforma agrária, pois daria um sentido social às propriedades rurais inexploradas ou exploradas

“deficientemente” e poderia minimizar as tensões sociais nas áreas consideradas críticas (Declaração de Princípios, 1964, p. 2).

As definições dos imóveis rurais foram criticadas pelos secretários, especialmente a definição de latifúndio, pois no projeto do governo não deveria ser “(...) institucionalizado, de modo algum, o tamanho das propriedades rurais” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 8). Assim, o latifúndio foi definido da seguinte forma: “Latifúndio é a grande propriedade rural que, por ser inadequadamente explorada, oferece baixa produtividade física e econômica, de acordo com as condições do meio, em relação à extensão cultivada e à mão-de-obra ocupada” (Bases para a Reforma Agrária, 1964, p. 8). A definição de latifúndio foi uma das principais propostas debatidas no Encontro de Viçosa (O Globo, 1/8/64).

A reforma agrária, por sua vez, deveria se aplicada “prioritariamente” em terras públicas e nas áreas em que, por motivos econômicos ou sociais, seja necessária a sua execução (Bases para a Reforma Agrária, 1964).

Mesmo com essas críticas, os secretários reconheceram que a proposta de reforma agrária do governo federal era a “(...) tentativa mais séria e de melhor qualidade técnica até agora elaborada para o problema agrário nacional, não constituindo as sugestões do encontro nenhum despreço ao documento” (Declaração de Princípios, 1964, p. 1).

#### **10.4 – As respostas do governo de Castelo Branco**

Para o governo de Castelo Branco, as propostas elaboradas no Encontro de Viçosa “confundiram” reforma agrária e política de desenvolvimento rural; ademais, retiraram “(...) qualquer conteúdo da ideia de reforma na definição da proposta, que omite o propósito básico de modificação do regime de posse e uso da terra e de atendimento aos princípios da justiça social” (O Projeto Governamental de Minas sobre Reforma Agrária, 1964, p. 1). A consequência dessa “confusão” foi que passaram a abordar a reforma agrária como uma questão de política agrícola. “Desse conceito divergente do adotado no Estatuto da Terra, aqui tratado como ET e cujas premissas se referem ao texto da versão examinada no Encontro de Viçosa, resulta um tratamento diferenciado dos problemas de reforma agrária e da política agrícola” (O Projeto Governamental de Minas sobre Reforma Agrária, 1964, p. 1).

Para o governo de Castelo Branco, a definição de latifúndio sugerida pelos secretários era “imprecisa”, pois não se definiu o que era a “grande propriedade rural” e “baixa produtividade”, o que eliminava a noção de limite máximo de tamanho e a forma de exploração social “condenável”.

As propostas elaboradas no Encontro de Viçosas foram acusadas de não possuir uma “linguagem” técnica: “(...) casos empregando usualmente a expressão ‘propriedade’ com significado de ‘imóvel rural’ [o que se admite na linguagem vulgar, mas não se tolera na lei] (...)” (O Projeto Governamental de Minas sobre Reforma Agrária, 1964, p. 11). Ainda foram criticadas por não possuírem uma “metodologia” e “filosofia” próprias, e as sugestões não eram adequadas à realidade rural brasileira.

Por fim, o governo avaliou que as propostas elaboradas “não mereciam, mesmo, ter sido aprovadas pelos secretários de Agricultura lá reunidos” (O Projeto Governamental de Minas sobre Reforma Agrária, 1964, p. 11).

O projeto do Estatuto da Terra foi formulado visando a uma política de reforma agrária aliada a uma política agrícola. Para o governo ditatorial, a reforma agrária agiria contra o latifúndio e a política agrícola incentivaria a empresa rural ou o “latifúndio produtivo”. Dessa maneira, o governo de Castelo Branco elaborou distintas estratégias para demonstrar que a sua proposta para o rural não representava uma modificação “radical” no campo brasileiro. Assim, estabeleceu diferentes dicotomias para rural, como empresa rural e latifúndio, “fazendeiro” e “dono da terra”. Tais manobras serviam para expor para os eventuais críticos do projeto que a reforma agrária não pretendia transformar o rural brasileiro por completo, mas tão só atuaria em algumas regiões consideradas “críticas”. Até mesmo o “latifúndio improdutivo” somente seria desapropriado em regiões que apresentassem conflitos rurais.

Essa reforma agrária limitada foi alvo de distintas críticas, especialmente no tocante ao seu instrumento prioritário, a saber, a tributação progressiva.

Descrevemos nesse capítulo a reforma agrária limitada do primeiro governo da ditadura civil-militar. A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra foi elaborada para agir em certos momentos no rural e a política de desenvolvimento foi articulada para atuar de forma ampla. Mesmo assim certos atores não aceitaram a proposta de reforma agrária limitada, afirmaram que o problema do rural não era a estrutura agrária e sim a “falta” de incentivos do Estado para a produção do campo brasileiro.

## **Capítulo 4 – A Aprovação do Estatuto da Terra**

O projeto do Estatuto da Terra, elaborado pelo governo de Castelo Branco, era composto por duas políticas: a reforma agrária e a política agrícola. O governo ditatorial legitimou essas duas políticas, pois elas seriam complementares – a reforma seria destinada ao combate do “latifúndio improdutivo” nas áreas consideradas “críticas” e a política agrícola seria aplicada em todo o mundo rural, como incentivo da formação e conservação da “empresa rural” ou do “latifúndio produtivo”.

No capítulo anterior foi visto que a presidência ditatorial elaborou uma proposta de reforma agrária “democrática” e limitada, em que o seu principal instrumento era a tributação progressiva. Nesse capítulo descreve-se como a reforma agrária de Castelo Branco foi recebida no Congresso Nacional e quais as principais críticas e sugestões dos congressistas ao projeto do Estatuto.

Primeiramente, expõe-se o panorama construído pelo governo de Castelo Branco para legitimar a sua reforma agrária diante dos parlamentares. E, posteriormente, abordam-se as transformações efetuadas pelos congressistas no projeto do governo.

### **11 – A reforma agrária do governo de Castelo Branco no Congresso Nacional**

No início do mês de novembro de 1964, o presidente Castelo Branco encaminhou o seu projeto de reforma agrária ao Congresso Nacional. Um projeto de distribuição e redistribuição da propriedade da terra, classificado como “democrático”, “cristão”, “capitalista” e “desenvolvimentista”. O projeto do Estatuto da Terra, para Castelo Branco, tinha por objetivo restaurar a ordem “social”, “econômica” e “financeira” do país. Foram esses os termos utilizados pelo governo ditatorial na apresentação do seu projeto ao Congresso Nacional (Mensagem Nº 33, 1964).

O governo de João Goulart foi considerado por Castelo Branco como o responsável pelo “caos” político e econômico no rural brasileiro: “(...) o governo anterior propagou pelas áreas rurais do país, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem o substituir por outro mais adequado” (Mensagem nº 33, 1964, p. 11). O primeiro governo da ditadura civil-militar criticou as ações políticas do governo anterior, sobretudo na condução das “agitações” sociais dos trabalhadores rurais. Para Castelo Branco, o governo de Jango não construiu políticas

que visassem resolver os problemas presentes no rural; as ações janguistas tão só contribuíram para intensificar as “tensões sociais” e o agravamento das “contradições” do sistema produtivo agrícola (Mensagem nº 33).

As tentativas de solução por encaminhamento do governo revelaram-se todas irrealistas e inviáveis, já que se cuidava era menos de encontrar a fórmula ou fórmulas de equilíbrio, do que excitar expectativas, acenar com perspectivas de favorecimento de classes em detrimento de outras, sem sinceridade e sem o propósito de resolver o problema com equanimidade e dentro de nossas possibilidades. (Mensagem nº 33, 1964, p. 12).

O governo ditatorial ainda afirmou que Goulart utilizou os anseios de reforma agrária dos trabalhadores rurais como “arma” política, gerando perspectivas “vãs” e “temerárias”. A reforma agrária era somente “verbalizada” por políticos que nos bastidores adquiriram imensos latifúndios (Mensagem nº 33, 1964).

Esse foi o cenário construído pelo governo de Castelo Branco para legitimar o seu projeto de reforma agrária diante dos congressistas brasileiros. Para ele, os problemas do rural, provocados pelas propostas de Jango, eram “graves” e “profundos”; em vista disso, era necessário dar “(...) prioridade absoluta à questão, estudando e encaminhando soluções econômicas e jurídicas, dentre das reais possibilidades do país (...)” (Mensagem nº 33, 1964, p. 12). O projeto do Estatuto da Terra surge como uma “realística”, “equilibrada”, “honesto” e “correta” solução para os problemas do rural (Mensagem nº 33, 1964).

O Executivo ditatorial utilizou distintas manobras, como demonstrado acima, para convencer os congressistas que a proposta de reforma agrária era capaz de conceder uma “nova” “regulamentação” para a propriedade da terra, por meio da modificação do uso e posse da terra. Essa “regulamentação” seria uma ferramenta “equilibrada” e “eficaz”, segundo Castelo Branco, para conter as “tensões sociais” no rural brasileiro. Dessa forma, o projeto do Estatuto da Terra era o “mecanismo” adequado para atender às demandas do meio agrário, que requeria assistência técnica e financiamento da produção agrícola (Mensagem nº 33, 1964).

O projeto do Estatuto também foi justificado como sendo uma possível resposta ao crescimento populacional das grandes cidades, especialmente no atendimento a demandas crescentes por alimentos: “O incremento da demanda de alimentos em face do crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas

pela industrialização e pela concentração urbana obrigam em toda parte à modificação das estruturas agrárias” (Mensagem nº 33, 1964, p. 12).

A modificação do uso e posse da terra, além de abastecer o urbano com alimentos, ainda reduziria as diferenças de qualidade de vida entre a população urbana e a rural, já que a reforma agrária eliminaria os obstáculos ao progresso social. Para o governo ditatorial, os obstáculos ao progresso social proporcionaram aos trabalhadores rurais condições de vida precárias: o não acesso à habitação, educação e saneamento básico. “Representando 52% de contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio socioeconômico tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos” (Mensagem nº 33, 1964, p. 12). Na ótica governista, a resolução do chamando “vazio socioeconômico” possibilitaria o aumento da produtividade agrícola, pois a estrutura agrária presente até então tinha o seu nível de produtividade “baixíssimo” devido à falta de inovações tecnológicas e de mecanização (Mensagem nº 33, 1964).

O aumento da qualidade de vida dos trabalhadores e o aumento da produtividade agrícola beneficiariam o processo de industrialização do país. Na perspectiva do governo de Castelo Branco, a indústria somente poderia se desenvolver com o crescimento do mercado interno brasileiro e com a efetivação das políticas contidas no projeto. As medidas previstas ampliariam o mercado consumidor brasileiro, por meio da “(...) incorporação de novas áreas da população ao consumo dos produtos industriais, o que se obteria pela elevação dos padrões econômicos da população rural, facultando-lhe poder aquisitivo para o acesso aos produtos manufaturados” (Mensagem nº 33, 1964, p. 13)

A reforma agrária seria a ferramenta utilizada pelo governo para solucionar os problemas vivenciados pelo rural. O “latifúndio improdutivo” foi exposto aos parlamentares como o principal responsável pela persistência da desigualdade e pelo baixo nível de produtividade do rural. Para legitimar tal leitura foram apresentados dados do Censo Agrícola de 1960; estes indicavam que “(...) 1% dos estabelecimentos rurais absorve a metade da área total (...)” (Mensagem nº 33, 1964, p. 12). A pequena propriedade correspondia a 50% dos estabelecimentos rurais e ocupava um quarto do rural brasileiro.

Impossível é dissociar-se o baixo nível de produtividade agrícola do país do sistema de propriedade, uso e posse da terra. As relações ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em ele se exerce. Não havendo estímulos para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável. (Mensagem nº 33, 1964, p. 13).

Segundo a visão governista, o “latifúndio improdutivo” não se preocupou em desenvolver “novas” técnicas que possibilitassem o aumento da produtividade agrícola; somente se dedicou a manter a terra com o intuito especulativo, ou seja, os objetivos do latifundiário eram a valorização fundiária e criar obstáculos para obstar o acesso do trabalhador rural à posse e ao uso da terra. A consequência dessas ações foi a impossibilidade, para o trabalhador rural, da melhoria de seu padrão de vida; sem ter a posse da terra, não podia exigir concessão de linhas de créditos, assistência técnica e mecanização agrícola ao Estado. “A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas agrárias bem-sucedidas cria condições novas para o trabalhador rural e força a modificação dos sistemas creditício, assistencial e de mecanização” (Mensagem nº 33, 1964, p. 14).

Desse modo, o projeto governista, segundo alegou aos parlamentares, não constitui uma “simples” política de reforma agrária, mas “(...) visa à modernização da política agrícola do país, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso; é uma lei de Desenvolvimento Rural” (Mensagem nº 33, 1964, p. 15). A reforma agrária e a política de desenvolvimento rural seriam implementadas em conjunto, tendo como objetivo “(...) regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra, tratando-os de forma orgânica e global” (Mensagem nº 33, 1964, p. 15).

Para o governo de Castelo Branco, uma das consequências do desenvolvimento do capitalismo era a criação de uma interdependência entre o rural, o meio urbano e a indústria; Tendo em vista esse cenário, a política de desenvolvimento rural teria as seguintes atribuições:

- a) suprir a base alimentar indispensável à intensificação da vida urbana e rural; b) concorrer com produtos de exportação mais diversificados para ajudar o equilíbrio do balanço de pagamentos externos; c) criar, pela elevação do nível de vida do rural, um alargamento do mercado interno de consumo para absorver o crescimento da produção industrial do país; d) concorrer para que se estabeleça um equilíbrio nas migrações entre o campo e a cidade, tanto pela criação nas áreas urbanas de empregos para absorver a mão-de-obra liberada do campo pela introdução de tecnologia, como pela ampliação das fronteiras agrícolas para a colocação de parte da mão-de-obra anualmente acrescida pelo incremento demográfico; e) fixar, na vastidão do território nacional, núcleos de atividade permanente, concorrendo para a regularidade do trabalho no campo e para a

progressiva absorção de técnicas que só a continuidade e a tradição agrária possibilitam. (Mensagem nº 33, 1964, p. 13).

Essa foi a apresentação do projeto de reforma agrária do primeiro presidente da ditadura civil-militar, cujo objetivo era realizar uma política de desenvolvimento rural ao lado de uma reforma agrária “democrática” (Mensagem nº 33, 1964).

O referido governo demonstrou, para os parlamentares, que a reforma agrária esteve envolvida numa disputa entre dois modelos de sociedade, a “socialista” e a “democrática”<sup>26</sup>. A reforma agrária “socialista” foi definida como aquela que visava à transferência da propriedade da terra para o Estado, eliminando a liberdade de iniciativa; ou seja, o Estado determinaria as tarefas de cada trabalhador rural e, por fim, o trabalhador se tornaria um simples usuário da terra pertencente ao Estado, suprimindo-se os estímulos da vantagem do aumento da produção (Mensagem nº 33, 1964, p. 14).

Por sua vez, a reforma agrária “democrática” foi definida como uma reforma que priorizaria a propriedade privada, preservaria o direito do proprietário aos “frutos” do seu trabalho, incentivaria o aumento da produtividade para que a propriedade estivesse em união com sua função social e condicionaria a produção agrícola ao bem-estar da população brasileira; por fim, estabeleceria um sistema de formação de propriedade de acordo com o tamanho econômico de cada região brasileira (Mensagem nº 33, 1964).

Esse sistema de formação de propriedade era de extrema importância para o governo de Castelo Branco, pois facilitaria a formação e a conservação da grande propriedade rural, chamada no projeto de “empresa rural”. “A extrema variação de situações regionais no Brasil impõe entretanto que não se criem restrições à manutenção e à formação de grandes empresas rurais (...)” (Mensagem nº 33, 1964, p. 14).

Nessa perspectiva, o Executivo asseverou aos congressistas que o seu projeto garantiria o direito a propriedade privada, aumentaria a produtividade agrícola e incentivaria a formação e a conservação da grande propriedade na forma de “empresa rural” (Mensagem nº 33, 1964). Buscou, também, associar a necessidade brasileira de transformação agrária a outros países. “A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países” (Mensagem nº 33, 1964, p. 12).

---

26 O governo de Castelo Branco elaborou distintas estratégias para desvincular a sua reforma agrária da pensada por Jango, tanto na elaboração da lei como na apresentação aos congressistas.

O governo de Castelo Branco afirmou que seu projeto levava em consideração as discussões sobre reforma agrária travadas nos jornais da época (Correio da Manhã e Folha de São Paulo) que realizaram o Fórum de Debates sobre a Reforma Agrária. Os estudos do IPES, de entidades de classes dos proprietários rurais e de trabalhadores rurais, de secretários de Agricultura dos estados e casas de ciência “(...) trouxeram a sua contribuição para o aperfeiçoamento do projeto, numa demonstração de sadia compreensão, em relação aos propósitos do governo” (Mensagem nº 33, 1964, p. 17). Argumentou, também, que a elaboração do projeto do Estatuto da Terra promoveu um constante diálogo com os projetos elaborados pelo Legislativo. “A vasta contribuição legislativa representada por numerosos projetos de lei em andamento nas duas Casas do Congresso foi também examinada, principalmente aquela de iniciativa dos governos anteriores (...)” (Mensagem nº 33, 1964, p. 17).

Foi esse o panorama construído pelo governo ditatorial para a apresentação do seu projeto no Legislativo, julgando que “o Congresso Nacional, por certo, dará ao Poder Executivo o instrumental legislativo necessário para a efetivação da indispensável reforma agrária que o povo brasileiro reclama entre suas aspirações legítimas” (Mensagem nº 33, 1964, p. 16). Pois o projeto do Estatuto da Terra apresentava “(...) uma valiosa contribuição para a atualização da nossa estrutura agrária, visando ao duplo objetivo de atender à justiça social e concorrer para o aumento geral da produtividade do país” (Justificativa do Projeto do Estatuto da Terra, 1964, p. 14).

## **12 – O Estatuto da Terra no Congresso Nacional**

Para analisar o projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional foi organizada uma “Comissão Mista” composta pelos seguintes senadores: Wilson Gonçalves, Antônio Balbino, Atílio Fontana e Walfredo Gurgel (senadores do PSD); Bezerra Neto, José Ermírio e Nelson Maculan (senadores do PTB); Lopes da Costa, Eurico Rezende e Farias Tavares (senadores da UDN); Aurélio Vianna, senador do PSB. Os deputados integrantes da Comissão foram: Pacheco e Chaves (PSD); Rui Santos, Guilherme Machado e Herbert Levy (UDN); Stéllio Maroja (PSP); Padre Godinho (PDC).

No dia 6 de novembro de 1964 foi instalada a “Comissão Mista”, sendo feita a escolha do presidente da comissão, o senador Eurico Rezende (UDN), e do relator, o deputado Pacheco e Chaves (PSD). Nos dias 7, 9, 10, 11 e 12 de novembro foram

recebidas as emendas pela “Comissão”; no dia 17 foi feita a apresentação do Parecer do relator; no dia 18 foi publicado o Parecer; no dia 19 foi lido o Parecer; no dia 20 ocorreu a discussão da matéria; no dia 26 foi aprovado o projeto do Estatuto da Terra e no dia 30 o então presidente Castelo Branco sancionou com veto parcial o Estatuto da Terra.

### **12.1 - A reforma agrária “pacífica”**

O Relatório, produzido pelo deputado Pacheco e Chaves (PSD), reconheceu que a reforma agrária era um dos temas mais importantes do Brasil naquele momento. O projeto do Estatuto da Terra tornou a reforma agrária “pacífica”, sob o ponto de vista “técnico”, já que anteriormente essa matéria era muito “controvertida”. A reforma agrária foi compreendida como a única capaz de solucionar a “crise” vivenciada pela agricultura, pois a “crise” provocou no país o êxodo rural, a diminuição das exportações dos produtos primários, o “esvaziamento” da capacidade empresarial no rural e contribuiu para o aumento das “tensões sociais” no campo brasileiro (Relatório, 1964).

A tensão social em certas áreas do Brasil, agravada pelo crescimento da população e pela moderada expansão da área economicamente explorada, fez com que o problema da reforma agrária explodisse no Brasil contemporâneo, apaixonando a opinião pública e constituindo-se como o mais importante tema social e econômico do momento. (Relatório, 1964, p. 1)

A distribuição e a redistribuição da propriedade da terra, nessa leitura, foram consideradas como uma política que solucionaria os conflitos rurais e, ainda, desenvolveriam o rural, já que em certas regiões do nosso país figurava “(...) entre os países de mais baixo índice de subdesenvolvimento” (Relatório, 1964, p. 1). O Relatório considerava o processo de industrialização insuficiente para absorver toda a oferta de empregos; por isso, era necessário pensar numa alternativa, e o cultivo da terra foi compreendido como uma possível solução econômica, de contenção de conflitos e ocupação do território brasileiro. “À terra como fator de produção, à terra como fator de absorção de mão de obra, à terra como fator de paz social, à terra, finalmente, como fator de ocupação do território nacional” (Relatório, 1964, p. 1).

Para atingir tais objetivos eram necessários o desenvolvimento da produtividade agrícola e a expansão da propriedade da terra; essas duas políticas “(...) não se chocam, pelo contrário, se completam” (Relatório, 1964, p. 1). Para o Congresso Nacional, a

expansão da propriedade da terra tinha de ser realizada por meio da ocupação de território, via colonização.

Para o Congresso Nacional, o projeto de reforma agrária do Executivo tinha a missão de realizar uma reforma agrária aliada à política de desenvolvimento rural. “Isto quer dizer que ao lado e simultaneamente a uma política agrária, já existente, **será necessário reformular o problema da distribuição da propriedade e fixar o critério dentro do qual devem ser protegidas e amparadas as propriedades produtivas**” (Relatório, 1964, p. 2, grifo nosso).

O Executivo e o Congresso Nacional articularam uma reforma agrária que não questionasse a existência do “latifúndio produtivo” ou da “empresa rural”. Nesse sentido, o projeto tinha de definir os casos nos quais a reforma agrária poderia ser implementada e, sobretudo, deveria conter uma política específica para a formação e conservação da “empresa rural”, isto é, uma política de desenvolvimento rural. A “empresa rural” não deveria ser definida pela sua dimensão, e sim pelos seus rendimentos econômicos. “Para tal fim lança mão de incentivos e de desestímulos, visando organizar, em cada região do país, a empresa rural, cuja função social não se afere mais pelo simples tamanho da propriedade, mas pelas suas condições de trabalho social e rendimento econômico” (Relatório, 1964, p. 2/3). A “empresa rural” deveria ser “estimulada” e “favorecida” (Relatório, 1964).

A definição dos módulos rurais foi considerada, no Parecer, um aspecto importante do projeto do Executivo, pois a definição possibilitaria “(...) **na reforma agrária adotar-se um critério único**, de grande flexibilidade, atento às múltiplas condições do território nacional” (Relatório, 1964, p. 3, grifo nosso). Ainda, a definição dos módulos rurais seria utilizada para propiciar interpretações “inequívocas” dos instrumentos de reforma agrária, como tributação progressiva e desapropriação por interesse social (Relatório, 1964).

Essas foram as considerações realizadas pelo Congresso Nacional a respeito do projeto do Estatuto da Terra. O Relatório afirmou que naquele momento a reforma agrária era uma matéria “pacífica”, porquanto começou a ser debatida sob um ponto de vista “técnico”. Entretanto, esse caráter “pacífico” não impediu que o projeto do Executivo fosse intensamente criticado pelos congressistas.

### 13 – Os projetos divergentes

Esta parte do texto se dedicará a descrever os projetos que continham uma proposta de reforma agrária distinta do projeto do Executivo. Optou-se por analisar esses projetos separadamente, para uma melhor exposição de suas críticas e propostas.

### **13.1 – A reforma agrária das Federações Patronais Rurais**

O instrumento de prioritário de reforma agrária foi um dos pontos dos projetos que gerou mais críticas. A tributação não foi somente questionada pelos congressistas; as federações patronais rurais também participaram das discussões.

A Emenda nº 4, do deputado Guilherme Machado (UDN), continha as críticas das federações patronais<sup>27</sup> ao projeto da presidência de Castelo Branco, especialmente em relação à tributação progressiva. As organizações rurais não produziram somente críticas ao projeto do Executivo; produziram, também, um projeto de reforma agrária por meio do deputado Guilherme Machado (UDN): o Substitutivo nº 8.

As entidades rurais patronais afirmaram, por meio da Emenda nº 4, que os proprietários rurais, os responsáveis pela “produção nacional”, seriam diretamente afetados pelo projeto de lei e, por isso, a “cooperação” deles era de extrema importância para a aprovação do projeto do Estatuto da Terra. Para legitimar tal postura, as organizações patronais resgataram o discurso do então presidente dos Estados Unidos da América (EUA), John F. Kennedy:

O maior estadista contemporâneo, o saudoso Presidente Kennedy, emitiu a evidente verdade: “Nenhum burocrata, nenhum economista ou cientista conhece as necessidades, tendências e variações de quadro agrícola tão bem como os agricultores. No plano nacional, precisamos de uma Junta Federal da Lavoura, composta de líderes dos grupos produtores de gêneros-chaves – uma junta que possa explicar as necessidades dos agricultores à administração e as esperanças da administração nos agricultores. Essa Junta seria composta de verdadeiros agricultores: e como agricultores, não considero aqueles que têm uma vaca e dez bancos. Refiro-me aqueles que são realmente agricultores e que tanto contribuíram para o progresso do país no passado e que tanto podem e devem fazer no futuro”. (Emenda nº 4, 1964, p. 1).

O discurso do então chefe do Estado dos EUA ressaltou que somente os “verdadeiros” agricultores poderiam elaborar políticas para o rural. Nesse sentido, as federações patronais acusaram Castelo Branco de não ter levado em consideração as contribuições dos latifundiários; essa atitude da presidência teve como consequência um

---

27 As entidades patronais rurais citadas na Emenda foram: Sociedade Rural Brasileira de São Paulo; Federação das Associações Rurais de São Paulo (FARESP); Federação das Associações Rurais de Minas Gerais (FAREM) e Associação Paranaense de Cafeicultores (APAC).

projeto de “(...) notável trabalho de erudição e técnica, porém absolutamente inadequado às peculiaridades brasileiras” (Emenda, nº 4, p. 1). Para as entidades patronais rurais, os principais “defeitos” do projeto do Estatuto da Terra eram o “castigo” fiscal e a “pulverização” das propriedades rurais.

O “castigo” fiscal era a tributação progressiva: “a preocupação principal do projeto é estimular pelo castigo, o imposto territorial progressivo, espécie de chicote chamado ‘instrumento de reforma agrária’.” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 10).

As entidades rurais afirmaram que a tributação progressiva recairia sobre todas as propriedades rurais, sendo estas produtivas ou não, e que o imposto aumentaria o custo de produção agrícola. “A progressividade é sempre irracional como parte integrante deste imposto, porque virá encarecer o custo de produção, especialmente nas propriedades médias e grandes” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 14). Além de aumentar o custo de produção, a tributação ainda aumentaria o custo de vida no campo brasileiro (Substitutivo nº 8, 1964).

Para as federações rurais, o imposto territorial deveria recair somente nas propriedades rurais contrárias ao “bem-estar social” e nos latifúndios “comprovadamente improdutivos”. A questão das entidades rurais era que o imposto territorial não se configurava como um incentivo ao aumento da produtividade, e sim como uma “penalização” à grande propriedade rural. Alegaram, ainda, que a tributação era “incompatível” com a realidade do rural brasileiro, pois havia no Brasil grandes faixas de terras inexploradas e, dessa forma, o imposto territorial deveria ser adotado em países com escassez de terras: “(...) o imposto territorial, injusto castigo, poderia ser concebido para o Japão ou a China Nacionalista, de terras escassas e de fertilidade homogênea pelo uso milenar. No Brasil será uma aberração” (Emenda nº 4, 1964, p. 2).

As organizações rurais afirmaram que o mecanismo correto para aumentar a produtividade não era a tributação, mas o emprego de recursos científicos e tecnológicos, que exigiriam capacidade técnica e administrativa e uma quantidade considerável de recursos financeiros. Essas condições seriam “incompatíveis” com a pequena propriedade (Emenda nº 4, 1964).

A definição dos imóveis rurais foi alvo de críticas das entidades rurais. As definições somente teriam o objetivo de prejudicar os proprietários rurais, com a ameaça da desapropriação por interesse social. Para as federações, a conceituação tinha de ser tarefa do intérprete e não do legislador, pois desde “Roma vem a cautela de evitar

definições no texto legal, onde é realmente perigoso definir” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 11).

Para o Executivo, a conceituação de “latifúndio” e “empresa rural” era útil à operacionalização dos instrumentos construídos pelo projeto do Estatuto da Terra. A desapropriação por interesse social, segundo o governo, recairia em propriedades classificadas como “latifúndio”; já nos casos “(...) **duvidosos a decisão será, naturalmente, favorável ao proprietário**” (Substitutivo nº 4, 1964, s/p, grifo nosso).

Segundo as organizações rurais, o projeto do Executivo extrapolou o seu objetivo. Para as entidades rurais, o projeto deveria dedicar-se apenas ao acesso à propriedade rural, estipulando providências necessárias para facilitar tal acesso, evitando-se transformar o projeto de reforma agrária num “remédio” para a agricultura brasileira. Pois o acesso à propriedade rural:

(...) é a matéria, por excelência, do Estatuto. Cumpre organizá-la juridicamente, visando principalmente fixar a posição do Poder Público, no que concerne a suas obrigações, além de estatuir direitos, deveres e sanções, no que se refere aos cidadãos interessados, sempre tendo em vista o objetivo de situar-se esse trabalho, por seu espírito ou filosofia, dentro de uma organização agrária capaz de proteger o esforço produtivo do homem da terra. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 12)

A proposta de distribuição e redistribuição da propriedade da terra do Executivo dedicou uma parte considerável do projeto de lei à tributação da terra. Esse instrumento tinha por meta realizar uma transformação agrária no país, isto é, atuaria na criação de obstáculos à formação e à conservação do “latifúndio improdutivo” e incentivaria o aumento de produtividade. As federações consideraram que essa parte extrapolou o âmbito do projeto do Estatuto da Terra, pois este tinha de regulamentar somente o acesso ao imóvel rural (Substitutivo nº 8, 1964).

A “fragmentação” das propriedades rurais, segundo as entidades rurais, somente criaria “legiões” de pobres proprietários. “Se ficar nisso, não fará outra coisa senão criar uma legião de novos proprietários, tão indigentes quanto os três milhões ora existentes no país” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 12).

A proposta das federações patronais rurais não era a “fragmentação” das propriedades rurais, mas a destinação das terras devolutas para as famílias Sem Terra. “No Brasil discrimina-se em duas partes territorialmente equivalentes, no que se refere à relação terra-homem. Numa delas, as terras reclamam donos, enquanto em outra, a população prolífica moureja inutilmente em minifúndios ou em terras alheias”

(Substitutivo nº 8, 1964, p. 13). As terras sem utilização econômica foram consideradas a “prova da incapacidade” do Estado, que somente priorizava a desapropriação das propriedades rurais.

A desapropriação por interesse social foi compreendida como uma “condenação constitucional”. Para as entidades rurais, esse instrumento de reforma agrária era uma medida “violenta” contra os latifundiários, já que o Estado não analisaria as circunstâncias que levaram a propriedade rural ao “desuso”. “A imperfeição do cultivo é geralmente culpa dos governos e não do proprietário. Sua melhoria depende mais de estímulo que de castigo” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 16). E a indenização em forma de títulos da dívida pública foi vista como um “confisco” da grande propriedade rural (Substitutivo nº 8, 1964).

Essas críticas tinham por objetivo, segundo as entidades rurais, tornar o projeto do Estatuto da Terra mais “lógico”, “justo”, “humano” e, sobretudo, mais “condizente” com as peculiaridades do Brasil (Emenda nº 4, 1964).

### **13.2 – A proposta de facilitação à propriedade rural das entidades patronais rurais**

O Substitutivo nº 8, por sua vez, tinha a missão de “eliminar” os graves “defeitos” do projeto do Executivo. “O substitutivo busca extirpar do projeto todo este aparato punitivo, concebido para pressionar inocentes, a ponto de tornar-se pilhérico” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 11).

As federações rurais, para legitimar o Substitutivo nº 8, afirmaram que a produção desse documento foi realizada em distintas Assembleias e Congressos da classe patronal rural<sup>28</sup> (Substitutivo nº 8). As entidades rurais buscaram associar o Substitutivo nº 8 aos grandes proprietários rurais, para demonstrar que as suas críticas e propostas foram construídas em conjunto e aprovadas pelos latifundiários brasileiros.

Foi descrito, acima, o panorama construído pelas federações rurais a fim de legitimar e justificar as suas propostas ao projeto do Estatuto da Terra. O Substitutivo nº 8 e o projeto do Executivo eram distintos, especialmente no tocante ao acesso à propriedade rural.

O Substitutivo nº 8 estabelecia a competência do acesso à propriedade:

---

<sup>28</sup> O documento não especificou os eventos mencionados.

Artigo 1º – Cabe à União, e supletivamente aos Estados e Municípios, manter aberto e facilitado o acesso à propriedade rural (arts. 147 e 156 da Constituição Federal), providenciando desde logo as medidas preliminares à apuração do patrimônio fundiário disponível. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 1)

No Substitutivo nº 8, as terras públicas seriam destinadas para fins de reforma agrária. Para atingir tal meta, era necessário demarcar as terras públicas, realizar uma discriminação das terras devolutas existentes no Brasil e recuperar as terras que estavam em posse ilegítima. “Ao referir-se a terras públicas e devolutas, esta lei abrange indistintamente as federais, estaduais e municipais” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 1).

O projeto previa a utilização da desapropriação por interesse social, com indenização. A desapropriação seria operada nos casos “(...) em que não for julgado conveniente aguardar a execução fiscal” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 1). Os minifúndios, explorados ou não, seriam desapropriados, para recomposição (Substitutivo nº 8, 1964).

Por sua vez, a desapropriação por utilidade pública somente seria utilizada em casos especiais. O Substitutivo nº 8 assegurava que os imóveis explorados economicamente teriam de receber “indenizações plenas”, porém o documento não especificou o que seria essa “indenização plena” (Substitutivo nº 8, 1964).

Para o Substitutivo nº 8, a facilitação do acesso à propriedade privada ocorreria por meio de convênios firmados entre a União, os Estados e os Municípios:

(...) os convênios julgados necessários ou simplesmente úteis, independentemente de autorização legislativa prévia e somente dependentes de homologação legal, nos casos em que o Estado ou o Município conveniente se propuser alienar bens ou realizar despesas por conta de seu erário. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 2).

Os proprietários de minifúndios e posseiros teriam de se inscrever nos programas de distribuição de terras e, ainda, apresentariam um projeto de exploração. Nos casos de recomposição de minifúndios, os proprietários mais “capazes” teriam o direito de aumentar as suas glebas. Porém, nos casos de “incapacidade” de gestão da propriedade rural, os proprietários teriam o seu direito de posse “cancelado” (Substitutivo nº 8, 1964).

Em relação aos incentivos para o aumento da produtividade agrícola, o documento das entidades rurais elegeu a “multa” como ferramenta para “punição” àqueles que não desenvolveram um sentido econômico para a propriedade rural. A aplicação da “multa” seria feita de acordo com certos procedimentos. Primeiramente, seria realizada uma vistoria na propriedade rural para a verificação do desuso:

### Artigo 13

I – O proprietário, ou detentor a qualquer título, se imóvel havido por inexplorado, será notificado para que acompanhe, se lhe aprouver, em dia e hora indicados, o perito designado para realizar uma vistoria na aludida propriedade, com o objetivo de verificar sua utilização. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 4).

Quanto às propriedades rurais comprovadamente não exploradas economicamente após a vistoria, o Poder Público tomaria a seguinte medida: “Artigo – 14 – o imóvel vistoriado ficará sujeito à multa por desuso da terra, ora instituída, proporcional à área inexplorada, e progressiva na razão direta da densidade demográfica do respectivo município, bem como do tempo decorrido da vistoria” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 5). Os recursos financeiros, captados por meio da “multa”, seriam utilizados em programas de apuração jurídica do patrimônio fundiário disponível no próprio estado ou território da propriedade rural “penalizada” (Substitutivo nº 8, 1964).

O Substitutivo nº 8 ressaltava que a não exploração econômica da terra poderia ser justificada nos seguintes casos:

Artigo 21 – Justificam a falta de exploração constatada: a) o falecimento do proprietário, a alienação do imóvel ou seu loteamento já registrado ou em vias de registro; b) motivos comprovados de força maior; c) fatos impeditivos, devidos a terceiros; d) falta de financiamento, por motivos não decorrentes do réu, solicitado de acordo com o plano e com o orçamento aprovados; e) necessidades de obras vultosas ou dispêndios de recuperações excessivas; f) dependência de obras exorbitantes do imóvel; g) insalubridade ou insegurança da região, bem como falta ou dificuldade de acesso para o imóvel; h) embaraços forenses, para os quais não tenha concorrido; i) falta comprovada de assistência técnica oficial solicitada; j) julgamento administrativo do desuso em desacordo com o estatuído na presente lei. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 5-6).

Essas justificativas seriam analisadas pelo Poder Judiciário.

A “multa” foi justificada pelas entidades rurais; diferentemente da tributação progressiva, ela somente recairia nas propriedades inexploradas. “A multa apresenta, entre várias vantagens, a de poder constituir boa renda federal, útil para custear a grande tarefa de apuração do patrimônio fundiário disponível” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 14). Dessa forma, a multa não prejudicaria aqueles proprietários que destinavam os seus imóveis à produção agrícola (Substitutivo nº 8, 1964).

A multa foi legitimada como um mecanismo “simples”; a sua aplicação seria proporcional ao tamanho do imóvel inaproveitado e ela seria uma forma de aquisição de terras pelo governo, sem acarretar o “confisco”.

O documento afirmou que em certos casos o governo poderia dispensar esse processo e, baseado na vistoria, desapropriar a propriedade rural (Substitutivo nº 8, 1964).

O Executivo criticou a utilização da “multa” e “vistoria” como ferramentas para o incentivo de aumento de produtividade. “O projeto de lei do Estatuto da Terra estabelece o imposto territorial rural em forma progressiva e regressiva, por meio de especificações objetivas que fornecem ao Poder Público dados reais sobre o simples uso, o bom uso e o mau uso da terra – e o seu desuso, conseqüentemente” (Substitutivo nº 4, 1964, s/p). Para legitimar a tributação da terra como ferramenta “eficaz”, o governo de Castelo Branco estabeleceu que a organização do cadastro rural, presente no projeto, tinha a finalidade de levantar dados sobre os estabelecimentos rurais brasileiros, de forma “ordenada”, “metódica” e “racional”; com isso “seria possível obter os dados necessários para a aplicação do imposto territorial” (Substitutivo nº 4, 1964, s/p).

Por sua vez, a desapropriação por interesse social seguiria o seguinte procedimento no Substitutivo nº 8:

Artigo 25 – Com fundamento em sentença declaratória e por iniciativa do art. 13, instaurar-se-á o processo de desapropriação por interesse social, mediante prova de depósito à disposição do expropriado, correspondente à avaliação procedida na vistoria administrativa. (Substitutivo nº 8, 1964, p. 6)

As entidades rurais julgaram o pagamento das indenizações em forma de título da dívida pública uma forma de “confisco”. Entretanto, em seu substitutivo os títulos se configuram como uma forma de indenização e somente poderiam ser utilizados quando o Poder Público não dispusesse de recursos financeiros para tais fins (Substitutivo nº 8, 1964).

O montante das indenizações seria fixado tomando por base o valor da terra, acrescidas as possíveis benfeitorias existentes (Substitutivo nº 8, 1964).

O documento relatou os casos em que não se aplicaria a desapropriação: “Artigo 29 – Não se processará a desapropriação por interesse social: a) nos municípios onde houver terras devolutas ou abandonadas; b) nos municípios onde o Poder Público possua imóveis rurais inaproveitados” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 6).

Os casos passíveis de desapropriação por interesse social constam do

Artigo 34 – São elementos indispensáveis à caracterização do uso contrário ao bem-estar social, conducente à desapropriação: a) a manutenção, em estado de abandono, de

solo cultivável; b) a culpa do dono, presumida pela não ocorrência de qualquer das razões justificativas constantes do art. 21 (Substitutivo nº 8, 1964, p. 7).

Essas duas caracterizações, segundo o documento, corresponderiam ao conceito legal de latifúndio (Substitutivo nº 8, 1964).

A “culpa” do proprietário por manter o seu imóvel em “desuso” poderia ser aliviada nas seguintes situações:

Artigo 35 – Excluem-se de descuido culposo: a) as áreas insuscetíveis de aproveitamento agropecuário econômico ao alcance do dono; b) a cobertura em matas naturais, havida por necessária, por sua função protetora; c) certa porcentagem de desuso tolerado, calculada sobre a superfície cultivável, na razão inversa da população relativa do município (...). (Substitutivo nº 8, 1964).

A proposta de facilitação à propriedade da terra das federações foi uma resposta ao projeto do Estatuto da Terra. A “multa” consistiu numa contestação à tributação progressiva, sendo justificada como um mecanismo que não oneraria a produção agrícola e atingiria somente as propriedades inexploradas.

O interessante é que o latifúndio, no documento, não foi definido por dimensão, e sim por exploração, isto é, considerou-se latifúndio a propriedade abandonada. Por sua vez, a desapropriação seria a ferramenta “capaz” de combater a grande propriedade rural abandonada. O Substitutivo nº 8 lançou mão de distintos artigos para preservar a formação e conservação do latifúndio, como, por exemplo, essa forma de propriedade somente poderia ser desapropriada nos casos em que não havia terras públicas ou devolutas na região da propriedade desapropriada. Esse ponto evidenciava que a desapropriação por interesse social não era uma ferramenta de “penalização” ao expropriado, e sim um mecanismo de contenção das “tensões” sociais; já as terras destinadas prioritariamente ao acesso à propriedade privada seriam as terras públicas e devolutas; na ausência dessas terras, poderiam ser utilizadas as terras particulares.

O Substitutivo visou à defesa da propriedade rural, pois nos instrumentos descritos no documento, como a desapropriação, primeiramente foram definidos as situações em que não se poderia aplicá-la e, posteriormente, as situações em que se poderia. O minifúndio, por sua vez, foi a única forma de propriedade que poderia ser desapropriada para fins de recomposição.

O Substitutivo nº 8 se dedicou, também, a regulamentar o cooperativismo e a assistência técnica. Nos loteamentos que comportam mais de cinquenta famílias proprietárias, foi prevista a construção e a conservação de estradas, uma

superintendência de abastecimento de águas, a construção de uma rede elétrica e telefônica, transporte coletivo e um centro de experimentação agrícola. Essa infraestrutura estaria a cargo das cooperativas voltadas à produção agrícola. Para a garantia de um lote, nessas cooperativas, o interessado deveria comprometer-se, na escritura, a obedecer a todas as determinações das cooperativas. O documento não indicou qual seria a forma de propriedade implementada nesses loteamentos (Substitutivo nº 8, 1964).

Foi prevista a construção nas cooperativas de um “centro social” que conteria os seguintes equipamentos: “1 – escola primária; 2 – centro de puericultura; 3 – ambulatório médico e dentário; 4 – instalações esportivas; 5 – escola de aprendizado rural; 6 – clube e biblioteca; 7 – escola secundária; 8 – hospital” (Substitutivo nº 8, 1964, p. 8).

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) ficaria responsável pela elaboração do cadastro dos imóveis rurais do país, tanto os privados como os públicos.

É importante ressaltar que alguns capítulos do Substitutivo foram retirados do projeto do Estatuto da Terra, como: Da Colonização; Do Plano Nacional e dos Planos Regionais; Do Zoneamento e o Cadastro; Da Organização do Serviço; Dos Recursos Financeiros; Do Fundo Nacional de Reforma Agrária; Do Patrimônio do IBRA; e Do Acesso ao Uso da Terra.

### **13.3 – A reformulação agrária e a reforma da produção do deputado Marcial Terra (PSD)**

O meio rural foi considerado um setor estratégico, na proposta do deputado, para a industrialização do país:

Será do ruralismo, da produção primária, da bem orientada, inteligentemente estimulada, e melhor aprimorada produção de matérias-primas, que emanará e se fortalecerá a indispensável frente interna, garantidora do sucesso de qualquer programa de industrialização de um país. (Emenda nº 6, 1964, p. 11).

O rural seria responsável pela garantia da “autossuficiência” de matérias-primas essenciais para as indústrias. Nessa perspectiva, o campo foi considerado um dos principais pilares do desenvolvimento brasileiro. Assim, era necessário desonerar o rural

dos “ágios”, das “alíquotas” e das barreiras “alfandegárias”, ou melhor, livrar o rural do “asfixiante” sistema tributário brasileiro. Essas medidas desoneradoras eram importantes para deixar o rural “livre” dessas “imposições” fiscais, para assim fazer com que a agricultura pudesse “cumprir a sua função” na sociedade brasileira, ou seja, “alimentar” as indústrias com os seus derivados da pecuária, da agricultura e da produção extrativa (Emenda nº 6, 1964).

Esse “asfixiante” sistema tributário, segundo o documento, contribuiu para a redução da produção agropecuária brasileira. Para legitimar tal argumentação, o deputado traçou o seguinte panorama:

Aí está a pecuária do Rio Grande do Sul, seu estado líder, com rebanho reduzido para 7.000.000 depois de ter-se atingido o apreciável índice de 11.000.000 de cabeças. O rebanho ovino estacionário em 11.000.000, mas com a sua produção de lãs recuada, na atual safra, para 22.000 toneladas contra 30.000 já anteriormente atingidas. O trigo com 250.000 toneladas, ao invés das 700/800.000 já colhidas em campos gaúchos. Isto tudo sem mencionar-se o feijão, o milho, a cevada, a batata, etc., cujas culturas não têm experimentado aumentos substanciais.

A safra de algodão de 1945, em São Paulo, e somente em São Paulo, sobrepujou a expressiva cifra de 450.000 toneladas, enquanto, no último ano, a produção de todo o país atingiu 300.000. E, assim, nesta ordem de considerações, poderíamos citar o café, o cacau, a borracha de que já desfrutamos a invejável posição de líderes mundiais, todos com o seu rendimento e produção em declínio ou estacionários.

No que se refere à indústria extrativa no Sul, faz-se digna de menção apenas a madeira, que se beneficia e se exporta com reconhecida, indiscriminada e antieconômico desmatamento. A hulha negra e a cal, estas assaz precariamente equipadas. Ouro, chumbo, estanho, pedras semipreciosas, etc., não desfrutam de índices explorativos mais expressivos, de tal modo que as estatísticas chegam a olvidar algumas delas. (Emenda nº 6, 1964, p. 11/12).

O deputado Marcial Terra afirmou que a “origem” da decadência do rural não estava na “falta” de estímulo do Estado e, sim, na “metodologia” empregada para efetivar as políticas no rural. Nesse sentido, o documento propôs a “modificação” de como as políticas eram aplicadas (Emenda nº 6, 1964): “(...) soluções de profundidade e providências básicas têm de ser postas em prática sem tardança, a menos que seja assumido o risco de inarredáveis consequências a serem suportadas em período não muito distante” (Emenda nº 6, 1964, p. 14).

A proposta do deputado configurou uma resposta ao cenário descrito acima.

Ficou a cargo do Poder Público promover as seguintes políticas: “Art. 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a promover, de acordo com as normas ditadas por esta lei, a **Reformulação Agrária e a Reforma da Produção**, em todo o Território Nacional” (Emenda nº 6, 1964, p. 1, grifo nosso).

A “Reformulação Agrária”<sup>29</sup> seria implementada, prioritariamente, nas terras públicas:

Art. 2º – A Diretoria do Patrimônio da **União procederá ao levantamento de todas as terras pertencentes à União**, inclusive as disponíveis do INIC, para serem utilizados nos planos de Reformulação Agrária.

§ único – **Terão prioridade** nos estudos de que trata este Artigo, **as terras de domínio público**, objeto de colonização nos planos de Reformulação Agrária. (Emenda nº 6, 1964, p. 1, grifos nossos).

Após a colonização das terras públicas, seriam “estudadas” as desapropriações<sup>30</sup> (Emenda nº 6, 1964).

As terras públicas seriam ocupadas por meio de projetos de colonização. Nesses projetos seriam implementadas “unidades agrícolas de tipo familiar” (Emenda nº 6, 1964). “São unidades agrícolas familiares as exploradas pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a participação, não preponderante, do trabalho assalariado e que tenham capacidade de ser exploradas em bases econômicas” (Emenda nº 6, 1964, p. 2).

O acesso às “unidades agrícolas tipo familiar” se daria da seguinte maneira:

Art. 8º – **As terras de domínio público** e as que por outra forma foram adquiridas e que se destinem a programas de Reformulação Agrária **serão vendidas**, independentemente de autorização legislativa especial, mediante a expedição de títulos de propriedades, **vedada, em qualquer hipótese, a doação**. (Emenda nº 8, 1964, p. 2, grifos nossos).

A Emenda estabeleceu que os parceiros, os posseiros, os que trabalhavam como assalariados em propriedades rurais, os proprietários de terras comprovadamente insuficientes à sua manutenção e à de sua família e os que eram dotados de alguma prática em trabalhos agrícola teriam preferência na aquisição de “unidades agrícolas de tipo familiar” (Emenda nº 6, 1964).

A Superintendência de Política Agrária (SUPRA) era o órgão executor da “reformulação agrária”. A Superintendência ficaria subordinada à Presidência da República. O órgão teria a responsabilidade de “(...) promover a discriminação, legitimação e titulação de terras de domínio da reformulação agrária” (Emenda nº 6, 1964, p. 9).

---

29 Segundo Viana Filho (1975), a utilização da categoria “reformulação”, em vez de reforma, ocorreu para dar um caráter técnico à proposta.

30 A desapropriação por interesse social, segundo o documento, seria regulamentada por uma lei específica.

O órgão executor da “reformulação agrária” criaria “(...) em cada zona colonizada uma cooperativa, à qual estarão filiados todos os proprietários de unidades agrícolas do tipo familiar” (Emenda nº 6, 1964, p. 4). Em cada cooperativo estava previsto um conselho “técnico” e um “fiscal”. O órgão executor forneceria recursos às cooperativas, no tocante à assistência técnica, comercial, social e financeira para os agricultores (Emenda nº 6, 1964).

Em relação à “reforma da produção”, o Poder Executivo teria a seguinte obrigação: “Art. 26 – O Poder Executivo, através dos órgãos competentes, cooperando com o órgão executor de reformulação agrária, promoverá o impulsionamento da produção agropecuária em todo o território nacional” (Emenda nº 6, 1964, p. 7).

A implementação da “reforma da produção” se daria mediante as seguintes medidas: “(...) I – criar uma Estação Experimental em cada zona geoeconômica; II – financiar o plantio, através da colheita de cada safra; III – garantir a comercialização das safras” (Emenda nº 6, 1964, p. 7).

As “Estações Experimentais” seriam compostas por agrônomos, agrimensores, capatazes rurais, agricultores, horticultores e mecânicos; teriam laboratório, biblioteca técnica, museu e escola técnica profissional, com a atribuição de montar postos de multiplicação de sementes (Emenda nº 6, 1964).

No tocante à pecuária, O Poder Executivo tomaria as seguintes medidas: “(...) I – criará em cada Estado da Federação uma Fazenda Modelo; II – financiará os ventres bovinos, em todo o território nacional; III – decretará, anualmente, os preços mínimos; IV – garantirá a comercialização da produção” (Emenda nº 6, 1964, p. 7).

As “Fazendas Modelos” seriam compostas por veterinários, capatazes rurais, técnicos industriais e serventes rurais. Possuiriam laboratórios, museus, biblioteca técnica, oficina mecânica e escola técnica profissional. As “Fazendas” teriam de instalar postos biotécnicos, “(...) servidos por pessoal tecnicamente especializado e equipados com todo o material indispensável a seus fins” (Emenda nº 6, 1964, p. 8).

As “Estações Experimentais” e as “Fazendas Modelos” teriam por meta o aumento da produção agrícola (Emenda nº 6, 1964).

#### **14 – As transformações do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional**

O projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional sofreu distintas modificações no Congresso Nacional desde a definição de reforma agrária e política

agrária até o instrumento prioritário de reforma agrária. Esta parte do texto tem por objetivo explicitar as modificações realizadas no projeto do Executivo.

#### **14.1 - Definição de reforma agrária e política agrária**

A redação do primeiro artigo sofreu distintas modificações no Congresso Nacional, como a inclusão do termo “posse”<sup>31</sup> ou a exclusão dos termos “jurídicos”, “sociais” e “econômicos”<sup>32</sup>. A Emenda nº 11<sup>33</sup> buscou alterar as definições de reforma agrária e política agrícola do projeto do Estatuto da Terra<sup>34</sup>:

§ 1º – Política agrária é o conjunto de princípios e diretrizes que orientam a ação governamental no tocante aos problemas da economia rural, visando um sistema de distribuição justa e equitativa da terra e da renda, a eficiência da produção, o bem-estar social e a harmonização do desenvolvimento rural com o processo de industrialização do país.

§ 2º – Reforma agrária é o conjunto de medidas visando à elevação do nível de vida das populações rurais, assim como a melhoria da produção e da produtividade no campo, através da mais eficiente distribuição e uso da terra e de outros fatores, bem assim, das rendas agrícolas. (Emenda nº 11, 1964, s/p).

Essa Emenda, primeiramente, definiu a política agrária, e depois a reforma agrária, diferentemente do projeto do Executivo, em que a reforma agrária era definida e, só depois, a política agrícola.

A referida Emenda afirmava que o conceito de política agrária deveria preceder a reforma agrária, pois a primeira expressava a orientação do Poder Público perante os problemas do meio rural, “(...) orientação que é evidentemente anterior à formulação de medida ou medidas que constituam parcial ou totalmente a reforma.” (Emenda nº 11, 1964, s/p, grifo do autor). O deputado justificou essa argumentação porquanto os projetos anteriores de reforma agrária adotaram essa mesma postura<sup>35</sup> (Emenda nº 11, 1964).

---

31 Emenda nº 10, produzida pelo deputado Paulo Macarini (PTB).

32 Emenda s/nº, produzida pelo deputado Guilherme Machado (UDN).

33 Emenda s/nº, produzida pelo deputado Stélli Maroja (PSP).

34 A Emenda nº 12, elaborada pelo deputado Zannello (PRP), suprimiu os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º.

35 O deputado não especificou quais eram esses projetos anteriores.

O documento realizou uma crítica em relação à construção da reforma agrária no projeto do governo de Castelo Branco, pois, segundo a Emenda nº 11, a “redistribuição da terra” foi eleita como a única orientação para a reforma agrária; já para o documento, existiam outras ferramentas que poderiam realizar tal política<sup>36</sup>. “A definição sugerida é mais ampla e se refere à distribuição e ao uso mais eficiente da terra e de outros fatores de produção” (Emenda nº 11, 1964, s/p.).

As críticas não ficaram restritas às definições de reforma agrária e política agrícola. Os objetivos dessas políticas também foram questionados pelos parlamentares. O artigo 19 do projeto do Estatuto da Terra assegurou que a reforma agrária tinha por meta promover a justiça social e aumentar o bem-estar social do trabalhador rural; porém a Emenda nº 8<sup>37</sup> sugeriu modificar esses objetivos, especialmente na substituição do termo “trabalhador rural” por “rurícolas”. Essa alteração era necessária, pois, segundo o documento, o Estado teria de garantir o bem-estar social a todos que trabalhavam no campo; “(...) há muito pequeno proprietário que vive em situação mais precária que os trabalhadores rurais das grandes empresas” (Emenda nº 8, 1964, s/p).

Os objetivos específicos da reforma agrária foram alvo de tentativas de modificações. O inciso I do art. 20<sup>38</sup> foi alterado e, com isso, a expressão “favoreça equitativa repartição da renda” foi retirada, acrescentando-se “(...) possibilite a disseminação da propriedade (...)” (Emenda nº 9, 1964, s/p). A Emenda justificou essa transformação, para que não se criasse uma discriminação entre aqueles que possuíam propriedades rurais e aqueles que não possuíam. Segundo o documento, a reforma agrária não tinha por fim a “repartição da renda”, mas fornecer condições para o acesso à propriedade rural e para “(...) o aumento da produção e a melhoria da produtividade. De nada valeria a reforma agrária se não tivesse como meta esse binômio” (Emenda nº 9, 1964, s/p).

O inciso II do art. 20<sup>39</sup> também foi alvo de alteração no Congresso Nacional. A expressão “empresas rurais” foi substituída por “estabelecimentos rurais”. Segundo a

---

36 A Emenda nº 11 não mencionou outras ferramentas para realizar a reforma agrária.

37 Não foi possível identificar o autor dessa Emenda.

38 I – promover um sistema de distribuição de terra que favoreça a equitativa repartição da renda e acréscimo da produtividade no meio rural. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 12).

39 II – incentivar a produção extrativa, agrícola, pecuária e agroindustrial em todas as empresas rurais. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 12).

Emenda nº 10, o “(...) incentivo deve se estender a todos os estabelecimentos rurais e não somente às empresas rurais” (Emenda nº 10, 1964, s/p).

## 14.2 – O latifúndio

A noção de latifúndio sofreu distintas alterações no Congresso Nacional. A sua definição, como previa o projeto do Executivo, por dimensão e por exploração, foi tida como uma definição “inadequada”:

Inciso IV – Alíneas 'a' e 'b' substituir: II – Latifúndio, a propriedade rural cujo uso não atende às suas funções socioeconômicas em relação às condições ecológicas e que está sendo mantida para fins especulativos, ou explorados sob os processos comprovadamente deficientes ou inadequados. (Emenda nº 2, 1964, s/p).

A classificação “por dimensão” foi retirada e somente mantida a “por exploração”. A Emenda nº 2<sup>40</sup> considerou o latifúndio como uma propriedade “inaproveitada” ou “inadequadamente” aproveitada. Dessa maneira, foi necessário conceder um sentido “moderno” à grande propriedade rural, ou seja, defini-lo pelo uso da terra e não pelo tamanho de sua área (Emenda nº 2, 1964).

A Emenda nº 12 foi ao encontro das críticas realizadas pelas federações patronais, no tocante à definição de latifúndio, pois associou esse imóvel rural somente à exploração e suprimiu a definição “por dimensão”. Nesse mesmo sentido, o Substitutivo nº 9<sup>41</sup> somente definiu latifúndio “por exploração”: “III – Latifúndio é a grande propriedade rural que, por ser **inadequadamente explorada, oferece baixa produtividade física e econômica, de acordo com as condições do meio**, em relação à extensão cultivada e à mão-de-obra ocupada” (Substitutivo nº 9, 1964, p. 31, grifo nosso).

Os congressistas buscaram estabelecer no projeto do Estatuto da Terra que a extinção do latifúndio deveria ser “gradativa”. A modificação se daria no artigo 16 do projeto do Estatuto da Terra: “Substitua-se por ‘o Poder Público zelará pela **gradativa extinção do latifúndio** e do minifúndio’.” (Emenda nº 6, 1964, s/p, grifo nosso). Essa alteração foi legitimada, tendo em vista serem essas duas formas de propriedade dois extremos perigosos de um mesmo processo socioeconômico (Emenda nº 6, 1964).

---

40 Não foi possível identificar o autor.

41 Esse Substitutivo foi produzido pelo então governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto.

O artigo 21 do projeto de reforma agrária estabelecia que a tributação progressiva tinha por meta impedir a “expansão” e a “existência” do latifúndio. O termo “expansão” não agradou aos parlamentares, que sugeriram a seguinte alteração: “Substituir por: ‘a incidência da tributação progressiva visa impedir a existência do latifúndio’.” (Emenda nº 12, 1964, s/p.):

Pelo texto oficial se declara que “a tributação progressiva visa a favorecer a propriedade familiar e a empresa rural e a impedir a expansão do latifúndio”. A nova redação é mais humana, porque imensas propriedades colocadas entre os dois extremos do projeto, isto é, propriedade familiar e empresa rural, estariam ameaçadas com a caracterização de latifúndio. (Emenda nº 12, 1964, s/p.)

### 14.3 – O instrumento prioritário de reforma agrária

Uma das principais críticas das federações patronais ao projeto do Estatuto da Terra, como mencionado anteriormente, deu-se em relação à tributação progressiva como ferramenta para dificultar a formação e a conservação do latifúndio. Esse instrumento foi considerado um “castigo” fiscal. A proposta do deputado Marcial Terra não descreveu a tributação como instrumento de reforma agrária, somente a desapropriação por interesse social.

A tributação progressiva foi também criticada pelos congressistas, pois oneraria a “empresa rural”. “Altera, entretanto, o conceito de progressividade indiscriminada, que atinge tanto o latifúndio quanto a empresa rural organizada, substituindo este critério pelo da progressividade, incidindo apenas sobre o imóvel inexplorado ou mal utilizado classificado como latifúndio” (Substitutivo nº 3, 1964, s/p)<sup>42</sup>. Era fundamental a modificação desse instrumento, “(...) pois não se pode compreender que o imposto progressivo incida também sobre o imóvel rural reacionalmente cultivado, castigando-o e a seus proprietários, pelo fato de seu bom aproveitamento” (Substitutivo nº 3, 1964, s/p).

Nos distintos substitutivos e emendas apresentadas ao Congresso Nacional, a tributação progressiva não se configurava enquanto instrumento de reforma agrária, como, por exemplo, no Substitutivo nº 9:

Art. 11 – O acesso à propriedade de imóvel ou à exploração adequada será promovido mediante sua distribuição ou redistribuição racional, através de qualquer das medidas seguintes: a) **desapropriação por interesse social**; b) doação; c) compra e venda; d)

---

42 Esse Substitutivo foi produzido pela comissão partidária do PSD.

cessão temporária de uso gratuito; e) arrendamento; f) parceria. (Substitutivo nº 3, 1964, p. 2, grifo nosso).

Os debates realizados no Congresso Nacional sobre o instrumento de reforma agrária buscaram estabelecer a desapropriação por interesse social como a ferramenta de reforma agrária. Os parlamentares tentaram modificar alguns pontos desse instrumento no projeto do Estatuto da Terra.

A Emenda nº 14 buscou alterar o artigo 22, § 2º:

Substituir por: 'Para efeito de desapropriação, observar-se-ão os seguintes princípios:

a – ter-se-á justa indenização o valor que vier a ser declarado durante o ano fiscal de 1965 para o lançamento do imposto territorial rural, não impugnado no prazo de 180 dias após declaração, acrescido do valor das benfeitorias, com a correção monetária porventura cabível;

b) No caso de ocorrer desapropriação posteriormente ao ano fiscal de 1965, o valor da desapropriação será calculado tendo em vista, também, a correção monetária a partir desse ano básico, tanto para terra, como as benfeitorias porventura existentes;

c) Os novos proprietários que vierem a ter cadastradas as suas propriedades declararão, na oportunidade, o valor que servirá de base para o lançamento do imposto territorial rural;

d) O poder expropriante não será obrigado a consignar, para fins de imissão de posse de bens, quantia superior a que lhes tiver sido atribuída na declaração de valor para efeito de tributação do imposto territorial rural, durante o ano fiscal de 1965, acrescido do valor das benfeitorias adjudicadas, com as devidas correções monetárias, tanto para a terra como para as benfeitorias. (Emenda nº 14, 1964, s/p).

Essa proposta teria o objetivo de definir o valor das indenizações. Segundo o documento, o projeto do Executivo não deixou evidente qual declaração de imposto de territorial serviria para o pagamento das indenizações, ou seja, se era a declaração anterior ou a posterior à lei. “Daí a proposta para que venha a servir a declaração que vier a ser feita no ano fiscal de 1965. Na emenda se estabelece: as desapropriações de 1965, acrescidas da devida correção monetária” (Emenda nº 14, 1964, s/p).

O Executivo alegou que a indenização oferecida pelo expropriante, no projeto do Estatuto da Terra, era o valor declarado pelo expropriado no imposto territorial rural. Porém, quem decidiria o valor da indenização, ainda segundo o Executivo, era a autoridade judicial; esta determinaria o valor em sua sentença final. “Se o expropriado tiver declarado o valor venal, esse será exatamente o montante da oferta pelo expropriante, ao ingresso em Juízo o processo de desapropriação” (Emendas sobre desapropriação, 1964, s/p).

As alterações do projeto governista se deram também no sentido de retirar a expressão “Condenado o expropriante a pagar etc.” (Emenda nº 15, 1964, s/p). Essa expressão, segundo a Emenda nº 15, importaria numa punição aos proprietários que

tivessem uma decisão favorável pela Justiça, especialmente nos casos de desentendimento do valor da desapropriação (Emenda nº 15).

Nas áreas prioritárias de reforma agrária, presentes no projeto do Executivo, foram propostas modificações que flexibilizariam a implementação da política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra. Sugeriu-se a retirada do termo “especialmente” do artigo 23, inciso I<sup>43</sup>. O inciso III<sup>44</sup> do mesmo artigo foi suprimido, pois admitia desapropriações em propriedades que foram beneficiadas, em um período anterior à lei, com obras públicas. No inciso IV<sup>45</sup> do mesmo artigo foi proposta a seguinte inclusão: “apesar das facilidades de planejamento, de assistência técnica, e creditícia que lhes foram possibilitadas” (Emenda nº 16, 1964, s/p). Essa inclusão foi uma resposta à “incapacidade” do governo para proporcionar condições mínimas de produção:

Se o proprietário apesar dessas facilidades, não adotar práticas conservacionistas de solo, terá sua propriedade, nas áreas prioritárias, passível de desapropriação. Mas, se lhe forem negados os recursos para tal fim? Se não tiver, por parte do governo federal, a assistência técnica necessária? (Emenda nº 16, 1964, s/p).

As tentativas de modificações não ficaram restritas à flexibilização da desapropriação por interesse social. As ações dos congressistas se centraram, também, na limitação da atuação do IBRA na implementação da reforma agrária:

Emenda nº 17 – Artigo 25<sup>46</sup>

Substituir a redação do artigo 25 por: Fica o IBRA autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente lei, **nas áreas prioritárias declaradas pelo Poder Público**, sendo dispensada a prévia autorização do Poder Legislativo, em cada caso (...). (Emenda nº 17, 1964, s/p, grifo nosso).

---

43 I – os minifúndios e latifúndios, especialmente nas áreas prioritárias (...) (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 15).

44 III – as áreas a serem beneficiadas por obras públicas de vulto (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 15).

45 IV – as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 15).

46 A redação do artigo 25 no projeto do Executivo era a seguinte: Fica o IBRA autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente lei, dispensada a prévia autorização do Poder Legislativo em cada caso. Relativamente a terras pertencentes ao patrimônio dos Estados, Municípios e outras entidades de direito público interno, será de rigor a prévia autorização legislativa, caso a caso. (Projeto de Lei nº 26, 1964, p. 16).

Tentaram incluir no artigo 25 que o IBRA somente poderia realizar a reforma agrária nas áreas prioritárias declaradas pelo governo. Essa alteração tinha por finalidade “(...) dar uma nova redação ao artigo 25, **que fixa os limites do IBRA** para fins de promover as desapropriações necessárias, nas áreas prioritárias (...)” (Emenda nº 17, 1964, s/p, grifo nosso).

O Substitutivo nº 9, por sua vez, não mencionou o latifúndio e o minifúndio como as primeiras áreas para a realização da reforma agrária:

Art. 13 – Consideram-se, para os fins desta lei, casos de desapropriação por interesse social:

I – o aproveitamento de: a) terras inexploradas ou mal exploradas, apesar da existência de condições favoráveis à sua exploração permanente; b) terras cuja exploração não obedeça a plano de zoneamento agrícola; c) terras beneficiadas com investimentos públicos, que se tornem necessárias à plena realização dos objetivos visados por aqueles investimentos; d) **latifúndio e minifúndios**. (Substitutivo nº 9, 1964, p. 34, grifo nosso).

Os parlamentares ainda buscaram retirar do texto do projeto do Estatuto da Terra o artigo 26<sup>47</sup>. A Emenda nº 18 afirmava que esse artigo era inconstitucional, pois jamais se poderia diminuir o “prestígio” da Justiça; assim, se a Justiça decidisse que ocorreram irregularidades em certas desapropriações, “(...) pelo fato da propriedade já ter sido incorporada ao patrimônio do IBRA, a solução não poderá ser dirimida em perdas ou danos. Terá de haver acatamento à decisão da Justiça” (Emenda nº 18, 1964, s/p).

Por sua vez, o governo de Castelo Branco afirmou que o “(...) art. 26 do Estatuto visa a vedar reivindicações de bens já desapropriados e incorporados ao patrimônio do IBRA (...)” (Emendas, 1964, s/p). O governo alegou que a expressão “desapropriados”, presente no artigo, indicava que já havia ocorrido o processo regular de desapropriação, isto é, o artigo se aplicava aos processos judiciais julgados. Esse artigo tinha a finalidade de “impedir” que após a sentença judicial os imóveis rurais não “(...) pudessem constituir objeto de reivindicação” (Emendas, 1964, s/p).

Em resposta à “inconstitucionalidade” do artigo, o governo resgatou uma base legal que legitimaria o artigo 26:

Isto constituiu um princípio aceito pelos nossos tribunais, e consta do texto expresso de lei n. 3.365, de junho de 1941, em seu artigo 35.

---

47 Art. 26 – Os bens desapropriados, uma vez incorporados ao patrimônio do IBRA, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente resolver-se-á em perdas e danos. (Projeto Lei nº 26, 1964, p. 16).

Este texto legal diz exatamente: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

O art. 26 do Estatuto da Terra está apenas aplicando ao IBRA uma norma que vem sendo há mais de 20 anos aplicada à Fazenda Pública pela lei 3.365, de 1941. (Emendas, 1964, s/p).

O Substitutivo nº 9 também disponibilizou outras alternativas, além da desapropriação, para o acesso à propriedade rural:

Art. 12 – Compete ao Poder Público, sem prejuízo do programa de reforma agrária, conceder, como alternativa de desapropriação: a) financiamento para aquisição de minifúndio ao proprietário minifundiário contíguo que viva em seu estabelecimento e o explore, até 60% do valor da compra; b) financiamento para aquisição de latifúndio às cooperativas de produtores rurais, deste que atendam a critério satisfatório de exploração, dentro das possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, até 80% do valor de compra.

## **15 – O Substitutivo da Comissão Mista apresentado para votação no Congresso Nacional**

No dia 20 de novembro de 1964, a Comissão Mista apresentou o seu Substitutivo, com as emendas aceitas, para apreciação dos parlamentares.

Descrevem-se apenas as diferenças do Substitutivo da Comissão Mista e do projeto do Executivo.

No Título I, capítulo I, as modificações ocorreram no artigo 2º, o qual teve a redação finalizada desta forma: “Art. 2º – É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade rural, condicionada pela sua função social, na forma prevista nessa lei” (Parecer nº 44, 1964, p. 82). A letra “d” do artigo foi modificada: “observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam” (Parecer nº 44, 1964, p. 82). O § 2º do referido artigo também foi alterado:

É dever do poder Público: a) promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselham, em zonas previamente ajustadas, na forma do disposto na regulamentação desta lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. (Parecer nº 44, 1964, p. 82).

O projeto do Executivo priorizou o “dever” do governo em zelar para que a propriedade da terra desempenhe a sua função social. No Substitutivo da Comissão, a

“obrigação” definida em primeiro lugar foi a de “criar” condições para o acesso do trabalhador rural à propriedade da terra.

Em relação às definições dos imóveis rurais, a redação da definição de minifúndio foi modificada: “(...) é o imóvel rural de área e possibilidade inferiores à da propriedade familiar” (Parecer nº 44, 1964, p. 83). O minifúndio foi definido em relação ao tamanho da propriedade familiar. Já no projeto do Executivo, esse imóvel rural foi considerado um obstáculo ao progresso social e econômico.

É importante destacar que o latifúndio foi definido, no Substitutivo da Comissão, “por dimensão e exploração” (Parecer nº 44, 1964).

Na parte do projeto do Executivo dedicada às “terras particulares”, o Substitutivo da Comissão incluiu o seguinte artigo: “Art. 15 – A implementação da **reforma agrária em terras particulares será feita, em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social**” (Parecer nº 44, 1964, p. 85, grifo nosso).

O objetivo da reforma agrária foi caracterizado da seguinte forma:

Art. 16 – A reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a **gradual extinção do minifúndio e do latifúndio**. (Parecer nº 44, 1964, p. 85, grifo nosso).

O projeto do Executivo elencou distintos objetivos da reforma agrária, a saber: promover um sistema de distribuição da terra que favoreça equitativa repartição da renda e, com isso, aumente a produtividade do meio rural; incentivar a produção agropecuária e agroindustrial nas empresas rurais; e assegurar, no rural, o bem-estar e o desenvolvimento comunitário (Projeto de Lei nº 26). Esses objetivos não figuravam no Substitutivo da Comissão Mista.

O instrumento prioritário de reforma agrária no Substitutivo da Comissão era a desapropriação por interesse social:

Art. 17 – O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação de bens vagos; e) reversão à posse e ao domínio do Poder Público de terras de sua propriedade (...); f) herança ou legado.

No artigo 17, em sua letra “a”, o Substitutivo da Comissão operou a seguinte transformação: “a) **ter-se-á como oferta de justa indenização para o valor de**

**indenização o valor declarado, a partir de 1965**, para o lançamento do imposto territorial rural (...)” (Parecer nº 44, 1964, p. 86, grifo nosso).

No projeto do Executivo, a tributação progressiva seria utilizada como instrumento de incentivo ao aumento da produtividade. No Substitutivo da Comissão outros instrumentos foram descritos, além da tributação progressiva:

Art. 47 – Para incentivar a política de desenvolvimento rural e do acesso à propriedade e uso da terra, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra e do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à econômica rural, ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporária da terra (...). (Parecer nº 44, 1964, p. 93).

Essa alteração modificou o norte do projeto do Estatuto da Terra, pois retirou da tributação a sua função: impedir a formação do “latifúndio improdutivo”. Essa modificação restringiu ainda mais a limitada reforma agrária de Castelo Branco, já que a desapropriação não atingiria os imóveis classificados como “empresa rural”; somente a tributação afetaria essas propriedades. Assim, a única ferramenta que poderia condicionar a propriedade da terra à sua função social foi descaracterizada pelos congressistas, tornando a reforma agrária ainda mais conservadora.

As disputas se centraram em uma parte específica do projeto: na reforma agrária. A política de desenvolvimento rural quase não sofreu críticas do Congresso Nacional. Esse panorama demonstra que a política de desenvolvimento era uma matéria “pacificada” e a reforma agrária, nem tanto.

O Substitutivo da Comissão Mista foi aprovado com as algumas modificações. Eis a principal alteração:

Art. 1º – Esta lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins da execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.  
§ 1º – Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.  
§ 2º – Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinam a orientar, no interesse do desenvolvimento da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País. (Emenda de Redação ao Substitutivo da Comissão, 1964, s/p)<sup>48</sup>.

Foram expostas, acima, as disputas em torno do projeto do Estatuto da Terra no Congresso Nacional. Constatou-se que distintos atores elaboraram diferentes críticas.

---

48 Essa Emenda foi de autoria do deputado Guilherme Machado (UDN).

Entretanto, as críticas tinham um ponto comum: a reforma agrária, especialmente os seus instrumentos. No Parlamento, os congressistas retiraram a tributação progressiva, pois esta foi associada a um “castigo” fiscal e oneraria a produção agrícola. Em seu lugar a desapropriação foi eleita como instrumento prioritário. A definição de latifúndio também gerou questionamentos, especialmente a sua definição “por dimensão”.

As sugestões dos congressistas, nos distintos documentos descritos, foram no sentido de o Estado primeiramente utilizar como ferramenta de acesso à propriedade rural a colonização. Esse instrumento foi manobrado pelos congressistas a fim de proteger o “latifúndio improdutivo”.

A colonização não estava no centro dos debates realizados na elaboração do Estatuto da Terra, mas no Congresso Nacional figurou entre os temas mais debatidos. No Parecer do deputado Pacheco e Chaves, no Substitutivo nº 8 e na Emenda do deputado Marcial Terra, esses documentos apontaram que primeiramente deveriam ser ocupadas as terras públicas, e só depois os “latifúndios improdutivos”. Assim, no Congresso a colonização funcionou como uma possível ferramenta de expansão da propriedade da terra.

O Estatuto da Terra aprovado no Congresso Nacional tornou-se uma lei de reforma agrária; nele, a desapropriação era o instrumento prioritário de reforma agrária e somente atingiria o latifúndio considerado “improdutivo” em regiões com registros de conflitos rurais.

A política de desenvolvimento rural não foi alvo das críticas; essa política, ao contrário da reforma agrária, foi enaltecida pelos questionadores, que asseveraram que o rural brasileiro não precisava ser reformado. Para eles, o problema do campo não estava em sua estrutura agrária, e sim na “falta” de mecanismos estatais que visassem ao desenvolvimento do campo.

## **16 – Estatuto da Terra: rupturas e continuidades**

O Executivo e o Congresso Nacional elaboraram e aprovaram uma reforma agrária que tinha por objetivo atuar em situações limitadas, ou seja, “combater” o “latifúndio improdutivo” em regiões de conflitos rurais. Já a política de desenvolvimento rural deveria ser aplicada no mundo rural, sem limitações. Foi essa a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra do primeiro governo ditatorial.

O Estatuto da Terra representou a continuidade de certas políticas defendidas no governo de João Goulart; por outro lado, rompeu em alguns aspectos com as propostas discutidas nesse governo.

No primeiro capítulo abordaram-se as disputas institucionais travadas na presidência de João Goulart e foram enfocados dois projetos de reforma agrária, sendo um do Congresso de Belo Horizonte e outro do Decreto da SUPRA. Esses dois projetos tinham alguns pontos em comum, como a leitura de que a estrutura agrária era um entrave ao desenvolvimento social e econômico do país e que o latifúndio era o responsável pela exploração do trabalhador rural, responsável pelo baixo nível de produtividade. A reforma agrária, nos dois projetos, foi considerada uma política “democrática” e desenvolvimentista.

O rural construído pelo Congresso de Belo Horizonte era um espaço homogêneo, no qual não se efetivaram distinções ou dicotomias. No campo, para o Congresso, não existia a grande propriedade produtiva, e sim o latifúndio, responsável pela exploração e pelo “atraso” tecnológico.

A proposta dos movimentos sociais foi no sentido de “erradicar” o latifúndio, produtivo ou não, do rural brasileiro, sem distinções. A reforma agrária construída por esses atores era, de fato, “radical” e ampla.

O projeto do Congresso de Belo Horizonte não se preocupou em conceitualizar o que era latifúndio, produtivo ou não, empresa rural, minifúndio ou propriedade familiar. O Estatuto da Terra, por sua vez, contém certos aspectos que dialogam com esses projetos, como a utilização da desapropriação por interesse social como instrumento prioritário de reforma agrária e o pagamento das indenizações em forma de título.

Em outros aspectos, a lei de reforma agrária do governo de Castelo Branco rompeu com as discussões travadas no período de João Goulart. O Estatuto se preocupou em definir os imóveis rurais, considerando o “latifúndio improdutivo” e o “latifúndio produtivo” como forma de “empresa rural”. Essas definições eram necessárias, pelo fato de que a reforma agrária não seria aplicada no mundo agrário brasileiro de forma homogênea, mas tão só em algumas situações, especialmente em relação ao “latifúndio improdutivo”.

Os deputados do PTB não distinguiam o latifúndio produtivo do não produtivo. Para o PSD e a UDN existiam dois latifúndios: o “produtivo” e o “improdutivo”. No Estatuto da Terra, a proposta que constou da lei foi a da distinção do latifúndio. Já foi

visto no terceiro capítulo que o governo de Castelo Branco buscou intensamente diferenciar o rural entre o “fazendeiro” e o “dono da terra”. O Estatuto da Terra servia para “penalizar” o “dono da terra” e incentivar o “fazendeiro”.

O governo de Castelo Branco tentou associar a sua reforma agrária a uma política “democrática” e desenvolvimentista. Os debates e as propostas de reforma agrária no governo de João Goulart também procuraram realizar essa manobra, ou seja, associaram os projetos de reforma agrária a uma política “democrática”. A democracia discutida nesses dois governos era distinta: para o Congresso de Belo Horizonte e para João Goulart, democracia era a realização da justiça social, isto é, a diminuição das desigualdades sociais e a “erradicação” das formas de opressão em nossa sociedade. Para o primeiro governo da ditadura, democracia era a proteção da propriedade privada e o incentivo à economia de mercado.

As justificativas utilizadas pelo governo de Castelo Branco buscaram evidenciar que a reforma agrária seria uma política limitada, que não modificaria “radicalmente” o rural brasileiro, diferentemente das propostas que estavam em disputa no governo de João Goulart.

Dessa forma, a reforma agrária do primeiro governo da ditadura civil-militar não foi uma “apropriação” da política de distribuição e redistribuição de terras discutida no Congresso de Belo Horizonte, bem como no governo de João Goulart. Certos grupos conectados à direita brasileira discutiram e elaboraram propostas de reforma agrária, como o IPES. O projeto de reforma agrária dessa entidade, de 1962, serviu de base para o Estatuto da Terra.

O projeto do IPES e o Estatuto da Terra são bastante semelhantes: a reforma agrária somente atuaria no “combate” ao “latifúndio improdutivo”, e a política de desenvolvimento agiria na proteção da “empresa rural”.

O projeto do Executivo sofreu algumas transformações no Congresso Nacional. A principal dela foi no tocante a tributação da terra, em que a tributação progressiva foi retirada da proposta de reforma agrária. A desapropriação, por sua vez, foi eleita como instrumento prioritário de reforma agrária. A política de desenvolvimento não sofreu tantas transformações em comparação a reforma agrária. Assim podemos afirmar que a política agrícola era uma matéria “pacificada” e a reforma agrária nem tanto.

O Estatuto da Terra elaborado e aprovado no primeiro ano da ditadura civil-militar desenvolveu mecanismos próprios, como a tributação progressiva e definiu

imóveis rurais, como o latifúndio, o minifúndio, a propriedade familiar e a empresa rural, essas caracterizações eram importante, para que se limitasse a atuação da reforma agrária.

## **Considerações finais**

O nosso objetivo foi investigar a construção do Estatuto da Terra e, especialmente, a política de reforma agrária elaborada no primeiro governo da ditadura civil-militar. Para tal descrevemos documentos relacionados ao processo de elaboração do Estatuto da Terra, tanto no Executivo como no Congresso Nacional.

Buscamos demonstrar que a reforma agrária foi uma das políticas mais debatidas no governo de João Goulart e, na presidência de Castelo Branco, foi considerada uma política “emergencial”, como afirmou Salis (2008).

Nessa perspectiva, a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra foi debatida e disputada por distintos grupos. No governo de Jango descrevemos três propostas de reforma agrária: o projeto do Congresso de Belo Horizonte; da presidência de João Goulart; e, por fim, a proposta de transformação agrária do IPES. Essas três propostas continhas diferentes posicionamentos em relação a implementação da reforma agrária. A reforma agrária do Congresso de Belo Horizonte e da presidência de João Goulart convergiam em certos pontos, como a defesa do pagamento das indenizações das propriedades rurais desapropriadas em forma de dinheiro e a leitura que o latifúndio, produtivo ou não, era um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social. O IPES, por sua vez, elaborou uma reforma agrária limitada, ou seja, a política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra somente seria implementada nos latifúndios considerados “improdutivos”.

Esses projetos de reforma agrária, em disputa no governo de João Goulart, foram importantes para nos auxiliarmos na compreensão da política de reforma agrária construída no governo de Castelo Branco.

Demonstramos que a elaboração e aprovação, do Estatuto da Terra, foram permeadas de disputas. A presidência de Castelo Branco realizou distintas manobras para legitimar o seu projeto de reforma agrária. O governo ditatorial ainda associou o seu projeto de reforma agrária a certas grandezas, como desenvolvimento e democracia.

A principal manobra, realizada pelo governo de Castelo Branco, para legitimar o seu projeto de reforma agrária foi a elaboração de distintas dicotomias no rural brasileiro. Essa manobra tinha como objetivo demonstrar para os críticos que as políticas contidas no Estatuto da Terra não seriam implementadas na mesma intensidade. A política de reforma agrária e a política de desenvolvimento rural teriam destinos diferenciados, ou seja, a reforma agrária tinha como objetivo combater o “dono da

terra”, o latifúndio “improdutivo” e a política de desenvolvimento era para incentivar o “fazendeiro”, o latifúndio “produtivo”, ou seja, era para promover a empresa rural no campo brasileiro.

A reforma agrária seria implementada em regiões onde haviam registros de latifúndios “improdutivos” e de tensões sociais, ou seja, a reforma agrária não seria aplicada em qualquer latifúndio, somente nas regiões com registro de conflitos rurais. Por sua vez, a política de desenvolvimento rural seria aplicada de forma “universal” no rural brasileiro. Assim, temos um projeto de transformação rural com uma reforma agrária limitada e uma política de desenvolvimento rural ampla.

No Congresso Nacional essa reforma agrária limitada do governo de Castelo Branco foi duramente criticada pelos parlamentares.

Os congressistas associaram a tributação progressiva, principal instrumento da reforma agrária, a um “castigo fiscal”. Para os parlamentares essa ferramenta não tinha por objetivo a realização da reforma agrária e, sim, a sua meta era somente “punir” o proprietário rural. Assim, a tributação da terra foi retirada do texto do Estatuto da Terra e a desapropriação por interesse social foi eleita como principal instrumento de reforma agrária.

Ao nosso ver, essa modificação limitou ainda mais a reforma agrária de Castelo Branco, ao passo, que o único instrumento capaz de atingir o latifúndio “produtivo” ou a empresa rural era a tributação da terra. A desapropriação não atingira o latifúndio “produtivo”, pois esse instrumento era voltada para combater o latifúndio “improdutivo”.

Esse trabalho demonstrou que o Estatuto da Terra, aprovado no primeiro ano da ditadura militar, não continha uma política de reforma agrária que tinha por objetivo realizar uma transformação no sistema de uso e posse da terra e, sim, agir em certos momentos de conflitos rurais.

Nesse sentido a reforma agrária presente no Estatuto da Terra, em não é a mesma reforma agrária pensada no governo de João Goulart e no Congresso de Belo Horizonte. Esses atores elaboraram uma política de transformação rural que não diferenciavam latifúndio “produtivo” e “improdutivo” e, com isso, a reforma agrária tinha por meta a “erradicação” da grande propriedade rural do campo brasileiro. Essas propostas “radicais” de reforma agrária, especialmente do Congresso de Belo Horizonte, não se preocuparam em definir latifúndio, empresa rural ou pequena propriedade, pois essas

propostas não visava conciliação da pequena propriedade e do latifúndio e, sim, a “erradicação” do último.

Diferentemente do Congresso de Belo Horizonte e da presidência de João Goulart, o governo de Castelo Branco buscou elaborar uma reforma agrária que tinha por objetivo a conciliação do latifúndio “produtivo” com a pequena propriedade. Para atingir tal feito, a presidência ditatorial buscou construir uma reforma agrária limitada que atingisse somente o latifúndio “improdutivo” localizado em regiões “críticas”. Por sua vez, a política de desenvolvimento rural tinha como destino a proteção do latifúndio “produtivo”.

Para esse trabalho a reforma agrária planejada e aprovada no governo de Castelo Branco não foi uma “apropriação” dos projetos de transformação agrária construídos pelos grupos conectados as esquerdas.

Os debates sobre a reforma agrária no início da década de 1960, não ficaram restritos aos grupos de esquerdas ou movimentos sociais. A direita brasileira também ingressou nesse debate, especialmente o IPES. O projeto do IPES, descrito no primeiro capítulo, produzido em 1962, foi fundamental para esse trabalho, pois essa proposta de reforma agrária dialogavam em muitos pontos com o Estatuto da Terra. A proposta de reforma agrária do IPES continha as definições dos imóveis rurais e essas definições eram importantes, pois deixava em evidências quais momentos os instrumentos de reforma agrária poderiam serem acionados. Distinguiu latifúndio “produtivo” e “improdutivo” e, por fim, já sinalizou a transformação de latifúndio “produtivo” em empresa rural.

Para finalizar esse trabalho, demonstramos que o Estatuto da Terra continha uma reforma agrária limitada e uma política de desenvolvimento ampla. Nesse sentido a lei de reforma agrária não pode ser vista como uma “apropriação” das propostas de reforma agrária discutidas no governo de João Goulart. A reforma da presidência de Castelo Branco buscou elaborar mecanismos e argumentos que diferenciasses a sua reforma dos projetos conectados a presidência de João Goulart e dos movimentos sociais.

## Fontes

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro / Arquivo Nacional. “A Relação Homem – Terra no Brasil”. Caixa 53, 1962.

\_\_\_\_\_. “**A Reforma Agrária**”. Caixa 53, 1962.

\_\_\_\_\_. “**Fundamentos do Processo de Reforma**”. Caixa 53, 1962.

\_\_\_\_\_. “**Projeto de Lei de Reforma Agrária**”. Caixa 53, 1962.

\_\_\_\_\_. “**O Estatuto da Terra visto por um fazendeiro**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Por que reforma agrária?**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**A Realização da Reforma Agrária**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**O Estatuto da Terra e a Reforma Agrária**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Reforma Agrária e Propriedade Familiar**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**O Estatuto da Terra**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Política Agrícola, Complemento de Reforma Agrária**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Tributação**”. Caixa 57, 1964.

\_\_\_\_\_. “**O Projeto governamental de Minas sobre Reforma Agrária**”. Caixa 60, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Substitutivo nº 4**”. Caixa 61, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Emendas**”. Caixa 62, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Emendas sobre desapropriação**”. Caixa 62, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Anteprojeto do Estatuto da Terra. Primeira versão**”. Caixa 63, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Anteprojeto do Estatuto da Terra. Terceira versão**”. Caixa 63, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Anteprojeto do Estatuto da Terra. Quinta versão**”. Caixa 63, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Tributação em Reforma Agrária**”. Caixa 72, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Críticas e Sugestões da UDN ao ET**”. Caixa 72, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Discurso Pronunciado pelo governador Magalhães Pinto**”. Caixa 73, 1964.

\_\_\_\_\_. “**A Propriedade Familiar**”. Caixa 73, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Bases para a Reforma Agrária**”. Caixa 73, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Declaração de Princípios**”. Caixa 73, 1964.

\_\_\_\_\_. “**Encontro de Secretário de Agricultura**”. Caixa 73, 1964.

\_\_\_\_\_. “**O Globo, 01/8/64**”. Caixa 73, 1964.

Arquivo Histórico / Arquivo do Senado Federal. **Emenda s/nº**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 2**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 4**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 4**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 6**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 8**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 10**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 11**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 12**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 14**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 15**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 16**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 17**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda nº 18**. Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Emenda de Redação ao Substitutivo da Comissão.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Justificativa do Projeto de Lei do Estatuto da Terra.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 33.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 44.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Número 26.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (1º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo nº 3.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo nº 8.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo nº 9.** Série: Projeto de Lei Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05, 1964.

\_\_\_\_\_. **Relatório.** Série: Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN). Número 26 (2º parte). Caixa 05, 1964.

## **Referências**

ALVES, B.J.P. **A Política Agrária de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: Governo, Legislação e Mobilizações.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, 2010.

ALVES, B.J.P.; GOTLIB, J. Momentos Inaugurais da Reforma Agrária: Brasil e África do Sul. **Revista IdeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,** Rio de Janeiro, v. 3, nº 1, p. 30 – 53, jan/jun. 2009.

BANDEIRA, Moniz. **O governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil.** Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1977.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura,** p. 5 – 31, Novembro / 1995.

\_\_\_\_\_. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: A nova face política das elites agroindustriais no Brasil.** Rio de Janeiro, Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. The sociology of critical capacity. **European Journal of Social Theory**, 1999. Tradução de Marcos de Aquino Santos.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competências**. Buenos Aires, Amorrutu, 1990.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, Congresso Nacional, 1946.

BRASIL. **Lei nº 4 504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, Presidência, 1964.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.

CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reforma de base (1930 – 1964). In: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira** (O Brasil Republicano). Tomo III, vol. 3 (Sociedade e Política 1930 – 1964). Editora Difel, São Paulo, 1981.

COSTA, Luiz Flávio Carvalho. Trabalhadores rurais no processo político brasileiro. In: COSTA, Luiz Flávio Carvalho (org.). **O Congresso Nacional Camponês (Belo Horizonte, 1961)**. Rio de Janeiro: Muad X; Seropédica, RJ, Edur, 2014.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, nº 15, vº 43, 2001.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado**. Editora Vozes, Petrópolis, 1981.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Especialização e territorialização da luta pela terra: a formação do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo (USP), 1994.

FERRANTE, Vera Lúcia B.; SILVA, Maria Aparecida M. A política de assentamento: o jogo das forças sociais no campo. **Perspectivas**, São Paulo, nº 11, 1988.

FERREIRA, Jorge. **João Goulart: uma biografia**. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2011.

FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua trajetória**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008.

GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela Inquisição**. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

IANNI, Otávio. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis, Vozes, 1979.

GOUVEA, Viviane. Conspiração civil, golpe militar: a conspiração do IPES em palavras e imagens. **Terceira Margem**, n° 21, p. 109 – 128, agosto/ dezembro 2009.

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (orgs.). **João Goulart: entre a memória e a história**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador, Edufba, 2012.

LEITE, Sérgio Pereira. Padrões de desenvolvimento e Agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, Dinâmica Agrária e Modernização Conservadora. **Reforma Agrária**, p. 137 – 157, Janeiro/Abril/1995.

MACEDO, Ernane. Sementes em trincheiras: estado do Rio de Janeiro. In: **Ocupações e Acampamentos: Sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

MAIA, João Marcelo Ehlert. **A História de um conceito: o populismo no Brasil**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do IPUER, 2001.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária e os limites da democracia na nova “república”**. São Paulo, Hucitec, 1986.

MATTOS, Marcelo Badaró. **O governo João Goulart: novos rumos da produção historiográfica**. Revista Brasileira de História, v. 28, n° 55, p. 245 – 263, 2008.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro, Fase, 1989.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ E UNRISD, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta por terra**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.

MELO, Fabio Wanderson de. Roberto Campos em defesa do Estatuto da Terra: disputas no encaminhamento da questão agrária na ditadura. **OPIS**, v. 14, n. 1, p. 178 – 198, jan./jun. 2014.

MINC, Carlos. **A Reconquista da terra: Estatuto da Terra, lutas no campo e reforma agrária**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.

NATIVIDADE, Melissa de Miranda. **A questão agrária no Brasil (1961 – 1964): uma arena de lutas de classe e interclasse**. Niterói. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense, 2013.

PAGE, Joseph A. **A Revolução que Nunca Houve: O Nordeste do Brasil 1955 – 1964**. Rio de Janeiro, Record, 1972.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**, n° 7, p. 87 – 108, 1989.

PENNA, Camila. **Conexões e Controvérsias no INCRA de Marabá: O Estado como um Ator Heterogêneo**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília (UnB), 2013.

RAMIREZ, Hernán. Empresas e Política no Brasil: O Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), 1961 – 1971. **Diálogos**, v. 13, n° 1, p. 209 – 240, 2009.

RAMOS, Carolina. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: Uma análise da CNA e sobre a CONTAG (1964 – 1985)**. Tese de Doutorado. Niterói, UFF, 2011.

ROSA, Marcelo Carvalho. Encruzilhadas: acampamentos e ocupações na Fazenda Sarandi, Rio Grande do Sul (1962 – 1980). In: **Ocupações e Acampamentos: Sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

\_\_\_\_\_. **Engenhos dos Movimentos Sociais: Reforma Agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco**. Rio de Janeiro, Garamond, 2011.

\_\_\_\_\_. Sem Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 76, p. 197 – 227, 2009.

SALIS, Lúcia Gomes de. **Estatuto da Terra: Origem e (Des) Caminhos da proposta de Reforma Agrária nos Governos Militares**. Tese de Doutorado. São Paulo, UNESP, 2008.

SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operaria: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política e Sociedade**, nº 13, outubro de 2008.

SIGAUD, Lygia. **Os Clandestinos e os Direitos: Estudo sobre os trabalhadores da cana-de-açúcar de Pernambuco**. São Paulo, Duas Cidades, 1979.

SILVA, José Gomes da. **A Reforma Agrária no Brasil (frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?)**. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. **A Reforma Agrária Brasileira na Virada do Milênio**. Campinas, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), 1996.

SILVA, Ligia Osório. As Leis Agrárias e o Latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, 11 (2), p. 15 – 25, 1997.

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946 – 2003**. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.

VIANA FILHO, Luís. **O governo de Castelo Branco**. Rio de Janeiro, Olympio, 1975.